

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
visokošolskega programa**

**UČINKOVITOST IN KAKOVOST DELOVANJA  
UPRAVE –  
PRIMER DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE  
SLOVENIJE**

**Sonja Kutnjak**

**Ljubljana, januar 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**UČINKOVITOST IN KAKOVOST DELOVANJA UPRAVE –  
PRIMER DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Kandidatka: Sonja Kutnjak  
04035718

Mentor: Višji predavatelj, mag. Iztok Rakar

Ljubljana, januar 2009

## **POVZETEK**

Cilj, namen in želja vsakega podjetja oziroma organizacije je uspešno poslovanje, ki vodi v poslovno odličnost. Tako v zasebnem sektorju kot tudi v javni upravi trend oziroma smer razvoja vodi v doseganje učinkovitega in kakovostnega delovanja organizacije. Isti cilj in poslanstvo, postati učinkovita in kakovostna uprava, si je zastavila tudi Davčna uprava Republike Slovenije. Da bi dosegla zastavljen cilj v načrtovanem roku, je svojo politiko delovanja in organiziranja usmerila k uporabnikom, to je k svojim zavezancem, hkrati pa zagotavlja vedno večjo učinkovitost poslovanja in boljšo kakovost storitev. Tako, kot so v vsaki organizaciji pomembni cilji, načrtovanje in politika delovanja, je za zagotavljanje učinkovitosti in kakovosti pomembno njihovo kontroliranje in nadziranje, saj šele meritve in vrednotenje rezultatov v organizaciji povejo, ali gre za izboljšanje ali za poslabšanje učinkovitosti in kakovosti. V diplomski nalogi na primeru Davčne uprave Republike Slovenije ugotavljam, ali in v kolikšni meri se teorije učinkovitega in kakovostnega delovanja uprave udeležujejo v praksi.

Ključne besede: učinkovitost, kakovost, javna uprava, davčna uprava, merjenje, praksa.

## **SUMMARY**

Aim and wish of every company and organization is successful management that leads to business excellence. Trend of business excellence and efficiency is present, not only in private sector, but in public sector as well. Thus, efficiency and quality of administration has become the main goal and mission of Tax Administration of the Republic of Slovenia. In order to achieve goals set within projected period, the Tax Administration focused their policy towards its users, that are tax payers, and developed efficient management and high quality service. Goals, planning and policy are not enough to ensure efficiency and quality, their control and supervision is of equal importance, since only measurements and evaluation of results indicate whether the efficiency and quality improve or deteriorate. In the thesis I am analysing whether and to what extent the theory of efficiency and quality standards are used in the Tax Administration practice.

Key words: efficiency, quality, public sector, tax administration, measurements, practice.

## KAZALO

POVZETEK .....	ii
SUMMARY .....	iii
1 UVOD .....	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA .....	1
1.2 NAMEN IN CILJI .....	2
1.3 METODE DELA .....	3
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA .....	3
2 OPREDELITEV POJMOV .....	5
2.1 JAVNI SEKTOR .....	5
2.2 JAVNA UPRAVA .....	6
2.3 DRŽAVNA UPRAVA .....	7
2.4 UČINKOVITOST .....	7
2.5 KAKOVOST .....	9
3 UČINKOVITOST IN KAKOVOST V JAVNEM SEKTORJU .....	14
3.1 OPREDELITEV .....	14
3.2 RAZLOGI ZA UVAJANJE UČINKOVITOSTI IN KAKOVOSTI V JAVNI SEKTOR OZIROMA JAVNO UPRAVO .....	16
3.3 RAZMERJE MED KLASIČNIMI IN NOVEJŠIMI NAČELI DELOVANJA JAVNE UPRAVE OZIROMA JAVNEGA SEKTORJA .....	18
3.4 MERJENJE .....	20
3.4.1 EFQM – European Foundation Quality Management .....	22
3.4.2 CAF – Common Assessment Framework .....	25
3.4.3 BSC – Balanced Scorecards .....	26
3.4.4 Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti .....	28
3.4.5 Problematika merjenja .....	33
3.5 UČINKOVITOST IN KAKOVOST V JAVNEM SEKTORJU OZIROMA V JAVNI UPRAVI V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	34
4 UČINKOVITOST IN KAKOVOST V DAVČNI UPRAVI REPUBLIKE SLOVENIJE .....	42
4.1 STRATEŠKI DOKUMENTI, ZAKONODAJA IN INTERNI AKTI .....	44
4.2 PRAKSA .....	52
4.2.1 Izvajanje učinkovitosti in kakovosti v praksi .....	52
4.2.2 Projekt dohodnina 2006 .....	62
4.2.3 Projekt dohodnina 2007 .....	64
5 ZAKLJUČEK .....	68
LITERATURA IN VIRI .....	70
SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE .....	70
POGLAVJE V KNJIGI .....	70
ČLANKI V REVIJI .....	70
ZAKONI .....	71
VIRI IZ RAZLIČNIH PUBLIKACIJ .....	71
VIRI Z INTERNETA .....	72
SEZNAM SLIK .....	75
SEZNAM TABEL .....	76

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA..... 77

# 1 UVOD

## 1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Pojem »kupec je kralj« se v gospodarstvu uveljavlja in v praksi udejanja že vrsto let. Cilj in hkrati velik izziv vsake organizacije je doseči večjo konkurenčno sposobnost ter bolj kakovostno in učinkovitejše poslovanje in s tem večjo poslovno odličnost. Kakovost in učinkovitost delovanja je tudi eden od najpomembnejših ciljev javne uprave. Stereotipe, ki veljajo za javno upravo, kot sta »birokratski aparat, ki odžira čas in denar produktivnemu delu družbe« in »monopolist brez konkurence in možnosti stečaja«, poskuša predvsem javni menedžment (skupaj z zaposlenimi) spremeniti tako, da si prizadeva ponuditi »državljanom prijazno upravo«.

Doseči cilj prijazne in učinkovite uprave, to je uprave, ki je usmerjena k uporabnikom in ki je hkrati prijazno delovno okolje za svoje uslužbence, pa ne pomeni nič, če kot taka presega svoje finančne zmožnosti in tako deluje nekakovostno. Zato sta tako kot prijaznost uprave pomembni tudi kakovost in učinkovitost. Eden izmed pomembnejših elementov je učinkovito upravljanje oziroma čim bolj učinkovita izraba kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi. Bistven cilj je torej doseči zadovoljstvo uporabnikov in javnih uslužbencev ter zagotavljati takšno javno upravo, ki bo ne samo primerljiva z javnimi upravami drugih držav članic Evropske unije, temveč bo glede napredne organizacije, zadovoljstva uporabnikov in javnofinančnih učinkov sodila med najboljše v Evropski uniji. Za doseg tega cilja se javna uprava nenehno razvija in spreminja.

Treba pa je vedeti, zakaj in kako spreminjati organizacijo, procese in motiviranje zaposlenih v javni upravi, in pri tem ves čas paziti, da spremembe na teh področjih ne bi vplivale na vsebino navedenih ciljev. Katero področje znotraj javne uprave je potrebno spremeniti in ali sprejeti ukrepi sploh povzročajo spremembe pa je možno določiti le na podlagi poznavanja trenutnega stanja in preteklega dogajanja. Kakšno je trenutno stanje, se lahko ugotovi le z merjenjem. Šele rezultat merjenja poda odgovor na vprašanje, ali se je kakovost in učinkovitost javnih institucij v opazovanem obdobju izboljšala ali poslabšala. Poleg merila, ki je bil v preteklosti verjetno najbolj pomemben, to je izpolnjevanje ukazov nadrejenih, pa so v sodobni javni upravi vedno bolj pomembna tudi merila, ki poskušajo v javni sektor vpeljati načine merjenja kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti, ki se že vrsto let uspešno uporabljajo v zasebnem sektorju. Za razliko od zasebnega sektorja, ki ima jasna merila za spremljanje kakovosti in učinkovitosti (finančni učinek – dobiček ali kapitalski donos), je merjenje kakovosti in učinkovitosti v javnem sektorju težje, saj nepridobitne institucije niso opredeljene v smislu doseganja finančnih učinkov, pač pa v smislu poslanstva oziroma storitev, ki jih opravljajo.

Glede na to, da slovenska javna uprava sodi med sodobne evropske uprave in se zaveda potreb po stalnem izboljševanju v smislu prilagajanja potrebam njenih uporabnikov, so zato danes prizadevanja za kakovost postala javno izražena vrednota in eden izmed stebrov reformnih prizadevanj. Tako Ministrstvo za javno upravo med drugim v svojem poslanstvu z izboljšanjem kakovosti storitev in delovanja uprave z uvajanjem in spodbujanjem ustreznih sistemov ter uporabo mednarodno uveljavljenih standardov in modelov stremi k povečanju učinkovitosti uprave in s tem k poslovni odličnosti. Samo uporaba modela odličnosti seveda še ne zagotavlja izboljšanja kakovosti niti doseganja odličnosti. Pomemben je duh, ki motivira uvajanje tega modela. Pravega duha pa je mogoče prepoznati le v trdno prepričanem in k ciljem usmerjenem vodstvu organizacije, ki si nenehno prizadeva izboljšati poslovanje.

Tudi Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS), kot organ državne uprave, si v skladu z zgoraj navedeno vizijo in cilji prizadeva, da bi v naslednjih letih postala ena najboljših davčnih uprav v Evropi in da bi ji to tudi priznali. Vedno bolj si prizadeva za kvaliteto storitev in učinkovitost delovanja. Navedeno prizadevanje si je postavila za poslanstvo, saj je njeno poslanstvo učinkovito pobiranje davkov v dobro države in njenih državljanov s korektnim odnosom do davčnih zavezancev. Za izvedbo le-tega je v letu 2005 pripravila in zapisala Poslovno strategijo za obdobje od 2005 do 2008. Uporabljala naj bi se kot obvezen temelj izvedbenega načrtovanja v tem obdobju ter za podlago merjenja in s tem ocenjevanja doseženih ciljev ob koncu tega obdobja.

## **1.2 NAMEN IN CILJI**

Teza diplomske naloge: teorije o kakovosti in učinkovitosti delovanja javne uprave se udejanjajo v praksi.

Namen diplomske naloge je ugotoviti, ali se teorije o kakovosti in učinkovitosti delovanja javne uprave dejansko udejanjajo v praksi, v kolikšni meri in na kakšen način. S tem v zvezi sem podrobno poskušala opisati in predstaviti, kako so se učinkovitejšega in kakovostnejšega delovanja lotili na DURS-u.

V diplomski nalogi sem predstavila definicije in načela uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti javne uprave ter načine merjenja učinkovitosti njenega delovanja.

Cilj naloge je predstaviti in proučiti konkreten primer razvoja učinkovitosti in kakovosti na Davčni upravi RS, to je projekt dohodnina 2006–2007.



### **1.3 METODE DE LA**

Moja metoda dela je pregledna. Pri svojem delu sem se opirala predvsem na domačo literaturo in vire. V veliki meri sem uporabljala internet in tako poskušala, glede na obsežnost razpoložljivega materiala, navedeno tematiko predvsem teoretično predstaviti v čim bolj strnjeni obliki. Za predstavitev konkretnega primera učinkovitosti in kakovosti delovanja v praksi sem prav tako uporabila podatke, ki so objavljeni na internetu in vire interne narave. S proučevanjem strateških dokumentov DURS-a sem ugotavljala, s kakšnimi metodami in ravnanjem je DURS dosegel učinkovitejše in kakovostnejše delovanje. S primerjavo in proučevanjem davčnih poročil sem ugotavljala, v kolikšni meri, če sploh, je delovanje DURS-a učinkovitejše. Uporabila sem primerjalne analize in tabelarni prikaz podatkov. Glede na to, da sem za primerjavo uporabila tudi podatke iz leta 2006, sem tolarje pretvorila v evre po paritetnem tečaju 1 EUR = 239,64 SIT.

### **1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DE LA**

Diplomska naloga je sestavljena iz dveh delov. V prvem delu uvodnemu poglavju sledi poglavje, ki ponuja splošno seznanitev oziroma opredelitev pojmov učinkovitosti in kakovosti. Tu je na kratko posebej opisan sistem vodenja kakovosti po standardu ISO 9001: 2000.

Nato sledi tretje poglavje, ki v prvem delu opisuje razvoj kakovosti in učinkovitosti delovanja uprave ter temeljne usmeritve, cilje in vrednote, ki si jih je Republika Slovenija zadala glede kakovosti v javni upravi. Tu so navedeni krovni dokumenti, ki so temeljni dokumenti in vodilo za doseg končnega cilja, to je odlične kakovosti. V nadaljevanju tega poglavja so pri opredelitvi kakovosti in učinkovitosti delovanja uprave navedena načela in določbe temeljne slovenske zakonodaje. Poleg teh klasičnih načel so navedena in opisana še novejša načela sodobne evropske uprave in javnega menedžmenta, navedeno pa je tudi, na kakšen način in v kolikšni meri se konkretna načela izvajajo v praksi. V drugem delu tega poglavja je poudarek na merjenju učinkovitosti in kakovosti delovanja javne uprave ter na pomenu merjenja. Predstavljeni so sistemi oziroma modeli meritev (EFQM, CAF, BSC) in kazalniki učinkovitosti in uspešnosti (zmožnosti zaposlenih, tehnika in tehnologija, organizacija, kakovost, izid). Na kratko je predstavljena tudi problematika merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi.

Drugi del je namenjen osrednji temi diplomske naloge, torej učinkovitosti in kakovosti DURS-a. Najprej so v četrtem poglavju, ki sledi, navedeni strateški dokumenti, zakonodaja in interni akti, ki so podlaga in temelj izvedbe načrtovanja učinkovitosti in kakovosti ter ocenjevanja doseženih ciljev. Predstavljeni so trije strateški cilji in zahteve, ki si jih je DURS zastavil v poslovni strategiji, ter doseganje le-teh, v

zadnjem delu pa je omenjen tudi nov projekt DURS-a, to je »Vzpostavitev sistema kakovosti v DURS-u«. Pri opisu tega projekta sem v tem poglavju navedla tudi omejitve, ki so nastopile zaradi težav pri zbiranju materiala in gradiva, saj gre dejansko šele za vzpostavitev projekta, zato je projekt opisan zelo na kratko. V nadaljevanju poglavja sem predstavila primerjavo davčnih poročil (iz let 2006 in 2007) in analizo davčne reforme (Zakon o davčnem postopku ...). Poudarek v tem delu je na opisu praktičnega primera razvoja učinkovitejšega in kakovostnejšega delovanja DURS-a, to je projekt dohodnine 2006–2007, ter na pregledu težav oziroma pomanjkljivosti, ki se jih DURS zaveda in si v zvezi s tem vedno znova zastavlja cilje in nove naloge za odpravo le-teh.

V zadnjem, petem poglavju je podan zaključek.

## 2 OPREDELITEV POJMOV

### 2.1 JAVNI SEKTOR

Glavna značilnost javnega sektorja je neprofitnost. Praviloma je monopolna organizacija, ni pa nujno (na primer krajevna pristojnost). Osnovni cilj javnega sektorja je zagotavljanje javnih storitev in dobrin ter izvajanje oblasti (uprava). Tu gre za varstvo javnih koristi. Celoten javni sektor ima javno financiranje, predvsem iz proračuna. Poznamo več definicij javnega sektorja, in sicer različne po posameznih strokah in zakonih oziroma namenih (glej Fakulteta za upravo. Javni sektor in javna uprava, 2003. URL):

- organizacijska definicija – v javni sektor sodijo vse osebe javnega prava (javna uprava, državna uprava, lokalna samouprava (le občinske uprave), nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb);
- javnofinančna definicija – po tej definiciji sodijo v javni sektor vsi neposredni (organi državne uprave) in posredni proračunski uporabniki (proračun EU, proračun RS, proračun občin);
- ekonomska definicija – v javni sektor sodijo subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država ali lokalna skupnost;
- funkcionalna definicija – v javni sektor sodijo subjekti, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena oziroma subjekti, ki te dejavnosti opravljajo oziroma vršijo (javne službe);
- kombinirana (funkcionalna in ekonomska) definicija – po tej definiciji v javni sektor sodijo osebe javnega prava in javna podjetja.

Po ZJU in ZSPJS vse večjo veljavnost pridobiva kombinirana (organizacijska in javnofinančna) definicija.

Po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU, 1. člen) in Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS, 2. člen) sodijo v javni sektor vsi državni organi (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi, upravne enote), drugi državni organi (strokovne službe oziroma uprave v zakonodaji in pravosodju), uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (občinske uprave) ter osebe javnega prava, ki so proračunski uporabniki (EU, RS, občine). To so javni skladi, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, zbornice (z obveznim članstvom). Po ZJU in ZSPJS pa v javni sektor ne sodijo javna podjetja kot izvajalci javnih služb, statusno gospodarske družbe ter gospodarske družbe, ki so v pretežni lasti ali pod vplivom države.

Po Zakonu o javnih financah (ZJF, 3. člen) so javni sektor neposredni in posredni uporabniki proračuna, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Neposredni uporabniki so državni

oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. Posredni uporabniki pa so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina. Po teh zakonih v javni sektor sodijo ne le upravni organi, temveč gre za povezavo z vsemi vejami oblasti, torej je v javni sektor potrebno šteti tudi državni zbor, državni svet, pravosodne organe in druge državne organe (na primer Računsko sodišče).

## 2.2 JAVNA UPRAVA

Ožji pojem od javnega sektorja je javna uprava. V teoriji poznamo javno upravo v ožjem pomenu in je povezana zlasti z izvršilno vejo oblasti. Nekateri pa javno upravo razumejo širše, tudi izven povezave z izvršilno vejo oblasti. Tako javna uprava v širšem pomenu zajema ne le organe državne uprave, uprave lokalnih skupnosti in pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, ter druge nosilce javnih pooblastil, ampak še organe, povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava. Teritorialne osebe javnega prava so država in lokalne skupnosti (občine, pokrajine, krajevne skupnosti), specializirane osebe javnega prava so javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javne agencije, javni skladi, zbornice (z obveznim članstvom), javna podjetja ter osebe javnega prava *sui generis* (na primer Banka Slovenije). Taka opredelitev javne uprave v širšem pomenu se pretežno pokriva s pojmom javnega sektorja in se večkrat uporablja kot sinonim.

Javna uprava je tudi ožji pojem od pojma upravljanje. Javna uprava obsega tri dele: državna uprava, občinske uprave ter nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Javna uprava sicer pomeni vse organizacije, ki opravljajo javne naloge zagotavljanja javnih dobrin in storitev.

- Funkcionalna ali procesna definicija javne uprave: Kaj javna uprava dela? Po tej definiciji je javna uprava del procesa javnega upravljanja, ki poteka na operativno-strokovni ravni. Javna uprava pomeni odločanje in izvrševanje na instrumentalnem nivoju, to je izdaja oziroma izvrševanje izvedbenih splošnih in posamičnih aktov. Funkciji javne uprave sta priprava strokovnih podlag za oblikovanje javnih politik ter izvrševanje javnih politik.

- Organizacijska ali strukturna definicija: Kako javna uprava dela? Po tej definiciji je javna uprava celota organov z avtoriteto oblasti, ki so ustanovljeni in pristojni za uresničevanje nalog, ki jih zaradi javnih koristi izvršuje država oziroma občine. Javna uprava obsega vlado in državno upravo (vladne službe, ministrstva, organe v sestavi, upravne enote), lokalne (občinske) uprave (ne občine kot lokalne skupnosti) ter »nedržavno upravo« – specializirane osebe javnega prava in zasebne izvajalce z javnimi pooblastili (glej Fakulteta za upravo. Javni sektor in javna uprava, 2003. URL).

## 2.3 DRŽAVNA UPRAVA

Še ožji pojem od javne uprave je državna uprava. Državna uprava je le del javne uprave, a je njeno jedro in njen najstarejši del. Je najobsežnejši korpus državnega aparata. Glavna značilnost državne uprave je njena strokovnost in politična nevtralnost. Je strokovni aparat, ki pripravlja strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršuje politiko državnega zbora in vlade. Državna uprava politiko izvršuje in je ne oblikuje. Je skupek organov, ki upravljajo z državo prek instrumentalnega izvajanja politike.

Po Zakonu o državni upravi (ZDU-1, 14. člen) so organi državne uprave ministrstva, organi v sestavi in upravne enote, ki tudi opravljajo upravne naloge. Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

Funkcije državne uprave:

- eksekutivna funkcija – regulativna (predpisi), operativna (posamični akti in dejanja), nadzorna (inšpekcija, policija, carina, notranji upravni nadzor), pospeševalna ali razvojna in servisna (odgovornost za izvajanje javnih služb);
- sodelovanje pri oblikovanju politik (*policy-making*) (glej Fakulteta za upravo. Državna uprava, 2003. URL).

## 2.4 UČINKOVITOST

Če bi želeli zelo na kratko pojasniti pojem učinkovitost, bi rekli, da učinkovitost pomeni delati stvari pravilno. Lahko pa bi pojem učinkovitost prav hitro zamenjali s pojmom uspešnost oziroma bi lahko celo domnevali, da ta dva pojma pomenita eno in isto stvar. Z uspešnostjo, ki za razliko od učinkovitosti pomeni delati prave stvari, označujemo stopnjo realizacije zastavljenih ciljev. Učinkovitost odraža notranje značilnosti organizacije, uspešnost pa vključuje tudi okolje, predvsem pa dogajanje na trgu. Čeprav se ta dva pojma, kadar govorimo o organizaciji in menedžmentu, zelo jasno uporabljata v različnem smislu, pa je dejstvo, da so kazalci učinkovitosti vključeni v pregled uspešnosti, saj brez visoke učinkovitosti ne moremo govoriti o zelo uspešnih organizacijah. Učinkovitost je tako prvi pogoj za visoko uspešnost, vendar pa je sama po sebi še ne zagotavlja. Možno je namreč zelo učinkovito uresničevati napačne stvari. Nedvomno pa učinkovito uresničevanje postavljenih

ciljev vodi do visoke uspešnosti. V tabeli 1 so opredeljeni posamezni pojmi, ki se uporabljajo pri ugotavljanju učinkovitosti. Najprej je naveden angleški izraz, nato slovenski prevod in pojasnilo.

**Tabela 1: Opredelitev pojmov**

Outcome	Izid	Kaže uspešnost in s tem doseganje cilja, širšega od cilja organizacije. Izid je družbeno določen smotr delovanja organizacije. Kaže vpliv delovanja organizacije na okolje in ovrednotenje delovanja organizacije s strani družbe (npr. stopnja brezposelnosti v regiji)
Output	Učinek	Rezultat procesov ali dela organizacije, njen proizvod ali storitev
Input	Vložek	Proizvodni dejavniki, ki vstopajo v proces proizvodnje blaga ali storitev in so potrebni za opravljanje dejavnosti (npr. zaposleni, kapital, delovna sredstva)
Process	Proces	Vse dejavnosti pri spreminjanju vložkov v izločke (npr. informiranje med različnimi ravni zaposlenih, obdelava podatkov)
Quality	Kakovost	Razlika med pričakovano in v resnici prejeto storitvijo, kot jo zazna uporabnik. Ne gre za sinonim uspešnosti
Effectiveness	Uspešnost	Gre za merjenje izida, tj. vizije oz. cilja institucije in ne zgolj proizvodnih učinkov. Kako uspešna je institucija pri doseganju svojih ciljev? Ali institucija udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog za njen obstoj, ali dela prav? Uspešnost je mnogokrat dosežena preko učinkovitosti institucije (Rozman v Klun in ostali, 2005, str. 94)

(Vir: Andoljšek V: Setnikar-Cankar (ur.), 2005, str. 93)

Opredelitev pojma učinkovitost (ang. *Efficiency*): Učinkovitost meri stroškovno učinkovitost procesov opazovane institucije. To učinkovitost lahko merimo kot razmerje med številom učinkov in vloženim delom ali vsemi vloženimi proizvodnimi faktorji. Ali je razmerje med učinki in vložki optimalno, ali se dela prav? Kako učinkovito so uporabljeni človeški viri, kapital in drugi proizvodni dejavniki? (glej Andoljšek v: Setnikar Cankar (ur.), 2005, str. 94).

Učinkovito delovanje institucije (izvajanje njene dejavnosti) terja čim bolj popolno in enakomerno izrabo virov institucije. Možna sta dva temeljna pristopa (glej Andoljšek v: Setnikar-Cankar (ur.), 2005, str. 94):

1. usmerjenost v racionalizacijo poslovanja – institucija naj zastavljene cilje dosegata s kar najmanjšo porabo vložkov – ta pristop se uporablja takrat, ko institucija nima pogojev za količinsko in vsebinsko stopnjevanje poslovanja. Nanaša se na učinkovitost, kar pomeni proizvodnjo dobrin ob kar najmanjših stroških. Gre za hotenje, da se iz danih vložkov dobi čim več učinkov;
2. usmerjenost v rast in večjo kakovost – institucija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča učinke in z njimi stopnjo doseganja ciljev – ta pristop skuša povečati kakovost in obseg poslovanja institucije. Oba pristopa se dopolnjujeta. Kombinacija za doseg večje učinkovitosti institucije je na eni strani zmanjšanje porabe virov – večja ekonomičnost in produktivnost, na drugi strani pa povečanje kakovosti in doseganje vizije institucije, kar predstavlja uspešnost.

Učinkovitost, nekateri jo imenujejo tudi skupna factorska produktivnost, se izrazi v nizu merljivih količin (produktivnost, ekonomičnost, rentabilnost ...). Ti kazalci kažejo na poslovanje organizacije, izraženi pa so v ulomkih, na primer  $E$  (ekonomičnost) = output/input (glej Ali smo učinkoviti? Organizacijska uspešnost (efektivnost) in učinkovitost (efikasnost) – kaj je to?, URL).

Glede na kazalce uspešnosti, kot so produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost, ločimo tehnično, ekonomsko in finančno učinkovitost. Temeljni kriterij za ugotavljanje tehnične učinkovitosti je produktivnost dela. Kriterija za ekonomsko in finančno učinkovitost pa sta z vrednostnega vidika ekonomičnost in rentabilnost. Podjetje oziroma organizacija potemtakem učinkovito posluje takrat, ko ustvari oziroma doseže zadovoljivo stopnjo rentabilnosti. Rentabilnost ali donosnost pa izraža temeljno razmerje med določenim donosom (dobiček, čisti dobiček) in povprečnimi, za to potrebnimi vlaganji (glej Efikasnost, URL).

Jasno je, da večji, kot je kazalnik ekonomičnosti, bolj ekonomsko učinkovito je preoblikovanje inputov v outpute. Učinkovitost se izraža tudi s produktivnostjo dela, ki se tudi lahko zapiše v ulomku  $P = Q/L$ . Produktivnost dela in posledično tudi učinkovitost se lahko poveča, če se v enakem delovnem času poveča količina proizvedenih poslovnih učinkov ( $Q$ ) ali pa če se skrajša delovni čas ( $L$ ), potreben za enoto poslovnega učinka. Na produktivnost dela, kot kazalca učinkovitosti, vpliva vrsta dejavnikov, kot so (glej Pečar in Gramc, 2005, str. 72–78):

- tehnično-tehnološki dejavniki – tehnična delitev dela in tehnična opremljenost dela z delovnimi sredstvi,
- organizacijski dejavniki – vključujejo intenzivnost dela in strokovno usposobljenost,
- človeški dejavniki – motiviranost zaposlenih,
- naravni dejavniki – razpoložljivost naravnih surovin, podnebje,
- družbeni dejavniki – splošna ureditev v družbi.

Učinkovitost je eden od osnovnih konceptov ekonomije in predstavlja uresničevanje nekega ekonomskega cilja z minimalnimi stroški, napori in izgubami. Ko govorimo o ustvarjanju rezultatov, govorimo o kratkoročni učinkovitosti, sposobnost uresničevanja ciljev pa predstavlja dolgoročni vidik učinkovitosti. Kot že rečeno, učinkovitost se meri z rezultati v odnosu med vlaganjem in stroški. Za ugotavljanje učinkovitosti je zelo pomembno tudi načrtovanje, saj le v primeru doseženih zastavljenih in načrtovanih ciljev lahko govorimo o učinkovitosti, ki vodi v poslovno odličnost (glej Efikasnost, URL).

## **2.5 KAKOVOST**

Opredelitev pojma kakovost ni lahka in enostavna naloga. V literaturi najdemo veliko definicij, ki opredeljujejo in poskušajo definirati ta pojem. Lahko rečemo, da je

definicij za kakovost toliko, kolikor je avtorjev, ki so se ukvarjali z reševanjem tega problema. Vse definicije so bolj ali manj usmerjene na rezultate (izdelke) lastnega dela oziroma na rezultate procesov, ki so namenjeni uporabnikom za izpolnjevanje in zadovoljevanje njihovih potreb. Najbolj uporabna definicija v praksi je opredeljena v standardu ISO 9000 – Temelji in slovar, kjer je kakovost opredeljena kot stopnja, v kateri skupek svojstvenih karakteristik izpolnjuje zahteve. Zato pridobitev certifikata kakovosti po standardu ISO (*International Organization for Standardization*) pomeni skladnost delovanja neke organizacije z zahtevami standarda (glej Potkonjak, Spletni priročnik: kakovost poslovanja, URL).

Najbolj poznano definicijo kakovosti, uveljavila se je po vsem svetu, pa je podalo Ameriško združenje za nadzor kakovosti: kakovost je skupek lastnosti in značilnosti izdelka oziroma storitve, ki vplivajo na njegovo sposobnost, da zadovolji izražene potrebe (glej Dulc, Orodja za vodenje poslovnih procesov, str. 34, URL). Ta definicija je osredotočena na kupca, ki ima vrsto potreb, zahtev in pričakovanj. Rečemo lahko, da prodajalec izroči kakovost vsakič, ko njegov izdelek ali storitev izpolni ali pa celo prekaša kupčeva pričakovanja. Podjetje, ki mu v večini primerov uspe zadovoljiti večino potreb svojih kupcev na najbolj učinkovit in racionalen način, je kakovostno podjetje. Vendar pa samo kakovost, ki izpolni pričakovanja, ne zadošča. Izdelek je lahko skluden s specifikacijami, vendar je to brez pomena, če so specifikacije napačne. Prav zato je zelo pomembno, da so zahteve jasno izražene, tako da jih ni mogoče napačno razumeti. Posledično temu slednje podjetje oziroma organizacija želi uvesti sistem vodenja kakovosti in zato stremi k sprejetju določenih specifikacij oziroma standardov. Vsaka panoga ima svoje postopke, nekateri so si zelo podobni, nekateri pa se precej razlikujejo.

Standardi ISO so najbolj razširjeni in so nekakšna mednarodna zbirka pravil in metod ter zahtev, kako stvari ali storitve delati prav, brez napak. Med njimi najbolj znan standard za vodenje kakovosti je ISO 9001: 2000, ki se uporablja tako v gospodarstvu kot v negospodarstvu. Temelji na osmih temeljnih načelih vodenja kakovosti, ki so bistvena za dobro poslovno prakso (glej Potkonjak, Spletni priročnik: kakovost poslovanja, URL):

1. osredotočenost na odjemalce – organizacije so odvisne od svojih odjemalcev, zato morajo dejavnosti oblikovati tako, da čim bolj zadovoljujejo potrebe trga;
2. vodenje – je potrebno za zagotavljanje enotnega cilja in smeri;
3. vključevanje ljudi – je potrebno za vzpostavljanje okolja, v katerem se ljudje docela vključijo v doseganje ciljev organizacije;
4. procesni pristop – da bi dosegli organizacijske cilje, je treba vire in dejavnosti voditi kot procese, ob razumevanju, kako rezultati enega procesa (*outputs*) vplivajo na oblikovanje drugega (*inputs*);
5. sistemski pristop k vodenju – uspešnost in učinkovitost organizacije sta odvisni od sistematičnega pristopa k delovnim opravilom;
6. nenehno izboljševanje – vključitev le-tega kot dela vsakdanje prakse je ključni cilj za organizacijo;



7. odločanje na podlagi dejstev – učinkovite odločitve temeljijo na logični in intuitivni analizi podatkov in konkretnih informacij;
8. vzajemno koristni odnosi z dobavitelji – taki odnosi povečujejo zmožnost ustvarjanja dodane vrednosti.

**Tabela 2: Razvoj splošnih konceptov kakovosti**

OBDOBJE	1945–1949	1949–1951	1951–1965	1965–1985	1985–danes
Definicija kakovosti	Skladnost s tehničnimi normativi in standardi	Skladnost s tehničnimi normativi in standardi	Ustrežanje zahtevam	Skladnost z zahtevami uporabnikov	Doseganje maksimal. zadovoljstva uporabnikov
Sistem managementa kakovosti	Inšpekcijska Kakovost	Statistična kontrola kakovosti	Zagotavljanje kakovosti, usmerjene v sisteme	Kontrola kakovosti na ravni celotnega podjetja	Management celovite/ popolne kakovosti
Glavni parameter sistema managementa kakovosti	Končni Proizvod	Končni Proizvod	Proces proizvodnje	Potrebe uporabnikov	Pričakovanja uporabnikov
Instrumenti managementa	Standardizacija	Statistične Metode	Analize temeljnih vzrokov	Uvajanje funkcije kakovosti	Stalne izboljšave
Obdobje	Obdobje temeljnih potreb	Obdobje temeljnih potreb	Obdobje rasti	Obdobje kakovosti	Obdobje kakovosti
Tehnološke spremembe	Masovna Proizvodnja	Masovna proizvodnja (Fordizem)	Hitre spremembe proizvodov	Storitvena ekonomija/ gospodarstvo	Storitvena ekonomija/ gospodarstvo
Tipi tržišč	Tržišče prodajalcev/ Proizvajalcev	Tržišče prodajalcev/ Proizvajalcev	Tržišča kupcev	Zasičena in globalna tržišča	Zasičena in globalna tržišča
Tipi dobrin	Dobrine se iščejo	Dobrine se iščejo	Dobrine se doživljajo	Dobrine se doživljajo	Dobrine se doživljajo
Pogledi na kakovost	Proizvodno usmerjeni (interni)	Proizvodno usmerjeni (interni)	Uporabniško usmerjeni (zunanji)	Proizvodno in uporabniško usmerjeni (notranji in zunanji)	Skupni pogledi proizvajalcev, dobaviteljev, uporabnikov in konkurentov
Meritve kakovosti	Objektivni koncepti	Objektivni koncepti	Subjektivni koncepti	Subjektivni koncepti	Subjektivni in objektivni koncepti
Ugotavljanje kakovosti	Ocenjuje neprizadeta – tretja stranka	Ocenjuje neprizadeta – tretja stranka	Ocenjuje neprizadeta – tretja stranka	Samo-ocenjevanje	Samo-ocenjevanje
Časovni razpon	Statičnost	Statičnost	Dinamičnost	Dinamičnost	Dinamičnost

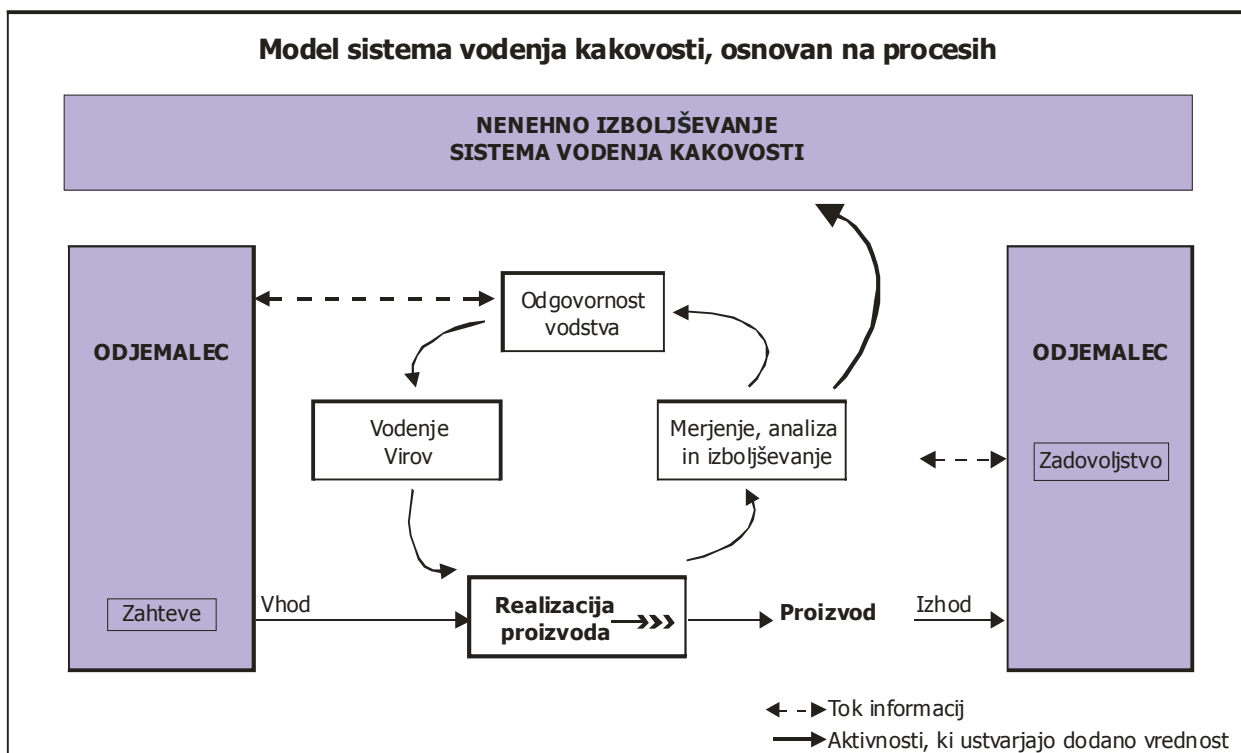
Vir: prilagojeno po Loffler v: Pečar, 2004, str. 31

Iz tabele 2 je razvidno, da so bili zgodnji pristopi kakovosti usmerjeni na zagotavljanje kakovosti izdelkov. S tem, da postajajo tržišča preplavljena s ponudbo, pa so ponudniki spoznali, da uporabniki zahtevajo več kot samo proizvod, želijo namreč popolno storitev. Tako je nastala nuja, da vsi oddelki v organizaciji (marketing, razvoj, računovodstvo) spoznajo in upoštevajo vse potrebe notranjih in tudi zunanjih uporabnikov. Tako je nastal nov koncept menedžmenta celovite kakovosti (TQM), ki zajema tako interna medsebojna razmerja, kot tudi vsa eksterna razmerja organizacije na relacijah ponudnik – uporabnik (glej Pečar, 2004, str. 32).

V Sloveniji prevladuje želja in potreba po urejenosti podjetij v gospodarstvu in organizacijah javnega sektorja. Za reševanje teh potreb uporabljajo različne organizacijske pristope in rešitve. Eden od pristopov je izgradnja sistema kakovosti po zahtevah mednarodnih standardov serije ISO 9000. V Sloveniji je prvo podjetje pridobilo certifikat leta 1999. Danes je v Sloveniji veljavnih preko 1200 certifikatov serije ISO 9000. Vsako podjetje ali organizacija pa lahko z uvajanjem sistema vodenja kakovosti po zahtevah ISO-standardov pričakuje koristi, kot so: vzpostavitev optimalne organizacije poslovanja, ureditev notranjega poslovanja, pregledna organiziranost, preglednost poslovnega procesa, vzpostavitev reda oziroma pravil obnašanja, opredelitev pristojnosti in odgovornosti, dobra podlaga za sistematizacijo in opis delovnih mest, izboljšanje notranjih komunikacij, podlaga za usposabljanje, ohranjanje znanja pri kadrovske spremembah, dvig zavesti zaposlenih o kakovosti, doseganje skladnosti z zahtevami in pričakovanji odjemalcev in izboljševanje kakovosti (glej Potkonjak, Spletni priročnik: kakovost poslovanja, URL).

Da bi organizacija delovala učinkovito in kakovostno, mora identificirati in voditi številne povezane aktivnosti. Aktivnost, ki porablja vire in ki se vodi z namenom, da omogoči spremembo vhodov v izhode, se lahko obravnava kot proces. Izhod enega procesa pogosto tvori vhod v drug proces. Uporabo sistema procesov znotraj organizacije, vključno z njihovo identifikacijo in medsebojnimi vplivi, lahko poimenujemo »procesni pristop«. Prednost procesnega pristopa je v tem, da omogoča nenehen nadzor nad povezavami med posameznimi procesi znotraj sistema procesov, kot tudi nad njihovimi kombinacijami in medsebojnimi vplivi. Pri uporabi znotraj sistema vodenja kakovosti tak pristop poudari pomen razumevanja in izpolnjevanja zahtev, potrebe po obravnavanju procesov z vidika dodane vrednosti, pridobivanja rezultatov delovanja in učinkovitosti procesov ter nenehnega izboljševanja procesov na osnovi objektivnih merjenj (glej Potkonjak, Spletni priročnik: kakovost poslovanja, URL).

**Slika 1: Model sistema vodenja kakovosti**



Na sliki 1 je model sistema vodenja kakovosti, ki je osnovan na procesih, in prikazuje, da imajo odjemalci pomembno vlogo pri določanju vhodnih zahtev. Spremljanje zadovoljstva odjemalca zahteva ocenjevanje njegovega zaznavanja, ali je organizacija izpolnila njegove zahteve. Model pokriva vse zahteve tega mednarodnega standarda, vendar ne prikazuje procesov podrobneje.

Pomembno je, da razlikujemo med kakovostjo, ki je skladna s pričakovanji, in med kakovostjo delovanja. Celovita kakovost pa je ključ do vrednosti in do kupčevega zadovoljstva (glej Dulc, Orodja za vodenje poslovnih procesov, URL).

V današnjem času postaja kakovost samoumevna nujnost in ne več prednost pred ostalimi konkurenti na trgu. Kakovost se vse bolj povezuje in doživlja v povezavi s človeškimi potrebami, hotenji in pričakovanji. Pričakovanja pa so odraz vrednot. Čeprav se danes uvajanje sistemov vodenja kakovosti še vedno razume kot sredstvo za zagotavljanje dolgoročnega stabilnega razvoja organizacij, pa se jih bo v prihodnje sprejemalo in doživljalo kot skupno, splošno vrednoto.

V začetku so k urejevanju sistemov kakovosti in certificiranju le-teh pristopala predvsem proizvodna podjetja, danes pa se tovrstna prizadevanja nezadržno širijo tudi v storitveni javni sektor (na primer v zdravstvo, šolstvo) in državno upravo oziroma javno upravo.

## **3 UČINKOVITOST IN KAKOVOST V JAVNEM SEKTORJU**

### **3.1 OPREDELITEV**

Učinkovitost kot notranje merilo uspešnosti delovanja javnega sektorja lahko opredelimo kot gospodarnost uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Učinkovito delovanje organizacije – izvajanje njene dejavnosti – zahteva čim bolj popolno in enakomerno izrabo zmožnosti in virov organizacije. Mogoča sta dva temeljna načina (Tavčar v: Žurga, 2006, str. 8):

- usmerjenost v racionalizacijo poslovanja – organizacija naj dosega zastavljene smotre in cilje ob kar najmanjši porabi vložkov;
- usmerjenost v rast in večjo kakovost – organizacija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča izloške, z njimi pa stopnjo doseganja smotrov in ciljev.

Učinkovitost javne uprave sestavljata dva bistvena temelja, in sicer (glej Večja učinkovitost, URL) kakovostno in pravočasno odločanje državne uprave ter učinkovito upravljanje s kadrovskimi, finančnimi in materialnimi viri v državni upravi. Učinkovito upravljanje s kadrovskimi viri je pomembno v smislu zavestnega, načrtnega, sistematičnega in racionalnega ravnanja z ljudmi pri delu. Predvsem z novim zakonom o javnih uslužbencih (ZJU) se v javni upravi vzpostavlja uslužbenški sistem, ki temelji na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in na spodbujanju delovne uspešnosti. Prav tako je pomembno učinkovito upravljanje s finančnimi in materialnimi viri, saj se z različnimi sprejetimi ukrepi uspešno znižujejo stroški državne uprave in stroški uporabnikov ob poslovanju z upravo. Učinkovitost državne uprave se povečuje tudi s posodabljanjem in prenovo procesov ter z njihovo informatizacijo, kar omogoča, med drugim, tudi postopno zmanjševanje števila uslužbencev. Povečanje učinkovitosti upravnega poslovanja, kot enega od najpomembnejših ciljev, je tudi posledica zniževanje stroškov v državni upravi. Potrebno pa je paziti, da cenejša uprava istočasno ne pomeni slabše opravljenih storitev, pač pa, da se ob istih stroških zagotovi izboljšana storitev oziroma da se ponudi ista kakovost storitev z nižjimi stroški.

Za uspešno zniževanje stroškov so določeni in predvideni različni mehanizmi, kot so (glej Večja učinkovitost, URL) skupna javna naročila, enotne in skupne informacijske rešitve, ovrednotenje ugleda in znanja državne uprave ter nadzor nad porabo in skrb za racionalno poslovanje.

Učinkovita javna uprava pa ne pomeni samo zniževanja stroškov znotraj uprave, za učinkovito delovanje javne uprave je enako ali morda celo pomembnejše zniževanje stroškov uporabnikom pri njihovem poslovanju z upravo. Zniževanje stroškov za uporabnike je pogoj tudi za kakovostno delovanje uprave, za to pa so predvideni različni načini (glej Večja učinkovitost, URL): odprava nepotrebnih postopkov,

poenostavitev in čim hitrejše izvajanje postopkov – odprava administrativnih ovir (odprava nepotrebnih zahtev, hitrejše izvajanje postopkov s prenovo procesov in z informatizacijo), odprava upravnih zaostankov ter e-uprava in drugi sodobni načini poslovanja.

V javnem sektorju velja več opredelitev pojma kakovosti:

- stopnja, s katero sistem ali proces zadovoljuje specificirane zahteve;
- stopnja, s katero sistem ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja;
- skupek vseh lastnosti ali karakteristik proizvoda, procesa ali storitve, ki se nanašajo na sposobnost, da izpolnijo postavljene ali neposredno izražene potrebe (opredelitev po standardu ISO 8402).

Kakovost torej pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in/ali s pričakovanji strank. V upravi to pomeni po eni strani skladnost delovanja s sprejetimi predpisi, po drugi strani pa skladnost delovanja s pričakovanji državljanov, to je strank državne uprave oziroma uporabnikov njenih storitev (glej Žurga, Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave, str. 30, URLa).

Navedena opredelitev govori o kakovosti v ožjem smislu. Opredelitev pojma kakovosti v širšem smislu, pa je skladnost z načeli in vrednotami delovanja. Za bolj kakovostno javno upravo je potrebno začeti razvijati modele kakovosti in poslovne odličnosti, kot to že počnejo razvitejše države z modeli za presojo poslovne odličnosti, kot so EFQM, CAF, BSC ...

Ugotavljanje učinkovitosti in kakovosti delovanja javnega sektorja oziroma javne uprave se razlikuje od ugotavljanja učinkovitosti in kakovosti delovanja v zasebnem sektorju. Za razliko od poslanstva zasebnega sektorja, ki je doseganje čim večjega dobička za lastnike, in postavljanje jasnih meril (primerjava stroškov in prihodkov, ugotavljanje dobička in donosnosti), je poslanstvo javne uprave zadovoljevanje javnih potreb in javnega interesa. Poslanstvo je običajno vezano na zadovoljstvo uporabnikov. Javna uprava tako večinoma opravlja storitve, cilj dobre organizacije v javni upravi pa je maksimiziranje kakovosti svojih storitev in s tem zadovoljstvo uporabnikov ter minimiziranje stroškov. Cilj je torej večinoma nefinančne narave. Zadovoljstvo stranke pri upravnem delu pa ne more biti edino merilo učinkovitosti in kakovosti, saj je potrebno upoštevati javno korist. Organ lahko opravlja storitve oziroma izdelava produkte, ki so za trg oziroma stranke nepriljubljeni ali pa jih sploh ne želijo imeti (npr. kazni, davki ...) Kljub učinkovito in kakovostno opravljeni storitvi se zato zadovoljstvo stranke ne doseže vedno. Skrbeti je potrebno, da stranka ne uveljavlja svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugimi predpisi. Za razliko od zasebnega sektorja je učinkovitost in kakovost delovanja javnega sektorja tudi težje izmeriti zaradi specifičnosti dela, posebnega položaja na trgu, administrativno določenih cen, nestandardiziranosti in težav pri zagotavljanju primerljivosti (različna storitev, različno okolje). Ena od posebnosti je tudi v tem, da gre večinoma za monopolne organizacije brez konkurence in da imajo organizacije zagotovljena sredstva iz proračuna

neodvisno od učinkovitosti in kakovosti delovanja (glej Nemec, Elementi »mehke kakovosti« v državni upravi, URLb).

Zasebni in javni sektor pa se še najmanj oziroma vedno manj razlikujeta v razvoju učinkovitega in kakovostnega delovanja. Na obeh področjih morajo biti notranji procesi učinkoviti in dobro opravljene, predvsem pa morajo biti stroškovno učinkoviti, uveljavljati je treba nove tehnologije in nove spretnosti.

Opisane pojme, ki so povezani z učinkovitostjo in kakovostjo delovanja javnega sektorja, definira v prvi vrsti zakonodaja RS. Poleg področnih zakonov, ki so bili sprejeti zaradi krepitev administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih in zaradi izgradnje novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave, usklajenega s standardi tako imenovanega »evropskega upravnega prostora« (angl. *European Administrative Space*), kot so Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o javnih agencijah, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah ..., pa so navedeni pojmi opredeljeni tudi v Ustavi RS. Pojmi so v zakonih definirani zato, ker zakon točno določa, za koga in na kakšen način pravila veljajo. Zaradi reforme in nadaljnjega razvoja javne uprave je Vlada RS sprejela politične akte, kot so Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije – NPKRS, Politiko kakovosti državne uprave, Politiko kakovosti slovenske javne uprave, Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999, Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 in Strategijo razvoja Slovenije – 2005–2013, Državni razvojni program za obdobje 2007, Nacionalni program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji ..., v katerih je, med drugim, določila in opredelila temeljne usmeritve, cilje in vrednote glede učinkovitosti in kakovosti delovanja javne uprave. Definicije in opredelitve teh pojmov najdemo tudi v številnih teorijah strokovnjakov na tem področju.

### **3.2 RAZLOGI ZA UVAJANJE UČINKOVITOSTI IN KAKOVOSTI V JAVNI SEKTOR OZIROMA JAVNO UPRAVO**

Razvoj javnih uprav po vsem svetu sledi od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja paradigmi novega upravljanja javnega menedžmenta (angl. *New public Management*). Temeljiti prenovi vladnega sektorja je v posameznih državah botrovalo več vzrokov, med katerimi sta poglobitni potrebi po manjši javni porabi in večji odzivnosti na pričakovanja uporabnikov javnih storitev.

Klasičnim načelom delovanja uprave – zakonitost, varovanje javnih koristi, politična nevtralnost, samostojnost, etičnost – se pridružujejo sodobni principi, zlasti usmerjenost uprave k njenim uporabnikom, uspešnost in učinkovitost ter odprtost. V tem okviru se večina upravnih reform v germanskem prostoru osredotoča na decentralizacijo in finančni menedžment, v anglosaksonskem pa poleg tega še na

privatizacijo, upravljanje kadrovskih virov in usmeritev k uporabnikom javnih storitev. Slovenska uprava se po ukrepih in rezultatih enakovredno meri z evropskimi. Prav tako so za slovensko upravo značilni isti veliki problemi kot za evropske uprave, to so relativno nezadovoljstvo zaposlenih, še vedno preveč birokratska samozadostnost uprave kot celote, pomanjkljiva medinstitucionalna koordinacija in politična stigmatizacija upravnega dela (glej Kovač, 2003, str. 29–41).

Razcvet upravnih reform sodi v začetek devetdesetih let, saj je večina reform v državah članicah OECD zajeta v obdobju med 1989 in 1992. Med posameznimi državami so bile vodilne Nova Zelandija, Velika Britanija, Združene države Amerike, Nizozemska, Nemčija, Francija ... Konkretno gre pri novem javnem menedžmentu za dejavnosti, ki stremijo k profesionalizaciji menedžmenta, k uvedbi standardov in merjenju uspešnosti, k izhodni kontroli, k decentralizaciji in delegiranju odgovornosti, h konkurenci, k poslovnim metodam dela in ekonomični porabi virov, kar pomeni hibrid menedžmenta z naraščajočim poudarkom na jedru vrednot javnih služb (po Dunleavy in Hood v: Kovač, 2003, str. 29).

Uvajanje in spodbujanje učinkovitosti in kakovosti v javnem sektorju oziroma v javni upravi izboljšuje zadovoljstvo uporabnikov, povečuje dostopnost do storitev, zvišuje učinkovitost, znižuje stroške, povečuje transparentnost ter olajšuje dostop do javnih informacij, to pa so tudi vzroki za reformo in nadaljnji razvoj javnega sektorja.

Uspešni učinki reform javnega sektorja po svetu so zniževanje stroškov proračuna (primarni cilj reform), merjenje in ugotavljanje organizacijske uspešnosti, izhodna kontrola (menedžment rezultatov) ter usmerjenost k uporabniku. Neuspešni učinki pa se odražajo v še višjih zahtevah uporabnikov kot posledica izboljšanih standardov ter upravljanje kadrovskih virov (motivacija, kompetence ...) (glej Kovač, Modernizacija slovenske javne uprave, 2007, URL).

Temeljni cilji modernizacije javne uprave v RS so (glej Fakulteta za upravo, Temeljni cilji modernizacije javne uprave v RS, URL):

- varstvo javnega interesa (zakonitost in pravna varnost);
- načrtovanje in izvedba javnih politik (politična nevtralnost, profesionalnost – strokovnost, usmerjenost k uporabniku);
- zagotoviti spodbudno okolje za investicije in razvoj konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva (učinkovitost – ekonomičnost, manjši pritisk na javno porabo, odprtost in preglednost).

Modernizacijo razumemo kot pravo reformo javne uprave, je spremenjena vloga javnih institucij, reorganizacija, postopna deregulacija (po Lane, 1995 v: Kovač, Modernizacija slovenske javne uprave, 2007, URL).

### **3.3 RAZMERJE MED KLASIČNIMI IN NOVEJŠIMI NAČELI DELOVANJA JAVNE UPRAVE OZIROMA JAVNEGA SEKTORJA**

Za učinkovito in kakovostno delovanje javne uprave oziroma javnega sektorja so pomembna načela izvrševanja javnih nalog. Med načeli delovanja sodobne javne uprave ločimo klasična načela in sodobna načela »novega javnega menedžmenta« (glej Fakulteta za upravo, Načela delovanja sodobne javne uprave, URL):

Klasična (pravno-politična) načela so:

1. zakonitost – uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. To načelo se izraža v vseh oblikah delovanja, še posebej v izvrševanju oblasti;
2. pravna varnost in predvidljivost, prepoved arbitrarnosti, enakopravno obravnavanje pravnih subjektov;
3. strokovnost in strokovna samostojnost – uprava svoje delo opravlja po pravilih stroke;
4. politična nevtralnost – pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna. Pri svojem delu mora ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posamezniku, pravnim osebam ali interesni skupini.

Sodobna načela »novega javnega menedžmenta« so:

1. usmerjenost k uporabniku – to načelo izhaja iz ideje, da je uprava servis vsakemu državljanu, ter iz ideje o osredotočenosti na uporabnika. Načelo usmerjenosti k uporabniku zajema predvsem naslednje cilje (glej Usmerjenost k uporabnikom, URL):
  - dostopnost upravnih storitev – s tem je mišljeno opravljanje storitev, ki od uporabnika zahteva čim manj časa in fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem upravnih storitev. Sem sodijo ukrepi, kot so skrajševanje čakalnih vrst, podaljševanje uradnih ur, odprava krajevnih ovir, prilagoditve za osebe s posebnimi potrebami, e-uprava in e-upravne storitve;
  - socialna primernost upravnih storitev – s tem je mišljena cenovna sprejemljivost upravnih storitev. Tu ne gre za trg, kjer bi ceno upravnim storitvam določala ponudba in povpraševanje. Zaradi tega je potrebno skrbeti za primerno višino plačil v upravnem postopku;
  - enostavnost upravnih storitev – državna uprava si mora prizadevati, da bo imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z njo. Prvo raven ukrepov predstavlja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa, druga raven pa je tako imenovana odprava administrativnih ovir (OAO) ob nespremenjeni zaščiti javnega interesa. V Sloveniji se za doseganje poenostavitve upravnih storitev uporablja program Odprava administrativnih ovir. Pri OAO gre za proces zmanjšanja, odprave ali preprečitve administrativnih bremen, vključno z merjenjem administrativnih stroškov, ki jih povzročajo zakonodaja gospodarskim subjektom ali državljanom. Aktivnosti, ki vodijo k poenostavitvam v okviru OAO (glej Odprava administrativnih ovir), so: odstraniti, zmanjšati, združiti ali izboljšati zakonodajne predpise, poenostaviti procese znotraj zakonodajnih predpisov,



izmenjati podatke znotraj uprave, razviti informacijsko-telekomunikacijske rešitve in storitve ter zagotavljati boljša navodila in informacije;

- primerna informacijska podpora uporabnikom – zagotoviti jo je potrebno tako na kakovostni kot na količinski ravni. Za prvo raven so pomembni pravilnost, strokovnost in primernost informacije, druga raven pa se ukvarja s celovitostjo informacije oziroma s tem, ali ima uporabnik vse informacije, ki jih na določeni stopnji potrebuje. Ukrepe za zagotavljanje pravilne informacijske podpore sta zagotovila predvsem dva predpisa. Prvi je Poslovanje organov javne uprave s strankami, drugi pa je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Številne informacije, ki so pomembne za stranko v upravnem postopku, imajo naravo informacij javnega značaja;

- zanesljivost – državna uprava naj bi bila sposobna opraviti storitev v predpisanem roku. K zanesljivosti kot enemu izmed ciljev usmerjenosti k uporabniku se navezujeta dve načeli, in sicer načelo predvidljivosti in načelo pravne varnosti. Uresničevanje načela predvidljivosti jamči uporabniku, da bo ravnanje upravnega organa takšno, da ga je mogoče vnaprej predvideti na podlagi veljavnih predpisov, ki vežejo upravni organ. Načelo pravne varnosti pa zahteva določenost ali pa vsaj določljivost pravnega ravnanja uradne osebe;

- primernost osebnega stika – gre za cilj vzpostaviti delovanje javne uprave, ki bo zadostilo vsaj minimumu prijetnosti, prijaznosti, vedrosti državne uprave. Velik poudarek je na primerni komunikaciji, saj posamezniki pogosto ocenjujejo in vrednotijo delo javnih uslužbencev skozi njihovo prijaznost, nasmejanost in ustrežljivost;

- odzivnost – tu gre za sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov. Mnenja je potrebno beležiti in obravnavati konkretne predloge, jih ovrednotiti in k njim resno pristopiti. Pomembno je, da se mnenja strank, ki prihajajo v stik z državnimi uslužbenci, beležijo in obravnavajo na delovnih sestankih, še najboljše na ravni vodstva;

2. odprtost in preglednost – to načelo se uveljavlja:

- z zakonom o dostopu do informacij javnega značaja – pravica do informacije in aktivna vloga uprave pri informiranju;

- s sodelovanjem javnosti v procesih odločanja – predhodna presoja učinkov predpisov, partnerska uprava, projekt »Boljši predpisi«;

3. kakovost – v ožjem smislu pomeni skladnost med pričakovano in dobljeno storitvijo ter zadovoljstvo uporabnika, v najširšem smislu pa skladnost z načeli in vrednotami delovanja. Pomembni so modeli kakovosti in poslovne odličnosti;

4. učinkovitost – doseže se z različnimi mehanizmi – sistemi merjenja, uvajanje konkurence, finančna decentralizacija, motivacijski mehanizmi, financiranje po standardih ter z mehanizmi reorganizacije in s kadrovskimi ukrepi po ZJU.

Opisana klasična in sodobna načela »novega javnega menedžmenta« se med seboj ne nadomeščajo, pač pa so sodobna načela nadgradnja klasičnim načelom. To lahko pojasnimo na primeru odločanja v konkretnih upravnih zadevah v upravnem postopku. Ne glede na to, da se pravila upravnega postopka v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP) in procesna pravila področnih zakonodaj stalno spreminjajo, upošteva družbene trende in potrebe udeležencev v postopkih, je potrebno poudariti, da je bistvo upravnega postopka varstvo javnih koristi v razmerju

do zasebnih interesov in uveljavljanja pravic strank. Upravni postopek predstavlja enega ključnih mehanizmov varstva pravic strank pred potencialno zlorabo oblasti organov, ki odločajo o pravicah, pravnih koristih in obveznostih fizičnih in pravnih oseb. Po drugi strani pa se v okviru upravnega postopka – ZUP-a tehta, koliko je mogoče uveljavljati zasebne interese brez ogrožanja javne koristi, ter istočasno zagotavlja, da sta javni in zasebni interes uravnotežena in sorazmerna. Če je narava pravice, obveznosti ali pravne koristi opredeljena kot upravna zadeva, mora upravni postopek zagotoviti, da javni interes ni zaščiten čezmerno, in hkrati, da zasebni interes ni nadrejen javnemu. Zato se nekatere spremembe, zlasti tiste v sklopih vladnih programov odprave administrativnih ovir in prijazne uprave, kažejo kot premalo pretehtane (na primer v zvezi s krajevno in stvarno pristojnostjo, odprava strokovnih izpitov, odpoved pravici do pritožbe ...). Tako je vprašljivo urejanje procesnih vprašanj upravnega postopka z izvedbenimi akti v sklopu programa OAO (z Uredbo o upravnem poslovanju – UUP), saj se je regulacija mnogih postopkovnih vprašanj prenesla na raven podzakonskih predpisov. Upravni postopek se namreč v skladu z Ustavo RS ureja lahko samo z zakonom, z izvedbenim aktom pa le, če gre za tehnična in organizacijska vprašanja in če je za to že v samem zakonu dana izrecna podlaga. Glede tega je Uredba o upravnem poslovanju na več mestih neskladna z (višjim) zakonom. Pri UUP je spornih predvsem nekaj določb o pristojnosti kot osnovnem elementu formalne zakonitosti. Kot prepreka pri uveljavljanju pravic stranke, brez dodane vrednosti za javni interes, se postopoma odpravlja interes krajevnosti pristojnosti. Tako državna uprava deluje v smislu usmerjenosti k uporabniku, kateremu se omogoča izbira pristojnega organa in s tem običajno hitrejša storitev, posredno pa se vnaša v državno upravo elemente notranje konkurenčnosti, ki naj bi ob drugih ukrepih stimulacije vodili k višanju ravni kakovosti storitev. Kljub temu pa se je ob tem zanemaril javni interes, in sicer ni bila predvidena posledica spremembe pravil, to je obremenitev različnih organov, niti se ni premislilo o posledicah uveljavitve drugih pravil ZUP-a, kot je denimo spoštovanje ustavne pravice pripadnikov narodnih manjšin, da uporabljajo svoj materni jezik. S tem so se podcenili finančni učinki uredbe in ogrozila se je smotrna poraba proračunskih sredstev. Nekatere določbe ZUP-a pa se negira z neregulatornimi pristopi. Zato je potrebno pozornost posvetiti uravnoteženju javne koristi in interesov strank, saj sta sicer dobro upravljanje in zakonito izvajanje upravnih postopkov sovpadajoča in ne izključujoča se koncepta. (glej Kovač, 2008(b)).

### **3.4 MERJENJE**

Temeljna metoda za zagotavljanje kakovosti in učinkovitosti v upravi je kontrola in nadziranje. Velik poudarek je na samokontroli, saj je cilj narediti stvar pravilno že prvič, ker napake in sama kontrola stanejo. S preventivnimi in korektivnimi ukrepi, to je z izvajanjem PDCA (plan – planiraj, do – naredi, check – preveri, act – ukrepaj) ter z izvajanjem nenehnega izboljševanja procesa, se postopno preusmerimo iz iskanja

napak na odstranjevanje njihovih vzrokov. V zvezi s tem je pomemben tudi notranji nadzor (glej Nemeč. Ali se kakovost v upravi splača?, URLa).

Kakovost lahko nadzorujemo z merjenjem. Meritve se uporabljajo za ugotavljanje obsega izboljšav ali poslabšanj. Meritve lahko zajemajo obliko preprostejšega štetja za pridobitev potrebnih podatkov ali pa tudi bolj zahtevne metode za pridobivanje podatkov. Vsako izboljševanje terja najprej dobro poznavanje obstoječega, zato je v prvi vrsti najprej potrebno natančno ugotoviti vse aktivnosti in postopke, ki jih merimo. To pa zahteva merjenje in vrednotenje rezultatov. V vsaki organizaciji je merjenje pomembno, ker če ne merimo rezultatov, ne moremo razlikovati uspeha od neuspeha, in, posledično, če ne zaznamo dosežkov, jih ne moremo nagraditi ter se iz njih učiti, prav tako pa, če ne zaznamo slabega dela, ga ne moremo popraviti (glej Žurga. Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi, URLb).

Vseh sestavin koncepta merjenja uspešnosti in učinkovitosti se iz zasebnega v javni sektor ne da prenesti, treba pa jih je poznati, da se lahko ali sprejmejo ali zavrnejo. Zamisel o proučevanju učinkovitosti se je pojavila že na začetku dvajsetega stoletja. Na področju produktivnosti, kot pomembnega dela učinkovitosti, so se pojavljali različni problemi, kot posledica razvoja tehnologije. Strategija njihovega reševanja z namenom izboljšanja produktivnosti je bistveno vplivala na povečevanje učinkovitosti. V tabeli 3 je predstavljen dosednji razvoj koncepta merjenja uspešnosti in učinkovitosti v zasebnem sektorju, predvsem tistega dela, ki bi ga bilo možno uporabiti tudi v javnem sektorju.

**Tabela 3: Razvoj produktivnosti**

Obdobje	Problem	Izbrana strategija
1900–1939 Industrializacija	Rast organizacij v javnem in zasebnem sektorju	Hierarhična organizacijska struktura Racionalizacija delovnih procesov Svetovanje in motiviranje zaposlenih Vodstvena strategija
1939–1945 Druga svetovna vojna	Kakovost vojne proizvodnje	Kontrola kakovosti izdelkov
1945–1965 Povojni razvoj	Kontroliran razvoj Motiviranje zaposlenih	Financiranje ciljnih projektov glede na uspešnost Teorija X/Y
1965–1980 Analize programov	Pojavljanje problemov učinkovitosti in uspešnosti Motiviranje zaposlenih	Analiziranje operacij Strategija stroškov in koristi Strateško načrtovanje Institucijski razvoj
Po letu 1980 Paradigma kakovosti	Izboljševanje učinkovitosti in uspešnosti z organizacijo Zaupanje vodstvu	Zunanje storitve, partnerstvo, zmanjševanje institucijskih ravni, uporaba informacijske tehnologije Strateško planiranje, TQM in sorodne strategije

(Vir: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 46)

Vsak sistem merjenja bi moral biti podpora odločanju – kje in kako ukrepati. Odločitve morajo temeljiti na znanju, prav merjenje pa igra pomembno vlogo pri

zagotavljanju podatkov in informacij, iz katerih se razvije znanje. Vprašanje pa je, kako razviti celovit in enoten sistem meritve učinkovitosti delovanja. Iz rezultata meritev bi morala biti razvidna uspešnost poslovanja v smeri doseganja ciljev in poslanstva organizacije. Bistveno pri tem je, da so predhodno uspešno in pravilno določeni ključni dejavniki uspeha. Ti kazalci morajo zajemati celovitost dejavnosti in vsa področja organizacije. Tipični ključni dejavniki v javnem sektorju kažejo meritve ekonomičnosti, učinkovitosti in končnih rezultatov (efektov), to so »3E« (*economy, efficiency, effectiveness*) ter različne meritve kakovosti javnih storitev (glej Pečar, 2004, str. 35). Merjenje je torej tudi v javnem sektorju izrednega pomena, saj se je z rezultati meritev poskušal ustaviti trend naraščanja javne porabe, sistemi meritev pa so bili oblikovani z namenom, da se razpoložljivi viri uporabljajo čim smotrneje in učinkoviteje, torej, da se naredi več s čim manj porabljenih proračunskih sredstev. Pomembno je, da so rezultati, ki jih dajejo aktivnosti merjenja uspešnosti delovanja, posledica natančnih, zanesljivih ter veljavnih informacij in poročil. Informacije oziroma poročila o uspešnosti ali neuspešnosti poslovanja so tako osnova za proračunske odločitve, prav tako pa se uporabljajo kot pomoč pri odločanju o uporabi virov.

V javnem sektorju se običajno izvajajo meritve ekonomičnosti, meritve učinkovitosti delovanja, meritve končnih učinkov delovanja, meritve kakovosti storitev, meritve finančne uspešnosti ter meritve celovite uspešnosti poslovanja. Učinkovitost lahko merimo tako, da output delimo z vrednostjo vseh inputov. Kolikšen je strošek dela na enoto storitve ali produktivnost dela pa je najbolj pogost način merjenja učinkovitosti. Najbolj pogoste meritve v javnem sektorju so meritve kakovosti storitev. Tu so v ospredju potrebe in zahteve uporabnikov storitev ter zadovoljevanje teh potreb, kot so dolžine čakanja, razpoložljivost, natančnost in kontinuiteta pri izvajanju storitev (glej Pečar, 2004, str. 104–106). Slednje se preverja tudi prek Uredbe o poslovanju s strankami (Uradni list RS, št. 20/05), ki predvideva in celo uvaja obvezno ugotavljanje zadovoljstva strank v smislu anket zadovoljstva med strankami, uvedbo informatorja, knjigo pripomb in pohval ... Za prikaz uspešnosti so nekatere meritve bolj pomembne od drugih, nekatere meritve so med seboj povezane, nekatere pa so si v nasprotju, kot na primer določenim storitvam lahko izboljšamo kakovost, vendar samo ob višjih stroških.

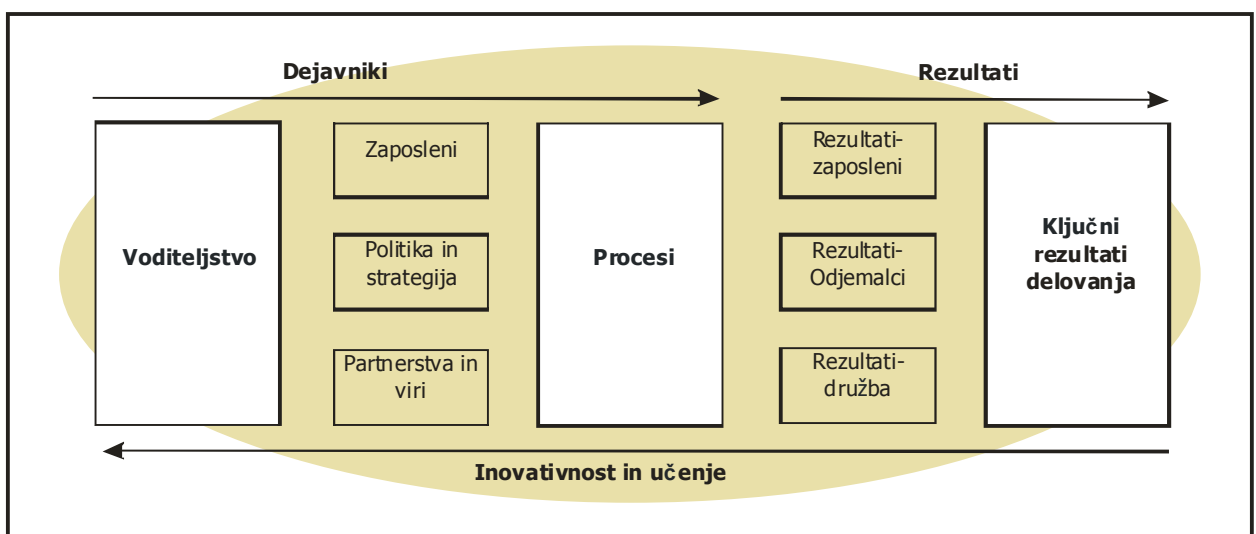
Presojanje in merjenje uspešnosti uprave mora temeljiti na strokovno zasnovanih meritvah, ki naj bi se izvajale tekom celega leta, ne pa na suhoparnih in necelovitih poročilih, ki jih različni izvajalci javnih storitev običajno sestavijo le ob izteku proračunskega obdobja (glej Pečar, 2004, str. 115).

### **3.4.1 EFQM – European Foundation Quality Management**

Model odličnosti EFQM (ang. *European Foundation Quality Management*) je poslovni model in predstavlja logično nadgradnjo sistemom vodenja kakovosti ISO 9001, kar je mogoče razbrati iz posameznih meril, po katerih se ocenjuje tudi procesni pristop. Model EFQM je bil razvit kot ocenjevalni okvir za analizo poslovne odličnosti

organizacij v okviru evropske nagrade kakovosti v Bruslju (*European Quality Award*). Prvotno je bil uporabljen v zasebnem sektorju, pozitivni učinki pa so se kasneje prenašali tudi v javni sektor. Model je splošen in neobvezujoč okvir, ki temelji na devetih merilih, znotraj katerih je postavljeno še 32 podmeril. Inoviranje in učenje sta gonilni gibalni razvoja za sleherni organizaciji, saj ločita povprečne od najboljših organizacij na poti k odličnosti. Ta evropski model sodi med tako imenovane holistične pristope, kjer je organizacija analizirana in spodbujena k izboljšavam na vseh področjih svojega delovanja, upošteva cilje (rezultate) in vire (dejavnike). Model temelji na predpostavki, da se odlični rezultati pri delovanju, odjemalcih (neposrednih uporabnikih organizacije), zaposlenih in družbi dosežajo z voditeljstvom, ki je gonilo politike in strategije, zaposlenih, partnerstev, virov in procesov. Za razliko od ostalih pristopov ta model omogoča predvsem vzpostavitev celovitega sistema merjenja in stalnega izboljševanja vseh ključnih področij in segmentov delovanja organizacije. Organizacijam v globalnem svetu omogoča vzpostavitev celovitega sistema merjenja napredka v delovanju preko metodologije RADAR-matrike od 0 do 1000 (RADAR sestavljajo štiri elementi: Results – rezultati, Approach – pristop, Deployment – razširjenost pristopa, Review – pregled). V osnovi model EFQM omogoča relativno objektivno analizo stanja in identifikacijo šibkih področij v delovanju organizacije ter stalno izboljševanje na temelju analitičnih informacij. Preko modela in ocenjevanja je omogočena tudi primerjava z najboljšimi organizacijami (ang. *benchmarking*), medorganizacijsko učenje ter prenos dobrih praks. Po podatkih evropske fundacije za kakovost (EFQM), model odličnosti za samoocenjevanje uporablja preko 35.000 organizacij po vsej Evropi. Na osnovi meril tega modela je danes v Evropi organiziranih preko 25 državnih in regionalnih nagrad za kakovost, v Sloveniji pa je organizirana v obliki Priznanja RS za poslovno odličnost (PRSP) že od leta 1998 (glej Uvajanje poslovne odličnosti v slovenska javna podjetja, URL).

**Slika 2: Evropski model odličnosti EFQM**



(Vir: Mladenovič, 2007, str. 232)

Slika 2 prikazuje model odličnosti EFQM, ki vsebuje devet meril (voditeljstvo, politika in strategija, zaposleni, partnerstva in viri, procesi, rezultati v zvezi z odjemalci, rezultati v zvezi z zaposlenimi, rezultati v zvezi z združbo, ključni rezultati delovanja), razdeljenih na dejavnike in rezultate. Merila se uporabljajo za ocenjevanje, v kolikšni meri podjetje napreduje, da bi doseglo odličnost. Posameznemu merilu je pripisano največje število točk, skupaj največ 1000, ki ga lahko dodelimo pri ocenjevanju določenega področja v procesu samoocenjevanja ali v procesu ocenjevanja vlog prijaviteljev za priznanje. Z izrazom dejavniki označujemo vse tiste dejavnosti in ukrepe, ki se izvajajo v organizaciji. Dejavniki prikazujejo, kako organizacija deluje oziroma dosega rezultate. Rezultati pomenijo, kaj je organizacija že dosegla in kaj dosega danes. Rezultati kažejo, kaj merimo ter kako dosegamo cilje in postavljene mejnike. Rezultati so posledica dejavnikov (glej Model odličnosti EFQM v: Mladenovič, 2007, str. 232). Model upošteva dinamiko okolja. S pomočjo puščic v shemi se prikaže vpliv inovacij in učenja na izboljšanje dejavnikov, ti pa vodijo k boljšim rezultatom. Spremembe modela odličnosti v letu 2003 so omogočile uporabo modela tudi v javnem sektorju, uvedbo izboljšav na področju inovativnosti in možnosti primerjav (*benchmarking*), partnerstev, upravljanje znanj, ustvarjalnosti in učenja. Izboljšani model bolj poudarja sklepanje partnerskih povezav in ravnanje z ljudmi, tako z zaposlenimi kot z odjemalci. Dopolnitve se kažejo pri nekaterih merilih, posebej pri kazalcih poslovanja in merjenju poslovne zmogljivosti, na primer pri devetem merilu (ključni rezultati delovanja), ki obravnava finančne kazalce (na primer izkaz uspeha, bilanca stanja, izkaz finančnih tokov ...) ter nefinančne kazalce (na primer pri celoviti zmogljivosti, ključnih procesih, informacijah o dobaviteljih in materialih, tehnologiji, razvojni dejavnosti ...). Nespremenjeno je ostalo število meril (9) in podmeril (32) ter število točk po posameznih merilih. Bistvena prednost novega modela je tudi, da sta razviti verziji meril (za majhna in srednje velika podjetja ter za javni sektor) vsebinsko identični novemu modelu in da je število meril in podmeril v obeh verzijah enako osnovnemu modelu, pri tem pa upošteva ustrezne posebnosti in prilagoditve (glej Mladenovič, 2007, str. 232–233).

Novi model EFQM uvaja tudi nov način samoocenjevanja po shemi RADAR, po kateri mora organizacija (glej Kovač in Kern Pipan, 2005, str. 731) opredeliti rezultate, ki si jih je pri izdelavi politike in strategije postavila za cilj. Načrtovati in razvijati mora enoten seznam dobro zasnovanih pristopov za doseganje sedanjih in prihodnjih rezultatov. Sistematično mora širiti pristope, da bo v celoti zajela vsa področja in ravni delovanja, ter ocenjevati in pregledovati pristope s spremljanjem in z analizo doseženih rezultatov ter s stalnim učenjem. Na koncu pa mora prepoznavati, prednostno razvrščati, načrtovati in po potrebi izvajati izboljšave.

Evropski model odličnosti v osnovi omogoča dvoje, in sicer relativno objektivno analizo stanja in identifikacijo najšibkejšega člena delovanja organizacije, ki ovira skupni napredek pri doseganju ciljev (za konkurenčno prihodnost organizacije, razvoj strategij ter organizacijsko prilagoditev je razumevanje obstoječih prednosti in področij za izboljšanje namreč bistveno, k temu pa pripomore tudi jasna opredelitev prednosti in področij za izboljšave, možnost objektivnega merjenja dejanskega stanja urejenosti poslovanja ter načrtovanje aktivnosti za izboljšanje) ter stalno

izboljševanje na temelju analitičnega inputa informacij o stanju (glej Kovač in Kern Pipan, 2005, str. 728).

Model EFQM se uporablja v Sloveniji desetletje manj kot v Evropi. Pretežno se je uveljavil prek nacionalne nagrade za kakovost – Priznanja RS za poslovno odličnost, ki v organizaciji Urada za meroslovje poteka od leta 1998. Pri tem javna uprava z znatnim deležem sodelujočih spozna dodano vrednost uporabe modela predvsem s samoocenjevanjem po CAF-u.

### **3.4.2 CAF – Common Assessment Framework**

Model CAF (ang. *Common Assessment Framework*) je nastal kot odziv na potrebe organizacij javnega sektorja, ki so želele oblikovati sebi prirejen model, ki upošteva posebnosti dela v tem sektorju. Model CAF je skupni ocenjevalni model oziroma okvir za organizacije v javnem sektorju, ki ga je razvila skupina strokovnjakov iz uprav držav članic EU in predstavnikov Visoke šole za upravo iz Speyerja ter Evropskega inštituta za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta v letih 1998–2000. Temelji na modelu EFQM, pri čemer upošteva zlasti vpliv politike na strokovno delo v upravi, procesni način dela, usmerjenost k uporabnikom in nefinančne rezultate uspešnosti delovanja. Model CAF je bil dvakrat prenovljen, leta 2002 in drugič leta 2006. V letih 2000–2005 ga je uporabljalo približno 900 organizacij evropskih javnih uprav (od tega je zabeleženo okoli 80 ocen v Sloveniji), da bi izboljšalo delovanje svojih organizacij, veliko zanimanje za uporabo tega orodja pa obstaja tudi zunaj Evrope. Vsebinsko se model prek 28 kazalnikov, ki so povezani v devet glavnih meril (po EFQM), nanaša poudarjeno na procese inoviranja, posodabljanja in izboljšav. Model CAF prinaša tudi dve močni metodologiji ugotavljanja in ocenjevanja odličnosti, tako imenovano enostavno in podrobno ocenjevanje, pri čemer je drugo metodološko bolj podprto z dokazi in ima ocena tako večjo objektivno vrednost. Model CAF je torej orodje, ki ga organizacije v javnem sektorju po vsej Evropi lahko enostavno uporabljajo kot pripomoček pri uporabi tehnik za obvladovanje kakovosti, da bi izboljšale svoje delovanje. Model CAF zagotavlja okvir za samoocenjevanje, ki je po svoji zasnovi podoben večjim modelom celovitega obvladovanja kakovosti – TQM (ang. *Total Quality Management*), še zlasti modelu odličnosti EFQM, predvsem pa je zasnovan za organizacije v javnem sektorju, ob upoštevanju razlik med njimi. Ima štiri glavne cilje (glej MJU, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006, str. 6–7):

1. v javno upravo uvajati načela celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) in jo z uporabo in razumevanjem samoocenjevanja postopoma voditi od sedanjega zaporedja aktivnosti načrtuj – izvedi do popolnega kroga PDCA (načrtuj – izvedi – preveri – ukrepaj);
2. omogočiti javnim organizacijam, da se same ocenijo in sprejmejo ukrepe za izboljšanje;
3. delovati premostitveno med različnimi modeli, ki se uporabljajo pri obvladovanju kakovosti;
4. omogočiti primerjalno učenje med organizacijami v javnem sektorju.

Organizacija si z uporabo modela CAF zagotovi učinkovit okvir za začetek procesa stalnega izboljševanja. Model CAF omogoča oziroma zagotavlja (glej MJU, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006, str. 8) ocenjevanje na podlagi dokazov, po merilih, ki so širše sprejeta v javnem sektorju v Evropi, in daje priložnosti za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov. Zagotavlja tudi doseganje doslednosti usmeritve in soglasja glede tega, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije, ter omogoča povezavo med različnimi rezultati, ki bodo doseženi. Ustvarja navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja in daje priložnosti za spodbujanje in izmenjavo dobre prakse med različnimi področji v organizaciji in z drugimi organizacijami. CAF omogoča tudi vgrajevanje raznih pobud kakovosti v redno poslovanje in merjenje napredovanja s periodičnim samoocenjevanjem.

Končni cilj modela CAF je prispevati k dobremu upravljanju, čeprav se model osredotoča predvsem na ovrednotenje upravljanja delovanja in na prepoznavanje vzrokov, ki organizaciji omogočajo izboljšanje. Ocenjevanje delovanja tako obravnava glavne značilnosti organizacije v javnem sektorju, ki so demokratična odzivnost ali odgovornost, delovanje v zakonskem, zakonitem in predpisanem okviru, komuniciranje s politično ravni, vključevanje udeleženih strani in ravnoteženje njihovih potreb, odličnost pri izvajanju storitve, cenovna primernost, doseganje ciljev ter upravljanje posodabljanja, inoviranja in sprememb. Brez zanesljivih podatkov o vseh različnih funkcijah organizacije v javnem sektorju je samoocenjevanje in izboljševanje organizacij zelo težko doseči. Model CAF spodbuja organizacije v javnem sektorju, da zbirajo in uporabljajo podatke, vendar pa zelo pogosto ti podatki niso na voljo pri prvem samoocenjevanju. Zato se model CAF pogosto šteje kot spodbuda za začetek merjenja. Model navaja področja, na katerih je bistvenega pomena začeti merjenje. Večji kot je napredek, ki ga javna uprava naredi na poti k nenehnemu izboljševanju, bolj sistematično in postopno bo zbirala in upravljala notranje in zunanje podatke (glej MJU, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006, str. 9).

### **3.4.3 BSC – Balanced Scorecards**

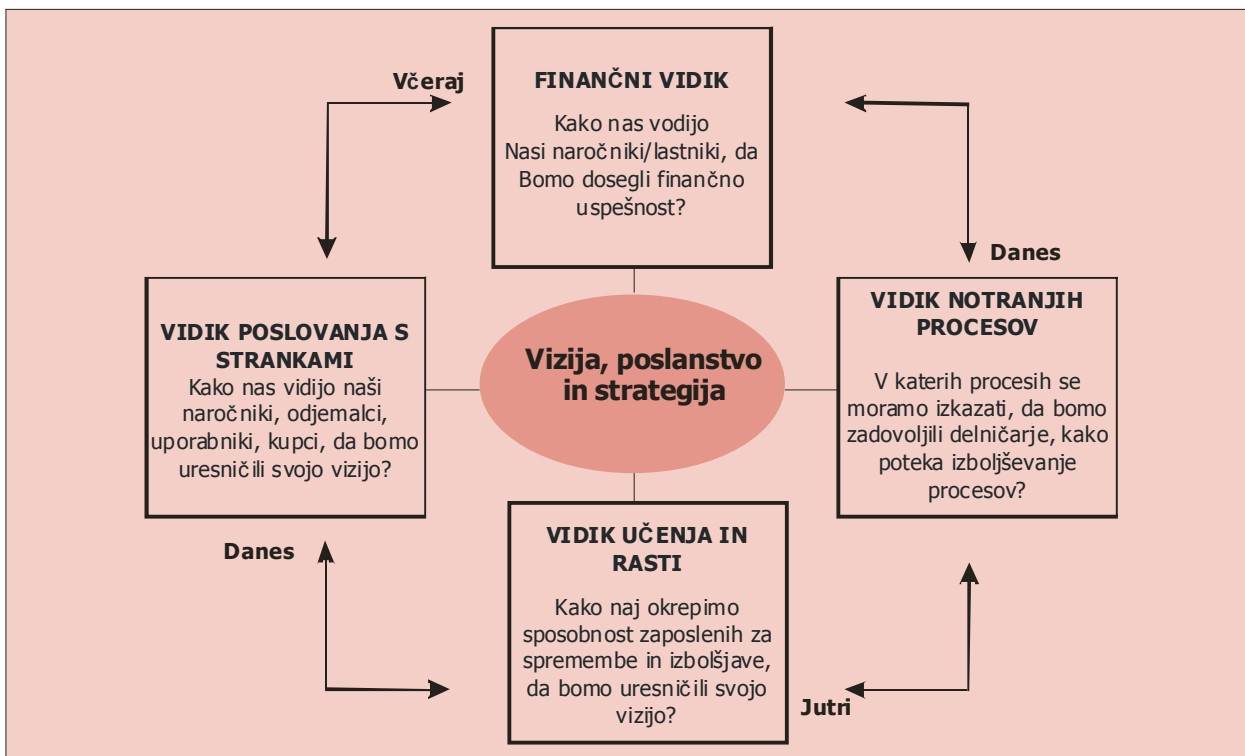
Sistem uravnoveženih kazalnikov BSC (ang. *Balanced Scorecards*) je orodje za prenos strategije v delovanje organizacije. Razvila sta ga harvardska profesorja Robert S. Kaplan in David P. Norton konec osemdesetih let 20. stoletja. Prvič sta ga v javnosti predstavila leta 1992, v Sloveniji pa se je začel pojavljati in uveljavljati v letih 1999, 2000 in kasneje (glej Kovač, 2008(a), str. 61). Metoda merjenja rezultatov z uravnoveženimi kazalniki omogoča vodstvu podjetja definirati cilje, ki presegajo zgolj finančno uspešnost in zajemajo vlaganja v ljudi ter v izboljšanje procesov, s pomočjo katerih lahko zagotovijo dolgoročno uspešnost. Ta sistem ohranja finančne kazalnike kot osnovno merilo preteklosti, dodaja pa jim tiste, ki vplivajo na uspešnost v prihodnje. Uravnoveženi sistem kazalnikov je menedžersko orodje za obvladovanje strategije organizacije in za merjenje uspešnosti, ne pa za oblikovanje strategije (glej Kaplan in Norton v: Kovač, 2008(a) str. 61).



Prednosti uporabe sistema BSC za organizacijo so v tem, da pridobi (glej Savič v: Kovač, 2008(a), str. 62) pregleden in ažuren način spremljanja in vodenja uspešnosti vseh funkcij organizacije, orodje, ki omogoča učinkovito pretvarjanje zastavljene vizije in strategije v potrebne aktivnosti organizacije, metodologijo, ki učinkovito motivira zaposlene k doseganju poslanstva, saj od posameznika terja inovativne rešitve, merilo za celovito uspešnost organizacije, vključujoč finančne in nefinančne kazalnike, mehanizem za pravočasno odzivanje organizacije na nastale spremembe v okolju (trg, zakonodaja, kadri ...) ter pripomoček za objektivno kolektivno stimuliranje zaposlenih.

V praksi se uveljavlja komplementarna raba sistema BSC, ki je pretežno strateško menedžersko orodje, in modela odličnosti EFQM, ki je analitično in diagnostično orodje (glej Kovač, 2008(a), str. 65). Orodji se lahko skupaj uporabljata tako, da se potencirajo dobre plati obeh pristopov in nastanejo večji istosmerni učinki (glej Dibley v: Kovač, 2008, str. 64) ter tako, da sočasna uporaba obeh orodij dopolnjuje pomanjkljivosti enega orodja v razmerju do drugega, pri čemer se ustvari tako imenovani uravnoteženi okvir uspešnosti (ang. *Balanced Performance Framework*). Pri tem se vidike sistema BSC (ki so prikazani na sliki 3), to so finančni vidik, vidik poslovanja s strankami, vidik notranjih poslovnih procesov ter vidik učenja in razvoja, nadomesti z merili modela odličnosti EFQM, to so odjemalci, zaposleni, družba in poslovni rezultati.

**Slika 3: Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC**



(Vir: prirejeno po Kaplan in Norton v: Kovač, 2008(a), str. 62)

### 3.4.4 Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti

V slovenski javni upravi so sistemi merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju veliko slabše razviti kot v zasebnem sektorju. Razlogi za to (glej Andoljšek in Seljak, 2005, str. 24) so predvsem v tem, da še vedno prevladuje mnenje, da ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju ni pomembno. Vendar pa stanje na področju javne uprave kaže ravno nasprotno, saj je s povečanjem deficita in potreb državljanov spremljanje učinkovitosti in uspešnosti postalo zelo pomembno.

Do podatka oziroma rezultata, ali javna uprava deluje učinkovito, lahko pridemo z uspešnim načinom merjenja učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Za razliko od zasebnega sektorja, ki je za obstoj na trgu prisiljen izboljševati konkurenčnost, je javni sektor porabljal vse več sredstev. Uvajanje stroškovne učinkovitosti in ugotavljanje izidov je tako postalo aktualno tudi za javni sektor. Tu pa so se pojavile prve težave merjenja učinkovitosti, saj so bili za različne teoretike različno pomembni različni dejavniki, ki jih je bilo treba vključiti v merjenje učinkovitosti. Mera rentabilnosti, ki je eden izmed kazalnikov uspešnosti v zasebnem sektorju, zaradi nedobičkonosnosti javnega sektorja pri merjenju uspešnosti v javnem sektorju ni uporabna, kar pa ne pomeni, da se rentabilnosti v javnem sektorju ne da izračunati. Ker pa ima tudi javni sektor zastavljene cilje poslovanja, postavljene kot družbeno odgovornost, je potrebno določiti drugačna sodila, ki bodo kazala uspešnost javnih družb. Zaradi različnih dejavnosti, ki jih opravljajo javne institucije, je bilo potrebno uvesti številne kazalnike, saj je le tako možno predstaviti značilnosti posameznih dejavnosti.

Pri merjenju je eno pomembnejših vprašanj tudi, kje začeti. Brez analize trenutnega stanja se ne da ugotoviti niti izboljšanja niti poslabšanja razmer, saj se napredek lahko opazi le ob primerjavi dveh različnih stanj, in sicer željenega in dejanskega. Zato je treba določiti način, na podlagi katerega se stanje ugotavlja. Najbolje je, da je ta standardiziran, saj je ugotavljanje stanja enostavnejše, in omogoča širšo primerjavo. Za razliko od zasebnega sektorja, v javnem sektorju standardov, s katerimi bi se primerjalo dejansko stanje, ni, vse bolj pa se razvijajo in uvajajo sistemi kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi (*The Performance Indicators of the Public Administration – PIPA*), ki omogočajo razvoj merjenja v različne smeri (glej Andoljšek in Seljak, 2005, str. 25–27).

Učinki uvajanja kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti naj bi bili lažja kontrola, večja transparentnost poslovanja, lažje določanje in merjenje ciljev. Med drugim naj bi služili tudi kot pomoč pri določanju finančnih sredstev posamičnim institucijam. Merjenje pripomore k lažjemu vodenju politike, ne sme biti preobsežno in predrago, izračunavanje kazalnikov ne sme biti prezapleteno, pridobljene informacije pa morajo biti jasne in koristne za sprejemanje odločitev. Prednosti merjenja delovanja javnega sektorja so (glej Andoljšek in Seljak, 2005, str. 53): spremljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnih institucij, enaka obravnava javnih institucij, boljši nadzor in odgovornost, kakovostnejše izvajanje storitev, manjša negotovost in zmanjšana asimetrija informacij, hitrejše ugotavljanje problemov, ovrednotenje pravil in učenje

na napakah, spodbuda za zaposlene, boljše zadovoljevanje potreb strank ter boljša komunikacija med prebivalci in državo.

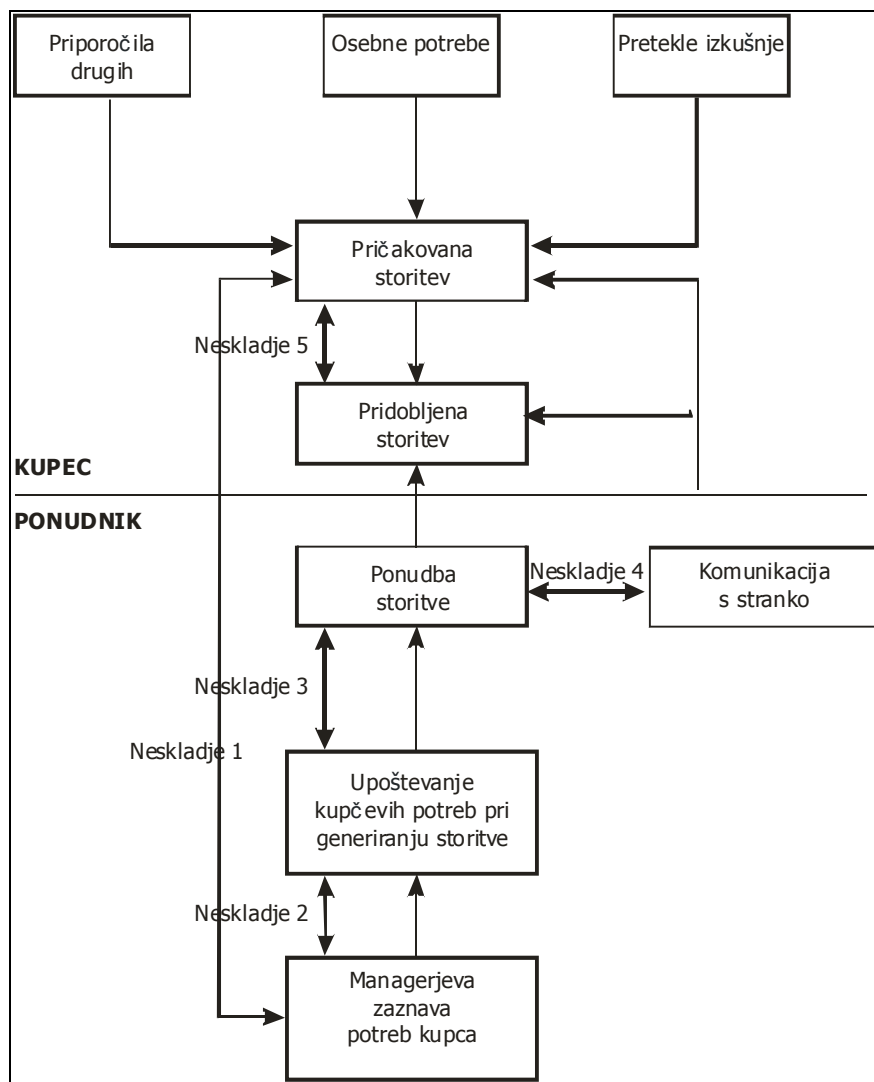
Najpomembnejši dejavniki, ki vplivajo na uspešnost in po katerih naj bi razvrstili kazalnike, so tehnično-tehnološki dejavniki, človeški dejavniki in organizacijski dejavniki (glej Rozman v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 68). Opredeljenih je pet kategorij (ki so osnovne kategorije sistema kazalnikov) oziroma področij, ki naj bi bile osnova merjenja učinkovitosti in uspešnosti vsake organizacije. Prve tri skupine področij izražajo učinkovitost, četrta kakovost in zadnja uspešnost (glej Andoljšek in Seljak, 2005, str. 69–80):

1. zmožnosti zaposlenih – kadri in znanje so največji kapital vsake organizacije in hkrati pogoj njenega uspešnega poslovanja. Pri storitvenih dejavnostih je človeška zmožnost ključni proizvodni dejavnik. Znanje, sposobnosti in motivacijo s skupnim imenom imenujemo zmožnosti (glej Lipičnik v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 70). Človek z aktivnostjo izboljšuje in ohranja svoje zmožnosti, ker se uči in pridobiva izkušnje. V zaposlene in v njihovo znanje je potrebno zato stalno vlagati, to pa se povrne v večji učinkovitosti pri delu in s tem uspešnosti organizacije. Učinkovitost zaposlenih se ocenjuje s stroški in produktivnostjo in se kaže kot nizek strošek dela na enoto storitve, učinkovita izraba delovnih sredstev, spoštovanje rokov, kakovost storitev ... Za razliko od zasebnega je v javnem sektorju omejeno predvsem motiviranje zaposlenih. Javna uprava uvaja nov način upravljanja človeških virov. Pomembna sprememba je v vrednotenju znanja in usposobljenosti, predvsem tistega znanja in usposabljanja ob delu, s katerim zaposleni pripomore k doseganju ciljev in razvoju institucije. Na učinkovito delo vpliva torej strokovna izobrazba in dobra usposobljenost delavca ter ustrezna motivacija, od katere je odvisna intenzivnost dela.
2. tehnika in tehnologija – učinkovitost se izraža v nizkih stroških dela in materiala na enoto izdelka. To pomeni učinkovito izrabo delovnih sredstev in predmetov dela. Sama tehnika (strojna opremljenost) in tehnologija (skupek postopkov od začetka do končanja storitve) zelo povečujeta učinkovitost. Učinkovitost pa povečuje tudi tehnična delitev dela, to je členitev nalog institucije na vrsto del in nalog, ki jih ločeno lahko opravljajo različni ljudje. Ker tehnologijo ter dela in naloge v javnem sektorju določajo zakoni in predpisi, kot kazalnik učinkovitosti in uspešnosti nima pomembne vloge. Vsekakor pa je tehnična opremljenost vsake dejavnosti pomembna, saj se sodobna tehnična opremljenost kaže v krajšem porabljenem času za izvedbo storitev. Orodja v storitvenem sektorju zamenjujejo predvsem računalniki, sodobne telekomunikacije ter deloma tudi prevozna sredstva. Z delovnimi sredstvi človek učinkuje na predmete dela, ki jih v procesih spreminja v izdelke in storitve. Sodobnejši kot so predmeti dela, hitreje lahko človek generira učinke in se pri tem manj utruje. To pa se kaže tudi v večji učinkovitosti. Pri produktivnosti se sodobna tehnična opremljenost kaže v krajšem porabljenem času za izvedbo storitev, istočasno pa je tudi temeljni pogoj za dobro izmenjavo verodostojnih informacij;

3. Organizacija – po teoretiku Filipu Lipovcu (v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 74) je lahko organizacija opredeljena kot socialna enota, združba, ki deluje zaradi uresničevanja skupnega cilja, in kot organizacija podjetja, ki je sestav razmerij med ljudmi, člani podjetja, ki zagotavljajo obstoj, družbenoekonomske in druge značilnosti podjetja, ter smotrno uresničevanje cilja podjetja. Po tej opredelitvi organizacija ni samo proces, ampak tudi subjekt. Proces je vsebinsko organizacijski in je lasten instituciji. Organizacije se ne more razvijati v delovanje za izpolnitev cilja, če deluje samo kot združba, razvije se z učinkovanjem – doseganjem poslovnih učinkov. Cilj procesov so večja produktivnost, manjši stroški, večja kakovost in izvajanje storitev, ki zahtevajo sodelovanje večjega števila zaposlenih. Zaradi sodelovanja več subjektov in procesov je nujna koordinacija in upravljanje. Če je koordinacija slaba ali pa je sploh ni, vodi dogajanje v nered in v neučinkovitost. Organizacija obravnava tehnično plat organiziranja dela. Na samo organizacijo dela organi v javni upravi nimajo vpliva. Organizacijo in koordinacijo dela naj bi izvajalo ministrstvo za upravo. Zelo pomembno je meriti odvisnost učinkovitosti od organiziranosti dela. Meri se z obremenjenostjo posameznih zaposlenih in kooperacijo. Delitev nalog in specializacija pomeni, da se vsak specializira za določeno opravilo, kar privede do večje količine storitev in boljše kakovosti. Po Tekavčičevi (v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 75) med organizacijskimi dejavniki merimo izrabo zmogljivosti, izrabo delovnega časa, izrabo prostora, standardizacijo, specializacijo in kooperacijo. Merili naj bi, kaj se lahko doseže z dobro organizacijo človeških in tehničnih virov in razvidno naj bi bilo, na katerih področjih je organizacija slaba in na katerih deluje dobro;
4. kakovost – podlaga za izvajanje ukrepov in projektov izboljševanja kakovosti je poznavanje in analiziranje izhodiščnega stanja. Da se novo stanje razlikuje od izhodiščnega, zahteva analiziranje merjenja in vrednotenja rezultatov ter doseganja ciljev in zadovoljstva strank. Pogoj za uspešno poslovanje storitvenega podjetja je ponudba kakovosti. Kakovost storitve ocenjujejo porabniki, v odrazu njihovega zadovoljstva ali razočaranja pa podjetje spozna svoje prednosti in pomanjkljivosti. Kakovost je rezultat ne samo zagotavljanja storitve, temveč tudi način izvedbe. Kakovost se lahko meri na več ravneh, to je na ravni organizacije, na ravni vodstva in na ravni posameznika. Za vsako organizacijo velja, da je merjenje kakovosti storitev odločilno za delovanje, organizacijo in vodenje, saj daje povratne informacije o značilnostih zaznavanja kakovosti storitev pri strankah. Običajno skušajo kakovost storitvene družbe meriti tako, da oblikujejo standarde za njihovo izvedbo in nato primerjajo dejansko izvedbo s standardi. Tu nastaneta dva problema: prvi je povezan s standardi, saj teh pri javnih storitvah ni, drugi problem pa je, da se pričakovanja in potrebe strank ves čas spreminjajo. V zvezi z opisano problematiko je najznačilnejši model merjenja kakovosti *Servqual – service quality* (glej Kasper in drugi v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 78), ki temelji na merjenju neskladja med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitev in ga je mogoče uporabiti tudi v javnem sektorju. Razvili so

ga avtorji Parasuraman, Zeithamlova in Berry na temelju večletnih raziskav v okviru Marketing Science Institute v Cambridgeu v ZDA. Na sliki 4 je prikazan model Servqual, ki temelji na ugotavljanju razhajanj oziroma neskladij med izvajalci in uporabniki storitev na poti iskanja odličnosti. Uporabljena metoda ugotavlja neskladje 5, ki kaže neskladje med zaznano in pričakovano kakovostjo javnih storitev. Vsa druga prikazana neskladja prikazujejo ravnanja in odkrivajo notranjo kakovost.

**Slika 4: Model Servqual**



(Vir: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 79)

Parasuraman in drugi (v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 78) navaja pet skupin meril kakovosti, in sicer: zanesljivost kot sposobnost obljubljenih storitev izvesti zanesljivo, redno in natančno ter voditi ustrezne evidence, odzivnost kot pripravljenost pomagati pri reševanju določene naloge in zagotoviti takojšnjo storitev, zaupanje je merilo, ki ga razdelimo še na pet podmeril (pristojnost, ki pomeni znanje, strokovnost in usposobljenost za opravljanje

storitve, vljudnost, ki vključuje spoštovanje, upoštevanje strank in prijaznost kontaktne osebe, prepričljivost in poštenost, s katero si ponudniki pridobijo zaupanje, ter varnost in razumevanje strank, ki vodi k prizadevanju, da bi ponudniki poznali stranke in njihove potrebe), empatija ali usmerjenost pozornosti k stranki, ki jo lahko razčlenimo na dostopnost in komunikativnost (dostopnost pomeni dostopnost storitev in možnost stikov tudi z vodilnimi osebami, komunikativnost pa sprotno informiranje strank) ter vidnost, ki zajema stanje in raznovrstnost prostorov, opreme, okolja in videz zaposlenih ter promocijskega gradiva. Na podlagi teh skupin meril se lahko oblikuje vprašalnik za uporabnike javnih storitev. Po metodi Servqual je potrebno pripraviti dva vprašalnika z enakimi vprašanji. Prvi obravnava pričakovanje strank, drugi pa dejansko stanje glede kakovosti javnih storitev izbranega subjekta. Temeljni cilj navedene metode je ugotoviti razmerje med ponudnikom storitev in stranko;

5. izid – uspešnost se meri z doseganjem zastavljenih ciljev. Za razliko od zasebnega sektorja, kjer je cilj delovanja dobiček, je cilj delovanja institucij javnega sektorja družbeno določen. Temeljni cilj delovanja je zadovoljstvo državljanov, vendar pa cilj delovanja subjektov javnega sektorja ni samo en, ampak ima vsak subjekt svoj cilj delovanja, ki ga mora dosegati, posledično pa so glede na različne subjekte različni tudi izidi. Ti cilji so težko merljivi ali pa so celo nemerljivi.

Merjenje na posameznem opisanem področju se med institucijami javnega sektorja razlikuje, ker ima vsaka specifične naloge in cilje. Iz istega razloga se zato tudi kazalniki, s katerimi se meri učinkovitost in uspešnost na vsakem od navedenih področij, med institucijami razlikujejo. Oblikovanje sistema kazalnikov zahteva sistematičnost in preglednost, zato je treba za vsak kazalnik opredeliti vsaj njegove osnovne značilnosti. Najpomembnejše merilo izbire kazalnikov je vsebinska ustreznost, zato je potrebno za vsak kazalnik izdelati podroben opis in navesti njegove lastnosti in pomen. Manjše število kazalnikov je lahko enako, večina pa se mora razlikovati, zato je potrebno določiti kazalnike za vsako institucijo posebej. Po drugi strani pa je potrebno združiti te kazalnike v kategorije, ki so med institucijami z različnimi dejavnostmi približno primerljive, saj se absolutne primerljivosti ne da doseči (glej Andoljšek in Seljak, 2005, str. 81). Pomembno je tudi, da se uporabi čim večje število kazalnikov, saj pri majhnem številu kazalnikov vsaka vsebinska ali številčna napaka bistveno vpliva na končno oceno.

Vsak sistem merjenja je sestavljen za lažje odločanje vodstva, ki naj bi vodilo k večji učinkovitosti. Za doseg cilja, to je učinkovitost in kakovost delovanja, mora sistem merjenja zadostiti strokovnim merilom. Kazalniki morajo izražati veljavnost, to je pravilne metode izračunavanja kazalnikov, meriti morajo tisto, kar bi morali meriti. Kazalniki morajo ob večkratnem izračunavanju dajati podobne rezultate, torej morajo biti zanesljivi. Kazalniki morajo biti tudi enostavni za izračunavanje in lahko razumljivi. Pomagati morajo vodstvu in meriti dejavnosti, na katere lahko vodstvo vpliva, torej morajo biti uporabni. Kazalniki morajo biti praktični, saj mora biti

zbiranje podatkov enostavno in ne predrago. Zahteva pa se še stalno spremljanje in razvoj kazalnikov, torej kontinuiteta.

Bolj realen in pregleden način merjenja učinkovitosti in uspešnosti je merjenje z agregatnimi kazalniki. Agregatni kazalnik pomeni, da se iz več kazalnikov nižje ravni postopoma z združevanjem izračunava kazalnike višjih ravni. Vrednost agregatnega kazalnika vsebuje vrednosti in informacije kazalnikov nižjih ravni (glej Andoljšek, 2005, str. 104).

### **3.4.5 Problematika merjenja**

Merjenje v nepridobitnih institucijah javnega sektorja je (za razliko od zasebnega sektorja) težje, saj te v osnovi niso opredeljene v smislu doseganja finančnih učinkov, ampak v smislu poslanstva oziroma storitev, ki jih opravljajo. Merjenje uspešnosti samo z ekonomskim prispevkom bi bilo tako neutemeljeno in napačno. Menedžerji morajo sprejemati pravilne odločitve, s katerimi bodo koristili interesom družbe in institucije, to je njihovim ciljem, kajti le takrat bodo uspešni. Uporaba zgolj finančnih kazalnikov v javnem sektorju tako ni primerna, saj je treba upoštevati še druge vidike, kot so na primer enakost, enakopravnost dostopa do storitev, socialna komponenta in predvsem izidi, ki pomenijo povečanje blaginje.

Problematika merjenja uspešnosti se kaže predvsem pri oblikovanju kazalnikov, saj mednarodno veljavnih standardov ni. Posamezne institucije kazalnike oblikujejo po lastni presoji, glede na razumevanje in poznavanje področja ter razpoložljivost podatkov, različno po posameznih državah, ki uporabljajo različne pristope. Osnovni problemi pri merjenju so premajhna sredstva za zagotavljanje stalnega merjenja delovanja, preslabe povezave med različnimi kazalniki, nezadostni statistični podatki, nerazumevanje podatkov ipd. (glej Andoljšek in Seljak, 2005 str. 55).

Institucije v javni upravi izvajajo različne dejavnosti, zato je poenotenje sistema kazalnikov merjenja učinkovitosti ter uspešnosti nemogoče. Vzrok je v tem, da so dejavnosti institucij zelo različne, zbiranje podatkov je slabo in nestandardizirano, poleg tega pa je delovanje pod vplivom politike. V praksi obstaja vrsta kazalnikov, ki se nanašajo predvsem na vložke, manj je kazalnikov za učinke, kazalnikov, ki upoštevajo izide, pa skoraj ni. Izidov se neposredno ne da meriti, posredno se jih lahko meri z drugimi spremenljivkami kot indikatorji omenjenih lastnosti. Popolno ovrednotenje izidov je nemogoče zaradi prepletenosti in obsega javnega sektorja. Zato je treba kazalnike obravnavati samo kot približek predstavitve delovanja javnega sektorja (glej Smith v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 62). Prav tako ni vedno možno ovrednotiti učinkov, saj določena dejavnost posameznega dela javnega sektorja vpliva na doseganje ciljev drugega dela, poleg tega pa so učinki lahko tudi dolgoročni.

Dodatne težave pri uporabi kazalnikov delovanja se pojavijo znotraj javnega sektorja. Lahko jih strnemo v naslednje skupine (glej Andoljšek, 2005, str. 98–99):

- delovanje javnega sektorja ni odvisno samo od vodilnih menedžerjev, temveč je pod močnim vplivom odločitev vlade, lokalnih skupnosti, političnih preferenc in drugih interesnih skupin;
- obstaja velika negotovost glede ciljev, ki niso vedno jasni, ampak gre le za zelo splošne, nenatančne, ambiciozne predstavitve poslanstva posamezne institucije znotraj javnega sektorja;
- cilji se vedno ne dopolnjujejo, lahko so si celo nasprotujoči. Konceptualno je večinoma težko določiti povezanost med posamezno dejavnostjo in njenim vplivom na dogajanje v družbi;
- nepopolne informacije, predvsem neupoštevanje mnenja uporabnikov storitev javnega sektorja, ne kažejo realne situacije. Po drugi strani organizacije znotraj javnega sektorja zaradi uvedbe kazalnikov poleg že obstoječih ne zbirajo novih, dodatnih podatkov;
- institucionalna struktura organizacij javnega sektorja ne omogoča neposredne odgovornosti in dolžnosti.

Spremljanje učinkovitosti in uspešnosti z uporabo kazalnikov ne pokaže, koliko so izidi rezultat prizadevanj institucije in koliko so rezultat zunanjih vplivov. Gre za ugotovitev dejanskega stanja, primerjava med trenutnim in preteklim stanjem ali želenim in dejanskim stanjem pa je podlaga za korekcijske ukrepe.

### **3.5 UČINKOVITOST IN KAKOVOST V JAVNEM SEKTORJU OZIROMA V JAVNI UPRAVI V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Glede na to, da Republika Slovenija želi postati v evropski in svetovni javnosti prepoznavna kot država kakovosti, si je zadala številne cilje, med drugim tudi povečanje konkurenčnosti gospodarstva in države v celoti. Za doseg navedenega cilja je potrebno povečati število organizacij v gospodarstvu ter predvsem v negospodarstvu, ki bi si pridobile certifikat kakovosti v skladu z mednarodnimi standardi. Zato je morala določiti temeljne usmeritve, cilje in vrednote glede kakovosti. Leta 1993 je pripravila in izdelala Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije – NPKRS kot temeljni dokument in vodilo za doseg končnega cilja, to je odlične kakovosti. NPKRS kot projekt odlične kakovosti proizvodnje in storitev je prvi pomembnejši nacionalni projekt, katerega temeljni cilj je s pomočjo uvajanja sodobnih konceptov, metod in orodij celovitega upravljanja kakovosti (TQM – *Total Quality Management*) doseči dvig kakovosti proizvodov, storitev in procesov ter celovito konkurenčnost slovenskega gospodarstva (glej Nacionalni program kakovosti RS, URL).

Kot posebni krovni dokument o politiki kakovosti v državni upravi je Vlada Republike Slovenije oktobra 1996 sprejela »Politiko kakovosti državne uprave« (sklep Vlade RS št. 393-01/96-3/1-8 z dne 3. 10. 1996), ki temelji na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov, posebej standarda ISO 9001. Za uvajanje, spodbujanje



in upravljanje kakovosti, ki je pomemben del prenove slovenske javne uprave, je pomemben tudi sprejem Strateškega načrta za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999, ki je bil del Strategije Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo. Vlada Republike Slovenije je leta 2003 obravnavala in nadgradila strateško zasnovo uvajanja sistemov kakovosti v javno upravo, in sicer s sprejetjem Strategije nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, in leta 2005 pripravila še Strategijo razvoja Slovenije – SRS 2005–2013. Strategija 2005–2013 določa poleg splošnih politik, veljavnih za celotni javni sektor, šest področij podrobnega razvoja slovenske javne uprave: 1 – upravljanje kadrovskih virov, 2 – restrukturiranje nalog in organizacije uprave, 3 – procesi v upravi in e-uprava, 4 – upravljanje kakovosti, 5 – odprta uprava in 6 – racionalizacija na področju javnih financ (glej Kovač, Modernizacija slovenske javne uprave, 2007, URL). Dejavnosti in projekti na teh področjih morajo biti načrtovani in izvajani medsebojno usklajeno, da bi se v podanem srednjeročnem obdobju zastavljena vizija res dosegla. Pri konkretnih ukrepih strategija izhaja iz vizije razvoja javne uprave, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti ter uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer bo po kazalcih uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javno-finančnih učinkov dosegla rezultate, primerljive javnim upravam v državah Evropske unije.

Za izvajanje strategije nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003–2005 je z namenom zagotavljanja varnosti in kakovosti življenja v Republiki Sloveniji s sklepom št. 016-04/2001-4 dne 23. 12. 2003 kot revizijo vladne Politike kakovosti državne uprave iz leta 1996 izdala »Politiko kakovosti slovenske javne uprave«. Revizija politike je bila vključena v vladni program za učinkovit vstop v Evropsko unijo. Dokument je prav tako povezan z drugimi globalnimi dokumenti, kot so evropska listina *Good governance* in Evropska vizija kakovosti. Vsebina in usmeritve Politike kakovosti so podlaga za uporabo in uvajanje sodobnih orodij celovitega vodenja kakovosti (TQM) v organih javne uprave (modeli CAF, EFQM, ISO-standardi). Politika izhaja iz vrednot sodobne evropske uprave, kot so naravnost na uporabnike, voditeljstvo in stanovitnost imena, razvijanje partnerstva, razvoj in vključevanje zaposlenih, nenehne izboljšave procesov, stalno učenje in inoviranje, družbena odgovornost in usmerjenost v rezultate. Poleg načela etičnosti vključuje tudi temeljna načela po ZDU: zakonitost, samostojnost, politična nevtralnost, nepristranskost, odgovornost in odprtost. Politika kakovosti pomeni usmeritev in obvezo za vse zaposlene v upravi. Z njenim sprejetjem in uveljavljanjem postane kakovost javno izražena vrednota in obveza uprave, ki učinkuje navznoter (upravna javnost) in navzven (demokratska javnost, uporabniki upravnih storitev). Zato je potrebno nenehno izboljševanje delovnih procesov in sistemov dela, strateško planiranje, razvijanje standardov in sistemov meritev, ki bodo omogočali stalne izboljšave in inovacije, potrebne za dvig kakovosti na vseh področjih javnega sektorja (glej Politika kakovosti slovenske javne uprave, 2003, URL).

Za dosego cilja glede uspešnosti, učinkovitosti, kakovosti in odzivnosti javne uprave oziroma javnega sektorja je bilo v letih 2000–2003 izvedenih vrsto ukrepov na

zakonodajni ravni (glej MNZ, Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, 2003, str. 16–29). V paketu reformne zakonodaje so ključni predvsem zakoni na:

- področju sistema javnih uslužbencev in plač v javnem sektorju – Zakon o javnih uslužbencih – ZJU in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS, oba (Ur. list RS, št. 56/02). Pri sprejemanju ZJU je zakonodajalec sledil standardom, ki so se razvili v evropskem pravu in jih države članice Evropske unije upoštevajo pri oblikovanju pravnih ureditev javnih uslužbencev (glej Za javne uslužbenke, URL). Ti standardi zahtevajo od posameznih nacionalnih ureditev, da vzpostavijo takšen sistem uprave, ki bo deloval po načelih kakovosti in učinkovitosti. Zavzemajo se za približevanje javne uprave uporabnikom z vzpostavljanjem javnega in odprtega delovanja, za smotrno organizacijo dela v upravi in učinkovito upravljanje s človeškimi viri. Zavzemajo se tudi za vzpostavitev takšnega sistema, ki bo omogočal razvijanje strokovnosti kadrov in polno odgovornost pri opravljanju delovnih nalog, ter za vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema. ZSPJS je bil sprejet z namenom vzpostaviti enoten plačni sistem v javnem sektorju, zagotoviti enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivirati in nagrajevati nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotoviti transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ. Zakon daje tudi spodbude za racionalizacijo poslovanja, ker omogoča, da se del prihrankov, ustvarjenih z racionalizacijo, usmeri v nagrajevanje nadpovprečno delovno uspešnih;
- področju sistema funkcij, organizacije in vodenja v državni upravi – Zakon o državni upravi – ZDU, Zakon o javnih agencijah – ZJA (Ur. list RS, št. 52/02), Zakon o inšpekcijskem nadzoru – ZIN (Ur. list RS, št. 56/02) in Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ (Ur. list RS, št. 24/03). ZDU je prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave s parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manj obremenjevanja parlamenta, prenovil sistem vodenja v državni upravi (jasna ločnica med političnimi funkcijami in najvišjimi uradniškimi položaji) in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev. ZJA je sistemsko uredil javno agencijo kot dotlej neurejeno statusno obliko osebe javnega prava. ZIN je zagotovil zakonski okvir, ki je omogočil učinkovitejše in bolj koordinirano delo inšpekcij (večja pooblastila, vzpostavitev inšpekcijskega sveta za koordinacijo, ustreznejša ureditev postopka). S sprejetjem ZDIJZ pa je bil storjen prvi korak v smeri odprte javne uprave. Zakon omogoča državljanom dostop do vseh informacij javnega značaja. Z njim se ureja postopek, po katerem lahko vsakdo pridobi vsako informacijo javnega značaja in uvaja obveznost organov, da aktivno posredujejo določen nabor informacij preko svetovnega spleta. Dostop do informacij javnega značaja je zelo pomemben, saj le z informacijami oborožen državljan sodeluje pri različnih postopkih sprejemanja odločitev in na ta način učinkovito uresničuje svojo pravico do sodelovanja pri sprejemanju predpisov.

Poleg omenjenih zakonov so bili sprejeti še Zakon o javnih skladih, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu.

Že leta 1991 je nova ustava položila temelje za vzpostavitev sodobne lokalne samouprave. V letih 1993 in 1995 je bila sprejeta zakonodaja o lokalni samoupravi, in sicer Zakon o lokalni samoupravi – ZLS (Ur. list RS, št. 72/93), na podlagi katerega je bilo do leta 2002 ustanovljenih 193 občin, Zakon o referendumu za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij (v letu 1996 ga je nadomestil Zakon o postopku za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij), Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Zakon o lokalnih volitvah in Zakon o financiranju občin. V letu 2001 je vlada RS pričela z načrtnimi aktivnostmi za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave. Nadaljevanje razvoja javne uprave na področju lokalne samouprave pomeni projekt ustanovitve regij, s ciljema decentralizacije oblasti in demokratizacije upravljanja javnih zadev na podlagi načela subsidiarnosti.

V juliju 2003 so bili sprejeti oziroma izdani podzakonski predpisi na temeljih ZDU in ZJU. Sprejete uredbe urejajo organe v sestavi ministrstev, notranjo organizacijo, sistemizacijo, delovna mesta in nazive v organih javne uprave in pravosodnih organih, disciplinske postopke, postopek ugotavljanja nesposobnosti, postopek internega natečaja ter omejitve in dolžnosti javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Uredba o organih v sestavi je ohranila 43 od takrat 53-ih obstoječih organov v sestavi, ki so izpolnjevali v ZDU določena merila narave dejavnosti, obsega in potrebne avtonomije. S sprejemom Zakona je Državni zbor RS pristojnost za ustanavljanje in ukinjanje ter za določanje delovnih področij organov v sestavi ministrstev prenesel na Vlado RS in ji na ta način prepustil odgovornost za oblikovanje strukture vladnega sektorja. S tem se je odpravilo morebitno podvajanje nalog, zmanjšal se je obseg režijskih nalog, predstojnikom je bila omogočena racionalnejša izraba kadrovskih in finančnih virov. Zmanjšanje števila organov pa pomeni manj neposrednih proračunskih uporabnikov in večjo integracijo uprave ter s tem lažjo koordinacijo ter zmanjšanje števila predstojnikov organov v sestavi kot uradniških položajev najvišjega ranga, torej določen prihranek pri plačah v javni upravi. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih omogoča oblikovanje preglednejše in učinkovitejše notranje organizacijske strukture organov državne uprave. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami določa minimalne standarde poslovanja s strankami. Ureja obveznost zagotavljanja informacij o upravnih storitvah na različne načine, sistem odzivnosti na kritike in pripombe strank, obvezno ugotavljanje zadovoljstva strank ... Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave je prinesla napredek v dodatnih možnostih poenotenja uradnih ur različnih organov javne uprave na posameznih območjih. Z vidika približevanja uprave ljudem je pomembna dejavnost širjenje mreže informatiziranih krajevnih uradov. Na področju e-uprave so bile v okviru Strategije elektronskega poslovanja 2000–2004 vzpostavljene pravne podlage za elektronsko poslovanje (Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu), v letu 2001 pa je bil vzpostavljen portal e-uprava, na katerem so bile dosegljive prve e-storitve. Pravilniki, ki jih je v letu 2003 izdal minister, pristojen za upravo, pa urejajo vprašanja kadrovskega načrtovanja državnih organov, uresničevanja posameznih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot, opravljanje strokovnega izpita iz upravnega postopka in pripravništvo, ključna pa je bila tudi

nova ureditev glede strokovnih izpitov za imenovanje v naziv. Posebnega pomena je tudi krovni vladni program odprave administrativnih ovir, uveden leta 2001, ki vključuje medresorske kratkoročne ukrepe znotraj uprave same ter v odnosu do državljanov oziroma gospodarskih subjektov kot strank uprave.

Za nadaljnji razvoj učinkovitosti in kakovosti javne uprave v Sloveniji je pomemben tudi Nacionalni program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji iz leta 2005. Ena izmed prednostnih razvojnih nalog tega programa je učinkovitejša in cenejša država. Po tem programu se bo povečanje učinkovitosti države doseglo z višjimi standardi profesionalnosti in preglednosti delovanja javne uprave, z izboljšanjem kakovosti njenih storitev in s krepitvijo njene svetovalne vloge. Za doseglo učinkovitejše in cenejše države po lizbonski strategiji je potrebno izboljšati institucionalno konkurenčnost države (kakovost regulacije in poenostavitev zakonodaje, povečanje učinkovitosti države in vodenja javne uprave, uvajanje javno-zasebnega partnerstva, boljše delovanje pravosodnega sistema), državne pomoči ter razvojno prestrukturiranje javnih financ (glej Nacionalni program reform za izvajanje Lizbonske strategije, 2005, URL).

Za učinkovito in kakovostno opravljanje javnih nalog je pomemben tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki je sestavni del načel izvrševanja javnih nalog. Namen tega kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Ta kodeks je tudi pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh standardov oziroma načel učinkovitosti in kakovosti na eni strani, na drugi strani pa služi tudi za seznanitev javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.

Za učinkovito delovanje uprave je bil pomemben tudi poseben Etični kodeks ministrov in državnih sekretarjev, ki so ga podpisali vsi kandidati za ministre in državne sekretarje (v mandatu 2004–2008) še pred svojim imenovanjem. Najvišji funkcionarji vlade so se tako zavezali, da bodo delovali v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja. Svoje obveznosti morajo opravljati učinkovito, pošteno in prizadevno, z javnimi sredstvi pa ravnati gospodarno, tako da je z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek (glej Za javne uslužbenke, URL).

V zvezi z učinkovitostjo in kakovostjo v javni upravi (v lokalni skupnosti) pa je bil pripravljen še Model kodeksa etičnega upravljanja občine, ki je namenjen uslužbencem v občinski upravi in občinskim funkcionarjem ter izvajalcem javnih služb. Z upoštevanjem načel »novega javnega menedžmenta« so v kodeksu opredeljena načela delovanja funkcionarjev in uslužbencev lokalne skupnosti (načelo zakonitosti, načelo strokovnosti in odgovornosti, načelo gospodarnosti, načelo pravičnosti in poštenosti, načelo spoštljivosti in varovanja ugleda, načelo nezdržljivosti in nasprotij interesov, načelo preglednosti, odprtosti in zaupnosti ter načelo spoštovanja pravic drugih). Prav tako so opredeljeni standardi ravnanja funkcionarjev in uslužbencev na posameznih področjih ter obveznost razširjanja načel in standardov ter seznanjanja s kodeksom in nadzor nad spoštovanjem in izvajanjem

kodeksa. V modelu kodeksa pa je poudarjena krepitev in spodbujanje vseh vrst ravnanja, ki delujejo tako, da bi se preprečila korupcija in pridobivanje posrednih osebnih koristi in drugih vrst negativnega ravnanja. Model kodeksa pomeni razsežnost javne etike na ravni občine, ki posega na področja, na katerih se pričakujejo odgovornost, pravilnost in poštenost delovanja občinskih funkcionarjev in javnih uslužbencev do javnosti in javnega interesa. Zato je kodeks zelo pomemben v boju proti korupciji na ravni občine, saj omogoča udeležbo občanov pri uveljavljanju javne etike in zmanjševanju oziroma preprečevanju korupcije na omenjeni ravni (glej Božič et al., 2006, str. 89–90).

Obsežno reformo slovenske javne uprave oziroma javnega sektorja so sprožili prelomni dogodki v obdobju 1990–1991 z osamosvojitvijo Republike Slovenije ter s sprejemom Ustave RS. Glede na povsem novo okolje, v katerem se je slovenska javna uprava znašla, je bila reforma sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, nato pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (glej MNZ, Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, 2003, str. 15). Ustavne določbe o Upravi, ki so pravna podlaga za njeno delovanje, so navedene že v prvih treh členih Ustave RS (Ur. list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006), in sicer:

- načelo demokratičnosti države (1. člen) – demokratičnost se odraža v zagotovljeni svobodi združevanja ter v različnih oblikah sodelovanja pri sprejemanju odločitev tako v politični sferi kakor tudi v drugih primerih (referendum, svoboda izražanja, aktivna in pasivna volilna pravica, svoboda informiranja ...);
- načelo pravne države (2. člen) – predstavlja predvsem vladavino zakona in zagotovitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Pojem pravne države je v pravu sinonim za sklop pravnih institucij (načel in pravil), ki zagotavljajo, da je delovanje državnih organov vezano na pravne predpise ter da je predvidljivo in ga je mogoče nadzirati. Državni organi torej ne smejo postopati samovoljno. Ustava in drugi pravni akti zagotavljajo človekove pravice in svoboščine, posamezniki in drugi pravni subjekti so pravno varovani pred nedopustnimi posegi države;
- načelo delitve oblasti (3. člen) – delitev državne oblasti pomeni, da je državna oblast razdeljena na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo. Država sicer še vedno deluje kot organizacijska celota, vendar pa se njene temeljne naloge, tako institucionalno kot tudi funkcionalno, delijo med različne organe. Zakonodajno vejo oblasti predstavljata v Sloveniji državni zbor kot zakonodajalec in državni svet, ki z državnim zborom tesno sodeluje pri zakonodajni dejavnosti. Izvršilno vejo oblasti predstavljata vlada (ki je hkrati tudi vrh upravne oblasti v državi) in predsednik republike. Sodno vejo oblasti predstavljajo redna in specializirana sodišča, na čelu katerih je vrhovno sodišče. Delitev državne oblasti je nadaljnja prvina demokratičnega sistema oziroma pravne države, kajti v konkretni izpeljavi tega načela so zagotovljeni tudi mehanizmi zavor in ravnovesij, to so tisti mehanizmi, ki omogočajo in narekujejo medsebojni nadzor in omejevanje navedenih treh vej državne oblasti. Bistvo načela delitve oblasti je v preprečevanju monopola političnega odločanja in s tem tudi najrazličnejših zlorab, ki jih takšen monopol prinaša. Vsaka od treh glavnih vej oblasti ima tako odrejen določen prostor svojega delovanja in ne

sme posegati v pristojnosti drugih vej, kajti le tako je lahko institucionalno resnično zagotovljeno varstvo pravic posameznikov. Varstvo posameznika pred zlorabo oblasti je klasična razlaga načela delitve oblasti. Po novejši razlagi pa gre v tem načelu tudi za dodelitev nalog tistim organom, ki so za njihovo izvajanje najbolj usposobljeni. V tem smislu lahko govorimo o učinkovitosti upravnega sistema, kar pomeni, da učinkovitost je vgrajena v temelje ustavne ureditve izvršilne oblasti, čeprav ni izrecno omenjena.

V določbah, s katerimi so postavljene meje upravi (14.–16. člen), je zagotovljeno varstvo človekovih pravic. To so osebne pravice in svoboščine, politične pravice in svoboščine, socialne in ekonomske pravice in svoboščine, kulturne pravice in pravice, ki izvirajo iz ustvarjalnih dejavnosti, ter pravice narodnih oziroma etničnih skupnosti. V 157. členu je opredeljeno tudi načelo sodnega nadzora (upravni spor). Načeli samostojnosti (120. člen) in zakonitosti (153. člen) pa govorita o organizaciji in delu uprave ter o hierarhiji pravnih aktov. Glede na to, da je v skladu s 120. členom ustave, organizacija državne uprave v celoti prepuščena urejanju v zakonih, je tudi v 121. členu opredeljeno, da z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave. Pomembna pa je tudi določba 122. člena, po kateri Ustava določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Z javnim natečajem se določijo tako pogoji kot merila za izbiro, nato pa se v posebnem izbirnem postopku po vnaprej določenih merilih in izmed kandidatov izbere najprimernejšega. (glej Cerar, 2004, str. 23–27). Lahko bi rekli, da gre v tej določbi za element kakovosti delovanja uprave, kajti izbrati je potrebno najboljšega kandidata za opravljanje nalog.

Glede na to, da Ustava izrecno ne omenja učinkovitosti in kakovosti delovanja uprave, pa lahko iz nekaterih določb oziroma njihovih razlag sklepamo, da sta vanjo vgrajeni in okvirno vplivata na delovanje izvršilne oblasti in s tem uprave.

Učinkovitost in kakovost se kot načeli delovanja javne uprave, ki sta opredeljeni in omenjeni v navedeni zakonodaji, strateških aktih vlade ter v drugih aktih in teorijah različnih teoretikov, v praksi uporabljata in dejansko izvajata, saj se stroški uprave znižujejo; z združitvijo različnih strokovnih služb, s spremenjenim načinom dela in z večjimi zahtevami do uslužbencev se je bistveno zmanjšala potreba po storitvah zunanjih svetovalcev (priprava predlogov, predpisov, analiz in študij, prevajanje ...) – prihranilo se je 667.600,00 €; z izvedenim skupnim javnim naročilom za mobilno telefonijo za celotno državno in del javne uprave je prispevalo k letnemu prihranku približno 1.410.000,00 €; z izvedbo javnega naročila večjega števila državnih upravnih organov je bil dosežen tudi prihranek oz. zmanjšanje stroškov za približno 1.300.000,00 € pri nakupu električne energije; bistvena racionalizacija pri skupnih javnih naročilih, to je približno 417.000,00 € na letni ravni, se je dosegla pri uvedbi enotnih spletnih strani ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb in upravnih enot ... (glej Zniževanje stroškov v državni upravi, URL).

Tudi stroški uporabnikov se znižujejo, na primer eden večjih prihrankov državljanov, ocenjen približno na 872.100,00 € letno, je bil dosežen z državnim portalom za poslovne subjekte (e-VEM, vstopnih točk je v Sloveniji že preko 200), ki omogoča registracijo samostojnega podjetnika posameznika, vnos sprememb ...; prihranki državljanov zaradi medsebojnega posredovanja podatkov (139. člen ZUP-a) samo na področju upravnih enot znašajo približno 308.700,00 €; pri izvajanju upravne overitve se najbolj prihrani čas strank. Glede na to, da upravna overitev lastnoročnega podpisa znaša približno 1,06 €, bi ob upoštevanju notarske takse 10 točk v vrednosti 4,59 €, uporaba storitve upravne overitve pomenila letni prihranek na ocenjenih 1.034.000,00 € (prihranki so preračunani ob podatku iz obdobja od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2005, ko je bilo na upravnih enotah opravljenih 147.228 overitev); poleg upravne overitve je pomemben letni prihranek, ki je ocenjen na 2.080.000,00 € tudi iz naslova odprave krajevne pristojnosti, saj državljani lahko oddajo vlogo ali registrirajo vozilo na kateri koli upravni enoti v Sloveniji. Prihranek je preračunan na štiri prihranjene delovne ure za posamezno vlogo ter na podlagi povprečne mesečne plače 1.001,50 € za tromesečno obdobje ob upoštevanju 20.462 vseh oddanih vlog (glej Poenostavitvev postopkov in zniževanje stroškov za posameznike, URL).

Tudi ukrepi za kakovostnejše delovanje uprave in celotnega javnega sektorja se izvajajo v praksi. Tako rekoč vse javne institucije izvajajo oziroma so že omogočile boljše dostopnost do upravnih storitev. Na upravnih okencih praktično ni več dolgih čakalnih vrst, kar je posledica predvsem e-uprave. Večina organizacij javnega sektorja ima urejene spletne strani na internetu, kjer ponujajo osnovne, splošne in tudi podrobne informacije, obrazce, vloge ... Kar nekaj organov predvsem državne uprave že ponuja in omogoča opravljanje določenih storitev kar preko interneta – e-upravne storitve (upravne enote, davčna uprava ...); krajše čakalne vrste so tudi posledica podaljšanja uradnih ur ter v nekaterih organih (predvsem izpostavah, ki so državljanom najbližje) uvedba delovne sobote (prva delovna sobota v mesecu).

## **4 UČINKOVITOST IN KAKOVOST V DAVČNI UPRAVI REPUBLIKE SLOVENIJE**

Učinkovitost in uspešnost davčnega sistema sta najbolj odvisni od učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti porabe sredstev, pridobljenih z obdavčitvijo. Še tako pošten, razumljiv in preprost davčni sistem ne bo dobro sprejet, če ta sredstva ne bodo racionalno uporabljena v korist in zadovoljstvo večine davkoplačevalcev.

Načelo usmerjenosti k uporabniku, ki naj bi bilo prisotno na vseh ravneh delovanja javne uprave, je tako prisotno in se izvaja tudi pri delu davčne uprave. Izboljšati storitve davkoplačevalcem je po eni strani sestavni del sodobnega davčnega sistema, po drugi strani pa gre za novo oblikovanje odnosov med davčno administracijo in zavezanci. Davčna administracija tak odnos lahko doseže z zniževanjem posrednih stroškov obdavčenja, zmanjševanjem števila stresnih situacij za zavezanca, izboljšanjem komunikacije in lažjim dostopom do informacij (glej Klun, 2004, str. 70). Davčna uprava se mora zavedati, da ni represiven organ države, ampak je njena naloga, poleg pobiranja davkov, še svetovanje in obveščanje javnosti o svojem delu. S svetovanjem ni mišljen le neposreden odnos med zavezancem in upravo ob nastalih nejasnostih in problemih, ampak tudi oblikovanje jasnih navodil zavezancem za izpolnjevanje obveznosti, obveščanje ob predvidenih spremembah in organiziranje delavnic za izobraževanje zavezancev. S preprostimi navodili je večja verjetnost, da bo večina zavezancev pravilno izpolnila svoje davčne obveznosti. Poleg obveščanja javnosti o obveznostih davkoplačevalcev, je pomembno tudi obveščanje o delovanju davčne uprave in njene uspešnosti. Za javnost so bolj pomembne informacije o delovanju davčne uprave v preteklosti kot pa informacije o delovanju davčne uprave v prihodnosti. To posebej velja za informacije o odkrivanju utaj in uspešnem reševanju pritožb. Storitve davčnih administracij torej lahko združimo v tri osnovne skupine (glej Lebaube in Vehorn, 1992 v: Klun, 2004, str. 70): svetovanje zavezancem ter njihovo informiranje in izobraževanje.

Pri zagotavljanju boljših storitev naj bi davčna administracija spodbujala zavezance, ki prostovoljno izpolnjujejo svoje obveznosti, zmanjšala število prenizkih plačil, ki izhajajo iz napak in nerazumevanja davčnih obveznosti, ter preprečevala delovanje tistih, ki prikrivajo svoje davčne obveznosti.

V priporočilih OECD-ja je izboljšanje storitev opredeljeno kot (glej Klun, 2004, str. 71) jasna predstavitev (s postopki, obrazci in jezikom) pravic in obveznosti davkoplačevalcem; kot uporaba prednosti informacijske tehnologije za hitro, preprosto in točno obdelavo podatkov in obveznosti ob hkratnem upoštevanju zaupnosti podatkov ter kot vpliv na pravičnost sistema.

Odzivnost davčne administracije, ki je opredeljena kot zmožnost služiti potrebam svojih strank, je močno odvisna od zaposlenih, njihove motiviranosti, morale, internega komuniciranja in pravilnega vodenja. Večina držav članic OECD-ja je za



izboljšanje odzivnosti davčne administracije v svojih državah navedla poglavitne ukrepe (glej *Administrative Responsiveness and the Taxpayer*, 1988, v: Klun, 2004, str. 71–72):

- poglavitni cilj večine davčnih reform je bila poenostavitev sistema;
- izvedeni so bili številni ukrepi za izboljšanje razumljivosti obrazcev in njihovo poenostavitev (večina dohodninskih zavezancev prejme že izpolnjeno napoved in jo samo podpiše);
- vrsta ukrepov za izboljšanje informiranosti zavezancev: brezplačne telefonske linije, potujoče svetovalnice, dnevi odprtih vrat, forumi za izmenjavo informacij med zavezanci in administracijo, svetovalnice »vse na enem mestu«, posebno izobraževanje za predstavnike medijev, videokasete o tem, kako pravilno izpolniti davčno napoved;
- oblikovanje načinov informiranja za različne ciljne skupine;
- oblikovanje kodeksa etike in pravic zavezancev,
- promocija interne komunikacije (interni časopisi, forumi ...);
- izobraževanje zaposlenih za izboljšanje komunikativnih sposobnosti in spoznavanje celotnega davčnega sistema, oblikovanje posebnih oddelkov, ki skrbijo za stike z zavezanci;
- izvajanje letnih anket med zavezanci, s katerimi davčne administracije ocenjujejo uspešnost svojega delovanja ter na podlagi katerih oblikujejo nadaljnjo politiko razvoja odnosa z zavezanci;
- oblikovanje in programi razvoja kariere zaposlenih v davčnih administracijah;
- decentralizacija delovanja, povečevanje števila manjših uradov.

Koliko je davčna uprava učinkovita in kakšna je njena uspešnost, lahko povejo rezultati merjenja, ki naj bi vključevali tudi ocenjevanje kakovosti dela. Eden od subjektov davčne uprave, ki ocenjuje njeno delo, so zavezanci (letne ankete), katerih interes je v smislu, ali ji ta daje dovolj informacij, ali je pri pobiranju davkov korektna, ali so zaposleni dovolj prijazni ... Kakovost dela lahko ocenjujejo tudi interni nadzorni organi ali zunanji strokovnjaki, vendar je njihova vloga pomembna predvsem pri ocenjevanju zakonitosti postopkov, profesionalnosti, izpolnjevanja standardov ... Deloma bi kakovost dela lahko ocenjevali s pomočjo analiziranja pritožb, in sicer koliko pritožb je upravičenih, koliko jih izhaja iz napak davčne uprave, hitrost reševanja pritožb in drugih zahtevkov ...

Drugi subjekt, ki ocenjuje delo davčne uprave, pa je država. Interes države je usmerjen predvsem v učinkovitost pobiranja davčnih prihodkov. Kot glavni cilj delovanja javnega sektorja na področju fiskalne politike lahko opredelimo maksimiranje družbene blaginje, dosežene, ko se mejni dobički vladnih izdatkov izenačijo z mejnimi stroški pobiranja davkov, s prištetimi mejnimi koristnostmi dohodka za reprezentativnega davkoplačevalca (glej Kaplow, 1990, v: Andoljšek in Seljak, 2005, str. 114). Ker so davčne uprave odgovorne za pobiranje davkov, naj bi bil njihov glavni cilj minimiranje stroškov pobiranja davkov za dano davčno strukturo ob čim večjem obsegu pobranih davkov. Glavni cilj davčne uprave je torej dobiti čim več davčnih prihodkov, vendar so ti zelo odvisni od zunanjih vplivov in le v omejenem obsegu prikazujejo njeno učinkovitost in uspešnost (glej Andoljšek in Seljak, 2005,

str. 118). Najpomembnejša področja na katerih se lahko meri učinkovitost in uspešnost davčne uprave, so: področje kontrole in odmere, področje inšpekcije, področje davčne izvršbe, pravne naloge in podporne naloge. Pri izvajanju merjenja učinkovitosti in uspešnosti davčne uprave je izrednega pomena oblikovanje sistema kazalnikov, ki bi bil izhodišče pri sprejemanju odločitev, a bi bil uporaben tudi pri drugih analizah. Sestavljen mora biti tako, da zagotavlja enakomerno zastopanost posameznih področij. Ta področja naj bi bila oblikovana tako, da pomenijo pomemben del dejavnosti davčne uprave, in tako, da je s skupino kazalnikov možno predstaviti stanje na proučevanem področju, ter tako, da se lahko spremljajo spremembe stanja pri posameznem kazalniku učinkovitosti in uspešnosti.

Tudi Davčna uprava Republike Slovenije (DURS) si prizadeva, da bi postala zgled slovenske javne uprave, ki mora biti v službi državljanov, in temeljiti na organizaciji, osredotočeni na svoje uporabnike, na hitro uvajanje novih tehnologij za boljšo interakcijo z davčnimi zavezanci in na novo kulturo uporabniških storitev. Trudi se izboljšati in poenostaviti davčne postopke ter okrepiti postopke davčnega nadzora ter pri opravljanju svojih nalog povečevati produktivnost. Istočasno pa si prizadeva, da bodo vse vpeljane spremembe koristile ne samo uporabnikom, pač pa tudi vsem uslužbencem.

Politika kakovosti davčne uprave je usmerjena v vzpostavljanje in uveljavljanje sodobnih konceptov in modelov kakovosti: sistema vodenja kakovosti po standardu ISO 9001 in skupnega ocenjevalnega okvirja CAF oziroma modela odličnosti EFQM. Usmerjena je v preglednost poslovanja in v medsebojno zaupanje z zavezanci za davek in z drugimi odjemalci izdelkov/storitev, v zagotavljanje uspešnosti procesov in v izpolnjevanje zahtev kakovosti izdelkov/storitev. Z uresničevanjem politike se v Davčni upravi izboljšujejo procesi dela, povečujeta se kakovost in produktivnost dela, pa tudi raven znanja in usposobljenost uslužbencev, izboljšujejo se odnosi in komunikacija med uslužbenci, zagotavljata se učinkovito poslovanje in smotrna uporaba virov. S prizadevnostjo zagotavljajo uslužbenci nenehno izboljševanje kakovosti in razvoj davčne uprave. S strokovnim in poštenim delom in s prijaznim odnosom do zavezancev za davek in do drugih odjemalcev prispevajo k ugledu davčne uprave in s tem k odličnosti poslovanja javne uprave (DURS, Poslovnik vodenja kakovosti, 2008, str. 10).

#### **4.1 STRATEŠKI DOKUMENTI, ZAKONODAJA IN INTERNI AKTI**

Izhodišča politike kakovosti davčne uprave so opredeljena v strateških dokumentih Vlade RS s področja razvoja kakovosti slovenske javne uprave. Temelji izhajajo tudi iz načel Zakona o državni upravi, za razvoj kakovosti davčne uprave pa so pomembni tudi fiskalni *blueprinti* (standardi primerljivosti med davčnimi upravami) Evropske komisije, vrednote sodobne evropske uprave, koncepti, standardi in modeli kakovosti ter poslanstvo in poslovna strategija davčne uprave. Pomembni so še drugi

dokumenti, ki poudarjajo povečevanje kakovosti storitev davčne uprave in zadovoljstvo zavezancev za davek in drugih odjemalcev, razvijanje partnerskih odnosov in prijazne davčne uprave in dajejo večji pomen znanju in usposobljenosti zaposlenih, poslovnim procesom, prilagojenim organizaciji, in večji učinkovitosti, racionalnosti in ekonomičnosti poslovanja.

DURS želi izpeljati potrebne spremembe v svoji poslovni kulturi in organizaciji ter pozitivno vplivati na spremembo kulture in vrednot na davčnem področju v celotni družbi. S tem v zvezi je leta 2000 pripravila Napotke za ravnanje s strankami, da pa ne bi bilo mogoče dvomiti v njeno poštenost, je sprejela tudi Kodeks etike davčnih delavcev, s katerim je določila načela obnašanja, po katerih se mora ravnati davčni delavec v odnosu z davčnimi zavezanci pri opravljanju nalog davčne službe (glej DURS, Kodeks etike davčnih delavcev, URL), in sicer:

- zakonitost – davčni delavec mora opravljati vse delovne naloge skladno z zakonom in drugimi predpisi;
- strokovnost – davčni delavec mora imeti strokovno znanje, ga izpopolnjevati in tako zagotoviti strokovno opravljanje nalog davčne službe;
- odgovornost – pri opravljanju svojega dela se mora davčni delavec zavedati posledic svojega ravnanja in je dolžan s svojim dosledno poštenim delom krepiti ugled davčne službe;
- tajnost – vsi podatki, ki jih davčni zavezanci posredujejo davčnemu organu, kakor tudi podatki, ki jih davčni organ pridobi v zvezi z davčno obveznostjo davčnega zavezanca, so tajni, razen če ni z zakonom o davčnem postopku drugače določeno;
- nezdružljivost – davčni delavec ne sme v svojem poklicu in zunaj njega opravljati del in aktivnosti, ki so nezdružljiva s častjo in neodvisnostjo davčne službe;
- enakost – davčni delavec mora vse davčne zavezance obravnavati enako, ne sme jih diskriminirati ali privilegirano obravnavati;
- neoporečnost – davčni delavec ne sme davčnemu zavezancu nuditi posebnih uslug ali privilegijev bodisi za odškodnino, odkupnino ali brez nje. Izogibati se mora vsaki dejavnosti, ki bi lahko omogočila neoporečno opravljanje nalog in bi lahko škodovala ugledu davčne službe;
- pomoč – davčni delavec je dolžan dajati informacije, ki jih potrebujejo davčni zavezanci pri uveljavljanju svojih pravic in pri izpolnjevanju svojih davčnih obveznosti;
- osebnost – davčni delavec mora ustvariti in ohranjati svoj ugled in čast pri opravljanju svojega dela in v zasebnem življenju. Upoštevati mora pravila uglajenega obnašanja ter urejenega in dostojnega videza. Ravnati mora humano in ohranjati človekovo dostojanstvo;
- gospodarnost – davčni delavec si mora prizadevati, da nenehno odkriva in uveljavlja gospodarne in učinkovite načine izvajanja svojega dela;
- izvajanje načel kodeksa – davčni delavec mora navedena načela uporabljati pri svojem delu, jih razvijati in bogatiti ter s svojim osebnim zgledom vzpodbujati k temu tudi druge davčne delavce.

Poleg Kodeksa etike davčnih delavcev in poleg določb Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, po katerem se morajo prav tako ravnati vsi zaposleni, je DURS leta 2003 pripravila interno brošuro z naslovom Integriteta zaposlenih v DURS-u. Navedena brošura po vsebini ni pravilnik niti priročnik, pač pa je pripomoček pri iskanju odgovorov na v praksi pogosto zastavljena vprašanja, ki po vsebini zadevajo področje Kodeksa etike davčnih delavcev. Z integriteto se razume skladnost osebnosti posameznika, zaposlenega v DURS-u, z njegovo vlogo v sistemu delovanja javne uprave in javne službe, ki jo opravlja in jo je dolžan opravljati v skladu z zakonom ter etičnimi načeli in standardi. Vsi zaposleni v davčni upravi se morajo namreč zavedati, da bodo hkrati z delovnim razmerjem in iz njega izhajajočimi pravicami dolžni sprejeti tudi nekatere omejitve, ki izhajajo iz narave dela in uveljavljanja etičnih načel delovanja v javni službi; kaj je prav in kaj ni – darila, opravljanje drugih dejavnosti in nasprotje interesov (glej DURS, Integriteta zaposlenih v DURS-u).

Za bolj kakovostno in učinkovitejše delovanje je z upoštevanjem enega temeljnih izhodišč Ustave RS, ki je določeno v 2. členu, da je Slovenija pravna in socialna država, DURS zapisala in objavila pravice in dolžnosti davčnih zavezancev, kot so (glej DURS, Pravice in dolžnosti davčnih zavezancev, URL): pravica do informiranja in pomoči – davčni zavezanci imajo pravico do sprotnega informiranja in pomoči pri izpolnjevanju obveznosti in uveljavljanju pravic, ki izhajajo iz davčnih predpisov, da bi lahko pravilno in pravočasno napovedali, obračunali in plačali davek; pravica do gotovosti – davčni zavezanci imajo pravico vnaprej poznati svoje davčne obveznosti. Davčne obveznosti ne morejo biti predpisane za nazaj s spremembo predpisov ali tolmačenj predpisov; pravica do nepristranskosti – davčni zavezanci so upravičeni do nepristranske in pravične uporabe davčnih predpisov. Imajo pravico plačati le toliko davka, kot je določeno z zakonom. Možnost zmanjševanja glede na njihov osebni položaj ter dohodke je dovoljena le v skladu s predpisi; pravica do zasebnosti – davčni zavezanci lahko upravičeno pričakujejo, da jih davčni organ v primeru pravilnega in pravočasnega napovedovanja, obračunavanja in plačevanja davka ne bo posebej vznemirjal; pravica do zaupnosti in tajnosti – davčni zavezanci imajo pravico do zaupnosti in tajnosti podatkov, ki jih posredujejo davčnemu organu v davčnem postopku, ter drugih podatkov, ki jih davčni organ pridobi v zvezi z njihovo davčno obveznostjo, razen v primerih, ki jih določa zakon; pravica do pritožbe – davčni zavezanci imajo z zakonom zagotovljeno pravico do pritožbe ali ugovora, če se ne strinjajo z odločitvijo davčnega organa; pravica do zastopanja – davčni zavezanci imajo v davčnem postopku pravico določiti svojega zastopnika ali pooblaščenca; pravica do vljudnosti – davčni organ je v postopkih zoper davčne zavezance dolžan ravnati vljudno in v skladu z načeli etike davčnih delavcev; dolžnost dajanja podatkov – dajanje podatkov v zvezi z odmero in izterjavo davčne obveznosti je ena od osnovnih dolžnosti davčnih zavezancev. Dolžnost dajanja podatkov se nanaša tako na davčne zavezance kot na tretje osebe, ki razpolagajo s podatki davčnih zavezancev; dolžnosti izpolnjevanja predpisanih obrazcev – davčni zavezanci so dolžni izpolnjevati predpisane obrazce, na podlagi katerih sami obračunajo davek ali na podlagi katerih davčni organ ugotovi njihovo davčno obveznost; dolžnost uporabe identifikacijske številke za davčne namene – davčni zavezanci so zaradi

pravilnega ugotavljanja davčnih obveznosti dolžni uporabljati davčno številko, ki jim jo dodeli davčni organ, v vseh razmerjih, ki so povezana z ugotavljanjem davčne obveznosti; dolžnost pravočasnega plačevanja davka – davčni zavezanci so dolžni plačati odmerjeni znesek davka v predpisanem roku. V nasprotnem primeru davčni organ z ukrepi, določenimi v zakonu, davčni dolg prisilno izterja. Davčni zavezanci imajo glede na okoliščine pravico do odloga, obročnega plačila, delnega odpisa ali odpisa davčne obveznosti.

Podrobnejši cilji razvoja po posameznih področjih in akcijski načrt konkretnih ukrepov morajo biti vnaprej določeni in so običajno zapisani v tako imenovanih Strategijah razvoja. Že v Strateškem načrtu za obdobje 1998–2000 je DURS določil, da je treba izvesti več ukrepov, ki bodo zavezance spodbudili k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti, s tem pa k večji usmerjenosti k uporabniku in kakovosti storitev. Taki ukrepi so na primer izdajanje revije Davčni bilten, spletna stran DURS-a, portal e-davki. Kasneje je pripravila in zapisala strateški dokument Poslovna strategija za obdobje 2005–2008, ki naj bi ga uporabljala kot obvezen temelj izvedbenega načrtovanja in za podlago ocenjevanja doseženih ciljev ob koncu tega obdobja. Zastavila si je tri strateške cilje (glej DURS, Poslovna strategija za obdobje 2005–2008, URL):

1. cilj je najvišja možna stopnja izpolnjevanja davčnih obveznosti. V okviru tega cilja bo potrebno krepiti kulturo, znotraj katere je izpolnjevanje davčnih obveznosti pravilo. Za doseg tega cilja bo potrebno uporabiti uravnotežen pristop. Na eni strani bo potrebno spodbujati in pospeševati prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, in sicer predvsem z neprestanim izboljševanjem storitev za davčne zavezance ter s poenostavitvijo davčnih postopkov, ki bodo prilagojeni potrebam in pričakovanjem davčnih zavezancev. K uresničitvi prvega cilja vodi tudi razvoj in promocija spletnih storitev e-davki, saj se bo s tem izboljšala hitrost in odzivnost storitev za davčne zavezance. Na drugi strani pa bo potrebno nadaljevati delo na področju zmanjševanja davčnih dolgov in pri tem dosledno, učinkovito in nepristransko uporabljati vsa zakonita sredstva prisile. Za uresničitev tega cilja bo tudi potrebno preprečevati in odkrivati kazniva dejanja davčne zatajitve in druge kršitve davčne zakonodaje. Bistvenega pomena za ohranitev zaupanja davčnih zavezancev in družbe kot celote v sistem davčne uprave je njeno nepristransko in učinkovito ukrepanje ob davčnih utajah in goljufijah. Pri tem je potrebno uporabiti vsa razpoložljiva zakonita sredstva in vire in intenzivno sodelovati z organi kazenskega pregona, s policijo in tožilstvom. Četrty ukrep, ki ga bo potrebno izvesti za doseg prvega cilja, je vzdrževati učinkovite programe za zagotavljanje izpolnjevanja davčnih obveznosti, ki vključujejo davčni nadzor. Spoštovanje davčnih zakonov ter pravočasno in pravilno vlaganje davčnih napovedi in obračunov je temelj sistema samoodmere.

2. cilj je učinkovita, prilagodljiva in uspešna organizacija ter zanesljiv in varen informacijski sistem. V zvezi s tem ciljem si davčna uprava prizadeva pritegniti, razvijati in zadržati najbolj kakovostne strokovnjake. Vlaganje v znanje uslužbencev DURS-a je investicija, ki se bo kot rezultat odražala v rezultatih, kot so bolj kakovostno in učinkovitejše delo uslužbencev, posledično s tem pa dolgoročno racionalnejša poraba proračunskih sredstev. Poleg tega zagotavlja dvigovanje ravni

izobrazbe in znanja uslužbencev tudi dvig ravni zakonitosti dela, kar pomeni boljše oziroma kakovostnejše varstvo pravic in svoboščin davčnih zavezancev. V okviru tega cilja pa je zelo pomembno uvesti prožno in prilagodljivo organizacijsko strukturo in procese za boljše in večjo podporo strategijam davčne uprave. Da bi lahko ponudili širok izbor uporabniških storitev in da bi izboljšali kvaliteto in produktivnost poslovanja, pa bo potrebno posodobiti, dopolniti in v celoti povezati davčni informacijski sistem, tako da bo varno, učinkovito in uspešno podpiral vse ključne poslovne procese. Ključni pomen za doseg tega cilja so celovite in ustrezno razpoložljive ter zaščitene informacije. Za zagotovitev zaupnosti, celovitosti in razpoložljivosti informacij bo potrebno vzpostaviti sistem za upravljanje informacijske varnosti, ki bo del celotnega upravljalnega sistema, namenjen vzpostavitvi, uvedbi, izvajanju, nadziranju, vzdrževanju in izboljševanju informacijske varnosti. Prenova davčnega informacijskega sistema je za kakovostno opravljanje nalog davčne uprave zaradi zastarelega in decentraliziranega informacijskega okolja glavna naloga oziroma glavni cilj davčne uprave. Po prenovi davčnega informacijskega sistema bodo imeli ključni uporabniki sistema (uporabniki v davčni upravi, davčni zavezanci, zunanje institucije) na razpolago bistveno kakovostnejše in prilagodljivejše informacijske storitve. Zagotovljen bo enoten vpogled v podatke davčnih zavezancev, poenostavila se bo zapletena tehnološka struktura. Ob tem bo izvedena prenova poslovanja, s katero se bo povečala storilnost zaposlenih v DURS-u.

3. zelo pomemben strateški cilj je uspešno sodelovanje DURS-a z drugimi ustanovami javne uprave in s strokovno javnostjo. Za to je potrebno aktivno sodelovanje v medresorskih programih in projektih (točka VEM, e-uprava) in zagotavljanje svojih storitev drugim ministrstvom in organom (CURS, SURS, policija, tožilstvo). V zvezi s tem bo potrebno še vedno zagotavljati nekatere davčne naloge, kot so pobiranje prispevkov za socialno varnost, pobiranje občinskih davkov in taks ter izterjava drugih obveznosti, določenih s pogodbo. Prav tako je potrebno v večji meri vključevati vse zainteresirane dejavnike v procese spreminjanja oziroma izboljševanja lastnega delovanja ter z večjo preglednostjo lastnega delovanja povečati zavest o napredku, ki je bil dosežen znotraj davčne uprave. V okviru tega je zelo pomembno sodelovanje pri pripravi zakonskih osnutkov ter tesno sodelovanje z drugimi državnimi ustanovami, univerzami ter visokošolskimi in znanstvenimi ustanovami v Sloveniji. Slednje sodelovanje je potrebno na področju razvoja davčnega sistema ter na področju izobraževanja in usposabljanja davčnih strokovnjakov. Pomembno pa je tudi razširiti stike z davčnimi upravami v drugih državah ter z drugimi državnimi upravami in javnimi ustanovami znotraj EU in v drugih mednarodnih organizacijah, da bi se kar največ naučili iz tujih izkušenj in to znanje uporabili za čim boljše doseganje zastavljenih ciljev. Sodelovanje s tujimi davčnimi upravami je pomembno predvsem v obliki izmenjave informacij, ki je ključnega pomena pri naših nadzornih in preiskovalnih aktivnostih. Krepi bo potrebno tudi izmenjavo osebja z davčnimi upravami v drugih državah, predvsem znotraj EU, zaradi pridobivanja izkušenj. Nadaljuje pa naj se tudi sodelovanje v organizaciji IOTA (Intraevropska organizacija davčnih uprav) ter prizadeva za njen razvoj in vpliv. Nenazadnje pa je potrebno večjo pozornost nameniti tudi področju odnosov z javnostjo, in sicer boljšemu in večjemu obveščanju javnosti o delovanju in nalogah davčne uprave in poročanju o rezultatih

njenega dela. Razviti bo potrebno program zunanjega komuniciranja prek vseh medijev, na državni in lokalni ravni, da bi imeli državljani natančnejši vpogled v cilje DURS-a, razpoložljive vire in uspehe DURS-a pri uresničevanju teh ciljev, s posebnim poudarkom na kakovosti uporabniških storitev in davčnega nadzora.

V omenjeni Strategiji pa je poleg treh strateških ciljev opredelila in zapisala še 47 dosežkov delovanja ter 108 kazalnikov uspešnosti, to je učinkovitosti in kakovosti, ki so oziroma bodo pokazatelj rezultatov merjenja učinkovitosti in uspešnosti davčne uprave in s tem pokazatelj doseganja vseh treh strateških ciljev. Dosežki in kazalniki so opredeljeni na ravni posameznih procesov znotraj navedenih ciljev. Kazalniki so na primer: merjenje in objavljane zadovoljstva davčnih zavezancev, obseg informacij za splošno in strokovno javnost, število poenostavljenih in posodobljenih obrazcev in postopkov, odstotek pravočasno plačanih davkov in prispevkov, število izdanih sklepov, znesek terjanih obveznosti, znesek plačanih obveznosti, število pregonov in prekrškov; znesek prihodkov, pobranih od prej neprijavljenih obdavčljivih aktivnosti, odstotek pravilno in pravočasno izpolnjenih davčnih napovedi in obračunov in časovni trend, povečanje transparentnosti dela davčne uprave, obseg prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, izboljšanje javne ocene o delu davčne uprave oziroma izboljšanje njene javne podobe, število vprašanj davčnih zavezancev ... (glej DURS, Poslovna strategija za obdobje 2005–2008, URL).

Kakovost in učinkovitost v davčni upravi se zagotavlja tudi preko ustrezne zakonodaje. Ena pomembnejših je Uredba o upravnem poslovanju (Ur. list RS, št. 20/05). Vsebina upravnega poslovanja se nanaša na organiziranje, oblikovanje in izvajanje dela, upravljanje z informacijami, poslovanje in komunikacijo s strankami ter upravljanje z dokumenti in dokumentarnim gradivom. Predvsem od pisarniškega poslovanja je odvisna uspešnost celotnega upravnega delovanja. Prizadevanja za ekonomičnost, preglednost, točnost in ekspeditivnost v pisarniškem poslovanju zato nedvomno lahko bistveno vplivajo tudi na ekonomično, hitro in učinkovito upravno delovanje tako v razmerju do državljanov kot do ostalih upravnih organov, organizacij in drugih vej oblasti (glej Ivančič in Štirker, 2006, str. 788). Najpomembnejša cilja uredbe sta dvig ravni kakovosti storitev javne uprave in njeno približevanje uporabniku z uvajanjem prijaznejše, preglednejše, hitro in enostavno dostopne uprave ter z uvajanjem širše podpore elektronskemu poslovanju v upravnih postopkih in upravnem poslovanju (glej Ivančič in Štirker, 2006, str. 789). Prijazna in učinkovita uprava pa lahko deluje le ob upoštevanju zakonitosti. Nikoli ne sme biti tako prijazna, da bi s tem kršila predpise v javno ali zasebno škodo. Uprava mora materialne in procesne predpise izvajati zakonito, pri tem pa ji pomaga tudi ta uredba. Uredba med drugim predvideva izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami v smislu ankete zadovoljstva med strankami, z uvedbo informatorja, s knjigo pripomb in pohval, z obveščanjem strank o poteku postopka, z identifikacijskimi oznakami ...

Za zakonitost poslovanja na DURS-u je zelo pomemben Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP (Ur. list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06 – ZUS-1). Po tem zakonu morajo postopati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih

skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Za ZUP velja subsidiarna uporaba zakona, kar pomeni, da so posamezna področja upravnega postopka lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Ali drugače povedano, na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona, po določbah tega zakona (to je ZUP-a) pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

Tak posebni zakon je tudi Zakon o davčnem postopku – ZDavP-2 (Uradni list RS, št. 117/2006). V davčnem postopku, kot posebnem upravnem postopku, je treba upoštevati temeljna načela upravnega postopka, ki jih ureja splošni upravni postopek v ZUP. Dodatno pa so, zaradi zagotavljanja temeljnih pravic zavezancev za davek v Zakonu o davčnem postopku, na enem mestu urejena načela davčnega postopka. Zakon prispeva k odpravi nejasnosti v postopku in tako k večji pravni varnosti za zavezance. Načela davčnega postopka, ki jih ureja zakon, so načelo zakonitosti v davčnih zadevah, načelo materialne resnice v davčnih zadevah, načelo sorazmernosti, načelo gotovosti, seznanjenosti in pomoči, načelo tajnosti podatkov, načelo zakonitega in pravočasnega izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti ter načelo dolžnosti dajanja podatkov.

DURS daje, za lažje razumevanje davčnih predpisov ter za enako obravnavo davčnih zavezancev, davčnim delavcem napotke v obliki pojasnil. Pojasnila redno objavlja na internih spletnih straneh Intraneta. Svoje zaposlene tudi redno seznanja z odločbami drugostopenjskega pritožbenega organa ter s sodno prakso, to je z odločitvami Upravnega in Ustavnega sodišča v konkretnih primerih na davčnem področju. Z namenom čim boljšega informiranja daje pojasnila kot odgovore na vprašanja na razpolago tudi davčnim zavezancem ter strokovni in širši javnosti. Vendar pojasnila nimajo statusa predpisa, so le pripomoček napotilne narave, ki kažejo strokovno razumevanje in stališče davčne uprave o določeni davčni problematiki.

Na poti v organizacijsko odličnost je v pripravi eden pomembnejših projektov DURS-a, to je »Vzpostavitev sistema kakovosti v DURS-u«. Pri pregledu in opisu omenjenega projekta sem v tem delu diplome naletela na težave in omejitve v zvezi z zbiranjem gradiva in materiala, saj je projekt šele v vzpostavitevni fazi, sama vzpostavitev sistema vodenja kakovosti pa je predvidena do konca leta 2008. Zaradi navedenega je projekt opisan na kratko in skopo, na podlagi v tem trenutku razpoložljivega materiala.

Dokumenti, ki so izhodišča za ta projekt, so (glej M. N., 2006, str. 18):

1. Izjava vlade o Politiki kakovosti v državni upravi (1996);
2. uveljavitev posebnega evropskega dokumenta za ocenjevanje javne uprave (2002) – CAF, ki temelji na modelu odličnosti EFQM;
3. strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005.



Ta strategija določa podrobnejše cilje razvoja uprave po posameznih področjih in akcijski načrt konkretnih ukrepov. Med cilji poudarja dvigovanje standardov kakovosti storitev, povečanje zadovoljstva uporabnikov, razširjanje dobrih praks in njihov razvoj v ustrezne standarde;

4. strategija e-uprave RS za obdobje 2006–2010.

Tudi tu je poudarek na zadovoljstvu uporabnikov, na racionalizaciji poslovanja in na sodobnih elektronskih storitvah, ki bodo omogočile sodobno in lažje poslovanje z organi javne uprave;

5. novi fiskalni blueprints (*Fiscal Blueprints*) Evropske komisije (2005).

Ti opisujejo glavne funkcije in sisteme davčne uprave in so zasnovani kot primerljivi kazalci, ki lahko pokažejo na temeljne pomanjkljivosti pri operativnih zmožnostih in na področja, potrebna izboljšave;

6. strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ za obdobje 2005–2008 in metodologija za pripravo izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ;

7. poslovna strategija DURS-a za obdobje 2005–2008.

Sistem vodenja kakovosti (SVK) je zasnovan na podlagi zahtev in določil standarda SIST EN ISO 9001: 2000. Namen SVK je zagotoviti kakovost, to je ustreznost zahtevam in pričakovanjem uporabnikov ter učinkovito opravljanje nalog davčne službe v skladu z zakonom in drugimi predpisi. Cilj projekta pa je vzpostavitev sistema vodenja kakovosti, vključitev obvladovanja tveganj v sistem vodenja kakovosti in pridobitev certifikata kot izkaz kakovosti DURS-a, ki bo usklajen z zahtevami mednarodnega standarda ISO 9001: 2000. Pri vzpostavitvi sistema je bila uporabljena metoda P-D-C-A. Z vzpostavitvijo SVK zagotavlja davčna uprava sistematično in pregledno vodenje in delovanje ter nenehno izboljševanje uspešnosti in učinkovitosti dela, z upoštevanjem zainteresiranih strani. SVK davčne uprave temelji na procesnem pristopu.

V času pisanja diplomske naloge je na DURS-u v okviru projekta SVK že izdelana in sprejeta osnovna dokumentacija sistema vodenja kakovosti, to je Poslovník vodenja kakovosti DURS-a, Navodilo o obvladovanju dokumentov DURS-a, Navodilo o odpravljanju neskladnosti in izvajanju ukrepov in izboljšav DURS-a, Politika obvladovanja tveganj DURS-a ter Strategija in postopki obvladovanja tveganj DURS-a. Popisani so bili tudi že vsi delovni procesi in podproces, primerjava dejanskih procesov s predpisanimi pa še poteka. V zvezi s tem so tudi že predlagani določeni ukrepi in izboljšave. Proces, so določeni s procesnimi listi (PL, v katerih so bili določeni namen procesa, skrbnik procesa, začetek in konec procesa) in modelirani z EPC-metodo – diagram poteka procesa (*Event driven Process Chain*). V procesnem listu so določeni vsi temeljni podatki in značilnosti procesa, ki zagotavljajo izvajanje in uspešno upravljanje in nenehno izboljševanje procesa, v EPC-diagramu pa je določeno zaporedje in medsebojne povezave procesov.

Namen dokumenta Poslovník vodenja kakovosti DURS-a (010-25/2008, oktober 2008), ki je temeljni dokument SVK davčne uprave, je, da določa sistem vodenja kakovosti in je namenjen prikazu sistema vodenja kakovosti, učenju in nenehnemu izboljševanju kakovosti izdelkov oziroma storitev ter uspešnosti procesov in sistema

kot celote. Tako kot sam SVK je tudi Poslovnik zasnovan na podlagi zahtev standarda SIST EN ISO 9001: 2000. V Poslovniku so tudi opredeljeni pojmi, ki jih uporablja davčna uprava in katere določa standard (na primer kakovost je učinkovito opravljanje nalog davčne službe v skladu z zakoni in drugimi predpisi in s korektnim odnosom do zavezancev za davek in drugih odjemalcev; učinkovitost je razmerje med doseženimi rezultati in porabljenimi viri; uspešnost je obseg, v katerem so uresničene načrtovane aktivnosti in doseženi načrtovani rezultati ...). Vsebina Poslovnika je tudi merjenje, analize in izboljšave. Davčna uprava načrtuje in izvaja procese nadzorovanja, merjenja, analiziranja in izboljševanja, s katerimi zagotavlja skladnost izdelkov oziroma storitev in skladnost SVK in nenehno izboljševanje uspešnosti sistema. Kot eno od meritev delovanja SVK uporablja DURS merjenje zadovoljstva zavezancev za davek, kako in v kolikšni meri so izpolnjene njihove zahteve in pričakovanja. Tudi notranje presoje so namenjene sistematičnemu preverjanju delovanja in uspešnosti SVK in prepoznavanju priložnosti za izboljšave. Davčna uprava pa uporablja tudi različne metode nadzorovanja in merjenja procesov (sposobnost procesov za izpolnjevanje načrtovanih rezultatov) ter nadzorovanja in merjenja izdelkov oziroma storitev (pravilnost, popolnost, pravočasnost izdelkov).

Na DURS so bile opravljene že prve notranje presoje sistema vodenja kakovosti na podlagi določil standarda SIST EN ISO 9001: 2000, ki je pokazala, da se SVK v davčni upravi uvaja uspešno in se večinoma izvaja tako kakor zahtevajo predpisi in standardi, kar je pogoj za pripravo na certifikacijsko presojo.

## **4.2 PRAKSA**

### **4.2.1 Izvajanje učinkovitosti in kakovosti v praksi**

Davčna zakonodaja je v vsakdanjem življenju administrativno zelo zapletena. Zavezanci morajo izpolnjevati veliko zapletenih obrazcev, davčna uprava pa jih mora pregledati, pri čemer možnosti za napake (že zaradi postopkov samih) niso izključene ne pri državljanih ne v davčni upravi. Obstoječi davčni sistem je pripomogel, da je bilo delo v Sloveniji med najvišje obdavčenimi v Evropi. To je med drugim povzročilo zmanjšano konkurenčnost gospodarstva in hkrati je sistem odžiral kapital za naložbe in razvoj, posledično pa zagotavljanje večje varnosti za zaposlene. To je le nekaj razlogov, zakaj je bila reforma davčnega sistema nujno potrebna.

Danes DURS davčne zavezance postavlja v ospredje, je bolj odprta in prijazna in predvsem bolj učinkovita, ker so bili z izvajanjem davčne reforme sprejeti in so se začeli izvajati novi zakoni in predpisi. Namen davčne reforme je razbremeniti ljudi in podjetja, ustvariti konkurenčen davčni sistem, poenostaviti predpise in olajšati izpolnjevanje obrazcev. Davčna reforma naj bi s svojimi rešitvami in številnimi

poenostavitvami pozitivno vplivala tako na gospodarstvo kot na povečanje blaginje ljudi, dosegla pa naj bi se tudi večja motiviranost za delo in pridobivanje znanja. S predlaganimi rešitvami naj bi se razbremenilo slovensko gospodarstvo in ustvarili pogoji, da bo konkurenčnejše na tujih trgih.

Temeljni cilji davčnih sprememb so: zmanjšati stroške dela, ustvariti konkurenčno davčno okolje s poenostavitvami predpisov o obdavčitvi pravnih oseb, povečati pravno varnost s spremembami davčnega postopka, zmanjšati stroške podjetij s poenostavitvami obračunov in plačevanja davkov, poenostaviti predpise in tako povečati njihovo razumljivost (glej Davčna reforma za boljši jutri, 2006, str. 3).

Z namenom uresničiti navedene cilje, razbremeniti gospodarstvo in izboljšati davčni sistem, v smislu poenostavitve posameznih zakonov ter postopnega zmanjševanja davkov, ki bi hkrati zagotavljali fiskalno stabilnost, so v program davčne reforme zajeti Zakon o dohodnini, Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb, Zakon o davku na dodano vrednost, Zakon o davku na promet nepremičnin, Zakon o davku na dediščine in darila, Zakon o davku na vodna plovila, Zakon o davčnem postopku.

Glede na vsebino diplomske naloge se mi zdi v tem trenutku najbolj smiseln pregled sprememb in novosti Zakona o davčnem postopku (glej DURS, Novi Zakon o davčnem postopku – bistvene spremembe in novosti, URL). Glede na veliko število novosti in sprememb tega zakona, bi pregled in opis vseh sprememb presegel namen preučevanja teme, zato bom izvzela in opisala le tiste novosti, ki so z vidika zgoraj navedenih ciljev davčne reforme, pomembnejše in zavezancem bolj prijazne.

Novi Zakon o davčnem postopku je prinesel bistvene poenostavitve davčnega postopka ter odpravil nepotrebno administriranje tako pri davčnih zavezancih kot pri davčnem organu, s čimer se bodo znižali stroški izvajanja davčne zakonodaje oziroma povečala se bo učinkovitost dela davčne uprave. Med bistvenimi spremembami splošnega dela zakona je potrebno poudariti ureditev načel davčnega postopka na enem mestu. Ta omogočajo in olajšujejo presojo pravilnosti in zakonitosti dela davčnega organa pri uporabi predpisov in jamčijo strankam sodelovanje v postopku pri uveljavljanju in varstvu njihovih pravic in pravnih koristi. Na novo je urejen institut zavezujoče informacije, ki jo na zahtevo zavezanca izda Generalni davčni urad. S tem institutom se želi zavezanca spodbuditi k pravilnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti. Če je zavezanec namreč negotov, kakšna bo davčna obravnava njegovih nameranih poslovnih dogodkov, ima možnost, da pri davčnem organu vloži zahtevek za izdajo pisne zavezujoče informacije o davčni obravnavi teh dogodkov. Tako bo doseženo tudi poštenje delovanja davčnega organa, s tem pa se bo povečalo tudi zaupanje v pravilno postopanje davčnega organa. V zvezi z razkritjem podatkov so prav tako novosti. Glede zahteve fizične osebe o razkritju podatkov o plačanih prispevkih za socialno varnost, ki jih je zanjo plačal oziroma jih mora plačati njen delodajalec, je določeno, da se začne uporabljati s 1. 7. 2008. Na novo pa je določena tudi spontana izmenjava podatkov. Kot izraz načela ekonomičnosti postopka je v davčni postopek ponovno vključeno pravilo, da se davek ne odmeri, če ne preseže 10 evrov, o tem pa se sestavi uradni zaznamek, s

čimer ta davčna obveznost tudi preneha (to ne velja za prihodek proračuna samoupravne lokalne skupnosti). Novost je tudi v zvezi s spodbujanjem k elektronski komunikaciji z davčnim organom, saj se davčni obračuni in obračuni davčnega odtegljaja predložijo v elektronski obliki (uporaba s 1. 1. 2009, za nekatere že s 1. 4. 2007). V novem zakonu je dograjen tudi institut predložitve davčnega obračuna po izteku predpisanega roka (vrnitev v prejšnje stanje). S tem v zvezi je pomembno predvsem črtanje določbe, da velja plačilo davka na podlagi naknadno predloženega obračuna kot odloženo plačilo. Obračun velja za pravočasno predloženega, obresti se ne obračunajo. Zavezanec lahko po novem popravi napake v obračunu v 30 dneh po preteku roka za predložitev obračuna ne glede na že plačan ali vrnjen davek. Učinki popravljenega obračuna so določeni z vidika povečanja oziroma znižanja davčne obveznosti. Urejena je tudi nova možnost popravkov davčnih obračunov po predložitvi le-teh z namenom znižanja davčne obveznosti. Če so razlogi utemeljeni, lahko zavezanec tudi po predložitvi obračuna le-tega popravi brez postopka davčnega nadzora. V zvezi z vlaganjem davčne napovedi je v novem zakonu črtana določba, da velja napoved, vložena v dveh mesecih po roku za vložitev, za nepravočasno vloženo, če pa je vložena še pozneje, pa velja za nevloženo. Tej spremembi so deloma prilagojene tudi kazenske določbe. Bistvena je tudi prenova instituta samoprijave, katerega namen je spodbuditi zavezance, da bi ob morebitnih ugotovljenih nepravilnostih v že vloženi davčni napovedi oziroma obračunih te nepravilnosti sporočili davčnemu organu. Ureditev samoprijave ni več ločena glede na subjekte, ki davčnemu organu sporočajo samoprijavo (posamezniki, pravne osebe in s. p.-ji), ampak je ločena glede na način plačevanja davka (za obračun davka in za davčno napoved). Samoprijavo bo zavezanec tako lahko sporočil do izdaje odmerne odločbe ali tudi po že izdani odmerni odločbi (taka samoprijava pa bo prišla v poštev le, če zavezanec v predpisanem roku napovedi sploh ne bo predložil).

V drugem delu zakona (davčni postopek) je med pomembnejšimi novost v zvezi z vročitvami. Vročitve se ne opravljajo več z osebno vročitvijo, ampak z navadno vročitvijo. Podaljšan je rok za fikcijo vročitve s 15-ih na 20 dni, teči pa začne od dneva odprave dokumenta. Izjema velja za vročitev odločb, sklepov in drugih dokumentov, ki se izdajajo v postopku davčnega nadzora in v postopku davčne izvršbe. Ob neplačilu davka v predpisanem roku se bo izvršilni naslov zavezancu vročal z osebno vročitvijo. Po novem je tudi podaljšan rok za pritožbo zoper odmerno odločbo, izdano pri davčnem inšpekcijskem nadzoru, s 15-ih na 30 dni. To bo zavezancem olajšalo ustrezno pripravo vsebine pravnih sredstev, saj gre za obsežne in po vsebini za najzahtevnejše davčne postopke. Kot novost je določeno, da se zamudne obresti ne zaračunavajo od denarnih kazni, glob in stroškov postopka pobiranja davkov, poleg zamudnih obresti, ki jih zavezanec ni plačal. Na novo je urejen primer vračila davka, ki je posledica predložitve popravljenega obračuna, saj ga davčni organ po uradni dolžnosti vrne v 30-ih dneh po prejemu popravljenega obračuna. Izrecno je urejen primer, ko mora davčni organ v 30 dneh po vročitvi odločbe, s katero je v ponovnem postopku ugotovljena drugačna davčna obveznost, zavezancu vrniti davek. Zakon določa tudi nove možnosti obročnega plačevanja ali odloga davka za 12 mesecev za vse zavezance, in sicer, če zavezanec predloži ustrezen instrument zavarovanja. Nova pa je tudi možnost plačevanja v treh obrokih

fizičnim osebam, ki ne opravljajo dejavnosti. Pri stečajih in prisilnih poravnava je pomembna novost ta, da zakon izenačuje odgovornost za obveznosti po končanem postopku med pravnimi osebami in samostojnimi podjetniki posamezniki, kar pomeni, da davčne obveznosti s. p.-ja, ki jih ni bilo mogoče poplačati v stečajnem postopku, ne bodo prešle na fizično osebo.

Novosti so tudi na področju davčnega nadzora, za katerega zakon določa postopkovni okvir za opravljanje davčne preiskave. V okviru davčne preiskave, ki je posebna oblika dela davčnega organa in obsega predvsem zbiranje podatkov in informacij, pomembnih za obdavčenje pravnih in fizičnih oseb ter za analiziranje, obdelovanje in shranjevanje tako zbranih podatkov, zagotavlja izvajanje dejanj in ukrepov po tem zakonu in po Zakonu o davčni službi – ZDS-1-UPB2 (Ur. List RS, št. 01/2007).

Na področju davčne izvršbe je najbolj opazna novost, da ni več člena, ki bi urejal obvestilo o neplačanem davku. Kljub temu pa ga lahko davčni organ pred začetkom davčne izvršbe, to je pred izdajo sklepa o davčni izvršbi, še vedno pošlje, zlasti tistim davčnim zavezancem, ki niso redni neplačniki davčnih obveznosti. Na novo je tudi opredeljen znesek, do katerega se davčna izvršba ne začne, in sicer, če znesek davka po enem izvršilnem naslovu na dan zapadlosti ne presega 10 evrov. V okviru ureditve stroškov davčne izvršbe pomeni novost določba, da stroške davčne izvršbe dolžniku povrne davčni organ, ki je izdal sklep o davčni izvršbi, in to v 15-ih dneh od dneva, ko je ugotovil, da izvršba ni bila upravičena. Vračilo stroškov neupravičene davčne izvršbe mora tako vrniti po uradni dolžnosti in ne zgolj na vlogo zavezanca. Po novem je določeno, da se za čas, ko je dolžniku odložena izvršba zaračunajo obresti SMOM (medbančne obresti) in ne zamudne obresti. Na področju davčne izvršbe pa je kar nekaj novosti v zvezi z rubežem (plača, TRR pri banki, premičnine), iz katerega so izvzeti prejemki invalidov, širše so opredeljena sredstva, pridobljena za odpravo posledic naravnih nesreč, izvzeta je gasilska zaščita in reševalna oprema, dolžnik zarubljene premičnine z dovoljenjem davčnega organa lahko uporablja, bistveno je povišana vrednost premičnin, ki se prodajajo na javni dražbi (nad 3.000 evrov), prodaja premičnin z zbiranjem ponudb, če davčni organ oceni, da bo tako z najmanjšimi stroški oziroma najhitreje prodal zarubljeno blago.

V petem delu novega zakona o davčnem postopku (postopek pobiranja posameznih davkov) so urejene posebnosti pri pobiranju posameznih vrst davkov. Podrobneje so določeni administrativni postopki v zvezi z izvajanjem zakonov o obdavčenju. V nadaljevanju tega poglavja bom v podpoglavju Projekt dohodnina 2006–2007 navedla novosti in spremembe oziroma poenostavitve postopka pobiranja in obračunavanja dohodnine.

DURS v svojih postopkih z izvajanjem nove zakonodaje sledi izhodiščem in namenu davčne reforme. Na splošno je njegovo delovanje v primerjavi s preteklim obdobjem uspešnejše oziroma učinkovitejše in je rezultat napore, truda, znanja in izkušenj, ki jih je v delo vložil vsak posameznik, v davčni upravi zaposlen javni uslužbenec. K rezultatom sta med drugim pripomogli tudi dve nepogrešljivi vrednoti, ki sta vse bolj

očitni, to sta pripadnost in lojalnost zaposlenih, kar se odraža v tesnem sodelovanju in medsebojnem spoštovanju.

To, da je davčna uprava učinkovitejša in kakovostnejša, pa dokazujejo tudi številke. Iz tabele 4 je razvidna realizacija vseh prihodkov, ki jih DURS pobira. V letu 2007 je davčna uprava pobrala 11.062.545.124,00 evrov vseh prihodkov, kar je za 6,5 odstotka več kakor v letu 2006, ko je pobrala 10.387.530.896,00 evrov. S tem je za 5,8 odstotkov preseгла letni načrt, pri čemer je mogoče ugotoviti najvišjo rast do zdaj. Letni načrt v višini 10.451.722.462 evrov vključuje DAVČNE PRIHODKE (davki na dohodek in dobiček, prispevki za socialno varnost, davki na plačilno listo in delovno silo, davki na premoženje, domači davki na blago in storitve ter drugi davki), NEDAVČNE PRIHODKE (udeležba pri dobičku in dohodku od premoženja, takse in pristojbine, denarne kazni ter drugi nedavčni prihodki) in TRANSFERNE PRIHODKE (transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij). Vplačil, ki so vključena v sheme za spremljanje prihodkov, je bilo v letu 2007 v višini 11.059.367.848 evrov. Poleg tega je bilo vplačanih še 3.177.276 evrov DRUGIH PRIHODKOV (članarina GZS in OZS, različni prispevki), ki sicer niso vključeni v shemo javnofinančnih prihodkov, ki jih pobira DURS, so pa evidentirani v davčno knjigovodstvo fizičnih in pravnih oseb (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 11, URL).

**Tabela 4: Realizacija prihodkov, ki jih pobira davčna uprava**

VRSTA PRIHODKA	LETNI NAČRT 2007	REALIZACIJA 2007	% DOSEGANJA LETNEGA NAČRTA	v EVR	
				REALIZACIJA 2006	INDEKS 07/06
(A) DAVČNI PRIHODKI	9.992.521.623	10.597.800.220	106,1	9.931.734.197	106,7
(B) NEDAVČNI PRIHODKI	77.258.766	77.775.631	100,7	70.291.140	110,6
(C) TRANSFERNI PRIHODKI	381.942.073	383.791.997	100,5	364.927.254	105,2
(D) SKUPAJ JAVNOFINANČNI PRIHODKI (A+B+C)	10.451.722.462	11.059.367.848	105,8	10.366.952.591	106,7
(E) DRUGI PRIHODKI	-	3.177.276	-	20.578.305	15,4
(F) SKUPAJ (D+E)	10.451.722.462	11.062.545.124	105,8	10.387.530.896	106,5

(Vir: DURS, Poročilo o delu DURS za leto 2007, str. 11, URL)

V tabeli 5 je prikazana realizacija prihodkov, ki jih pobira DURS za različne prejemnike. Vplačila javnofinančnih prihodkov v državni proračun z vključeno celotno dohodnino so v letu 2007 znašala 5.903.649.291 evrov, to je za 8,2 odstotka več od načrtovanega in za 5,3 odstotka več kakor leto poprej. Prejemki občin so znašali 212.015.096 evrov, to je za 9,8 odstotka več od načrtovanega in za 8 odstotkov več, kakor v letu 2006. ZPIZ je prejel 2.978.929.652 evrov, kar je za 3,1 odstotka več od načrtovanega in za 8,6 odstotka več, kakor leto poprej. ZZZS je prejel 1.964.509.061 evrov, to je za 2,7 odstotka več od načrtovanega in za 8 odstotkov več, kakor v letu

2006. Slabši rezultat je bil le pri pobiranju drugih prihodkov za druge prejemnike in je znašal 3.177.276 evrov, kar je 84,6 odstotka manj, kakor v letu 2006 (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 24, URL).

**Tabela 5: Realizacija prihodkov, ki jih pobira DURS po prejemnikih sredstev**

PREJEMNIKI SREDSTEV	LETNI NAČRT 2007	REALIZACIJA 2007	% DOSEGANJA LETNEGA NAČRTA	v EUR	
				REALIZACIJA 2006	INDEKS 07/06
DRŽAVNI PRORAČUN	5.456.485.929	5.903.622.138	108,2	5.607.986.425	105,3
PRORAČUNI OBČIN	193.143.281	212.112.889	109,8	196.381.426	108,0
ZPIZ	2.889.526.927	2.979.056.762	103,1	2.743.735.879	108,6
ZZZS	1.912.566.326	1.964.576.061	102,7	1.818.848.861	108,0
DRUGI PREJEMNIKI	0	3.177.276	-	20.578.305	15,4
SKUPAJ	10.451.722.462	11.062.545.124	105,8	10.387.530.896	106,5

Vir: DURS, Poročilo o delu DURS za leto 2007, str. 24, URL

Treba je poudariti, da je DURS v letu 2007 s številnimi aktivnostmi in ukrepi davčne izvršbe izterjala največ dolga do zdaj, kar je razvidno iz tabela 6, in sicer 408.881.352 evrov, s tem pa je načrtovano realizacijo za leto 2007 močno preseгла in to kar za 29,9 odstotka (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 30, URL).

DURS izterjuje, poleg neplačanih davkov, tudi na podlagi tujih zahtevkov neplačane nedavčne obveznosti (globe, sodne in upravne takse). V primerjavi z letom 2006 je sicer v letu 2007 skupni rezultat števila in znesek ukrepov davčne izvršbe slabši, vzrok pa je v ZDavP-2, ki se je začel uporabljati 1. 1. 2007 in ni več vseboval določbe, da je treba dolžnika obvestiti o znesku zapadlih neplačanih davkov ter ga opozoriti, naj davek plača, sicer se bo začel postopek davčne izvršbe. Obvestilo o neplačanem davku tako ni več obvezen instrument v postopku davčne izvršbe in davčni organ lahko začne postopek davčne izvršbe brez predhodnega pozivanja dolžnika k plačilu dolga. Zaradi navedenega je število in znesek ter s tem v zvezi tudi realizacija plačil na podlagi poslanih obvestil v letu 2007 slabša, kar posledično vpliva na skupen rezultat vseh treh načinov davčne izvršbe, to je telefonski pozivi, izdani sklepi in izdana obvestila o neplačanem dolgu.

Kljub vsemu pa je bilo v primerjavi z letom 2006 izterjano za 6.023.458 evrov ali za 1,5 odstotka več dolga (prikazano v tabeli 6), kar je rezultat boljše telefonske izterjave ter večjega števila izdanih sklepov ter posledično prejetih plačil na podlagi izdanih sklepov, kakor v letu 2006.

**Tabela 6: Kazalci uspešnosti za leto 2007 – davčna izvršba**

UKREPI IN AKTIVNOSTI	LETNI NAČRT 2007	REALIZACIJA 2007	% DOSEG. LETNEGA NAČRTA	REALIZACIJA 2006	INDEKS 07/06
ŠT. TELEF. POZIVOV, POSLANIH OBV. IN IZDANIH SKLEPOV	519.769	452.115	87,0	642.171	70,4
ZNESEK TELEF. POZIVOV, POSLANIH OBV. IN IZDANIH SKLEPOV V EVR	1.201.652.860	1.114.531.682	92,7	1.527.912.369	72,9
ZNESEK PLAČIL DAV. IZVRŠBE (pozivi, obv., sklepi) V EVR	314.765.134	408.881.351	129,9	402.857.895	101,5
ŠT. PREJETIH ZAHTEVKOV TUJIH PREDLAGATELJEV	-	177.903	-	239.604	74,2
ŠT. ZAKLJUČENIH ZAH. TUJ. PREDLAG.	-	100.283	-	145.645	68,9

(Vir: DURS, Kazalci uspešnosti za obdobje januar–december 2007, 2008, URL)

Rezultati kontrole in inšpekcijskih nadzorov so razvidni iz tabele 7. V letu 2007 je kontrola prejela 5.256.251 davčnih napovedi, obračunov in drugih obrazcev, kar pomeni, da so obdelali 3,7 odstotka več obrazcev, kakor je bilo predvideno v letnem načrtu, od tega jih je 648.113 ali 12,2 odstotka prejela elektronsko preko sistema e-davki. Tako se v letu 2007 beleži veliko povečanje števila vhodnih dokumentov prek e-davkov, v primerjavi z letom poprej se je število povečalo kar za 146,3 odstotka. V primerjavi z letom 2006 je DURS prejela 10,4 odstotka manj davčnih napovedi, obračunov in drugih obrazcev, kar je posledica poslanih samostojnih obračunov za OZS v letu 2006 in ukinitev predlaganja obrazca 1-Z v letu 2007. Kontrola je davčnim zavezancem izdala 2.633.753 odločb ali drugih aktov, kar je za 3 odstotke več od načrtovanega (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 37, URL). Opravljenih je bilo 6.278 davčnih inšpekcijskih nadzorov, kar pomeni, da jih je bilo izvedenih sicer za 16,3 odstotka manj od načrtovanih, vendar v primerjavi z letom 2006, za 23,9 odstotka več (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 68, URL). V davčnem inšpekcijskem nadzoru je DURS povečala navzočnost inšpekcije na terenu in si prizadevala vsa področja čim bolj enakomerno pokriti z inšpekcijskim nadzorom. Določila je področja tveganja in z analizo podatkov iz davčnih obračunov ter računovodskih izkazov izbirala rizične zavezance za inšpekcijske preglede (gradbeništvo, trgovina – promet z motornimi vozili). S tem je dosegla, da so bile kar pri dobrih 71-ih odstotkih naknadnih inšpekcijskih pregledov ugotovljene nepravilnosti, učinki inšpekcijskih pregledov pa so bili več kot za četrtnino večji kot v predhodnem letu (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 9, URL). V letu 2007 je bilo vplačanih 30.584.350 evrov dodatno ugotovljenih neposrednih obveznosti. Vplačanih je bilo tudi za 944.700 evrov obveznosti iz naslova spremembe osnove za davek od dohodkov iz dejavnosti. Skupaj so plačila iz naslova davčnega inšpekcijskega nadzora v letu 2007 znašala 31.529.050 evrov. Največ, 16.982.930



evrov ali 55,5 odstotka vseh plačil so imela plačila iz naslova davkov na dohodek in dobiček. Sledijo domači davki na blago in storitve, pri katerih je bilo v letu 2007 za 11.179.605 evrov plačil oz. 36,6 odstotka vseh plačil (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 71–72, URL).

**Tabela 7: Kazalci uspešnosti za leto 2007 – kontrola in inšpekcijski nadzori**

UKREPI IN AKTIVNOSTI	LETNI NAČRT 2007	REALIZAC. 2007	% DOS. LN	REALIZAC. 2006	INDEKS 07/06	SAMO-PRIJAVE 2007
ŠT. VHODNIH DOKUMENTOV	5.070.508	5.256.251	103,7	5.866.968	89,6	8.562
OD TEGA VHOD. DOK. PREJETI PO E-DAVKIH	-	648.113	-	245.986	263,5	
ŠT. IZHODNIH DOKUMENTOV	2.556.377	2.633.753	103,0	2.922.296	90,1	
ŠT. PRIMEROV Z UGOTOVLJENIMI NEPRAVILNOSTMI	-	92.274	-	156.890	58,8	
UČINEK – POVEČANJE DAVKA V EUR	27.406.193	42.454.198	154,9	45.263.712	93,8	8.007.686
ŠT. OPRAVLJENIH INŠP. NADZOROV	7.500	6.278	83,7	5.069	123,9	
DODATNO UGOT. OBVEZN. PO ZAPISNIKIH V EVR	104.517.225	87.067.610	83,3	69.058.740	126,1	
PLAČ.DOD.UGOT. OBV. V EVR	-	30.584.350	-	51.574.111	59,3	
OSTALI UČINKI INŠPEKCIJE V EUR	41.027.193	42.195.804	102,8	31.798.426	132,7	

(Vir: DURS, Kazalci uspešnosti za obdobje januar–december 2007, 2008, URL)

Tako v davčni kontroli kot tudi v davčni inšpekciji je DURS davčne zavezance sproti obveščala o področjih, na katere bo usmerjen davčni nadzor, in jih pozivala k samoprijavi. Rezultat tega je, da se vse več davčnih zavezancev odloča za samoprijavo in prostovoljno poravnava davčne obveznosti, s čimer se izogne kaznovanju za davčne prekrške. DURS je javnost v preteklem letu sproti seznanjala z nepravilnostmi, ugotovljenimi v koordiniranih inšpekcijskih pregledih in s tem prispevala k promoviranju davčne discipline. Ob odkrivanju davčnih utaj in goljufij je ukrepala nepristransko in učinkovito, pri tem pa je uporabila vsa razpoložljiva sredstva in vire ter intenzivno sodelovala tudi z organi kazenskega pregona – s policijo in tožilstvom.

Poleg zakonitosti in preglednosti si DURS prizadeva doseči enega od osnovnih ciljev, to je spoštljiv in prijazen odnos do vseh davčnih zavezancev. Zato dodatno pozornost namenja informiranju davčnih zavezancev in komuniciranju z njimi. Davčne zavezance aktivno obvešča o delu davčne uprave, o doseženih rezultatih dela, in sicer s sprotnim objavljanjem novic, pojasnil, obrazcev in programov na spletnih

straneh, v medijih ter v lastnih publikacijah. Veliko pozornosti in dela vlaga v nadgrajevanje in promoviranje elektronskega davčnega poslovanja ter v izboljšanje sistema komuniciranja z zavezanci nasploh. To je pomembna naloga tudi za v prihodnje. DURS z boljšim informiranjem davčnih zavezancev, zlasti novo registriranih, o njihovih pravicah in obveznostih ter s spodbujanjem elektronskega poslovanja (zagotavljanje brezplačnih davčnih obrazcev, uvajanje »inteligentnih« obrazcev in računalniških programov davčnih napovedi in obračunov) intenzivno deluje tudi na področju zavedanja davčnih obveznosti in spodbujanja njihovega prostovoljnega izpolnjevanja.

V skladu s svojimi strateškimi cilji davčna uprava uspešno sodeluje z drugimi ustanovami javne uprave ter s strokovno javnostjo, in sicer z dejavnim sodelovanjem v medresorskih programih in projektih ter z zagotavljanjem svojih storitev drugim ministrstvom in organom v sestavi. Vse zainteresirane dejavnike vključuje v procese spreminjanja in izboljševanja svojega delovanja ter z večjo preglednostjo delovanja povečuje zavest o napredku, doseženem znotraj DURS-a. Pri svojem delovanju vse bolj širi stike tudi z davčnimi upravami v drugih državah in pridobljeno znanje in tuje izkušnje uporablja pri svojem delu. Vse bolj pa je razvejana tudi mreža izmenjave informacij z drugimi državami in tujimi mednarodnimi institucijami. Priznanje strokovnosti in učinkovitosti dela DURS-a izkazuje tudi junija 2007 na generalni skupščini z veliko večino potrjena izvolitev DURS-a za predsedujočo najpomembnejši evropski organizaciji davčnih uprav (IOTA), ki združuje 41 držav članic z več kot 680.000 zaposlenimi. Generalnemu direktorju DURS-a je bil s tem zaupan enoletni mandat predsednike IOTE.

Povečan obseg dela zaradi sprememb davčne in nedavčne zakonodaje ter zmanjševanja števila zaposlenih nista vplivala na učinkovito in kakovostno izpolnjevanje nalog davčne uprave, kar dokazujejo opravljene analize in (v tabelah 4, 5, 6, 7) navedene številke. Število zaposlenih na dan 31. 12. 2007 je bilo 2.627 delavcev, kar je za 1,2 odstotka več, kot je dovoljeno število zaposlenih (2.597) na dan 31. 12. 2007 in za 0,6 odstotka manj zaposlenih, kot jih je bilo na dan 31. 12. 2006 (2.643). Delež zaposlenih z visoko, univerzitetno, visoko s specializacijo in magisterijem ter doktoratom v davčni upravi se v primerjavi z letom 2006 povečuje, delež zaposlenih s srednješolsko in višješolsko izobrazbo pa se manjša (glej DURS, Poročilo o delu DURS za leto 2007, str. 5, URL).

Uspešno poslovanje dokazujejo tudi kazalniki uspešnosti, ki jih DURS objavi ob koncu vsakega poročevalnega obdobja, kar je posledica rednega spremljanja in merjenja učinkovitosti in uspešnosti.

Učinkovitost in kakovost delovanja davčne uprave pa lahko merimo tudi s primerjanjem prejetih pritožb. Davčna uprava je v letu 2007 obravnavala 28.089 pritožb, to je za 45,9 odstotka več od načrtovanega in za 13,3 odstotka več, kakor v letu 2006. V lastni pristojnosti je rešila 22.448 pritožb, to je za 51,1 odstotka več od načrtovanega in za 11,4 odstotka več, kakor v letu 2006. V reševanje na drugo stopnjo je bilo odstopljenih 4.451 pritožb, to je za 12,9 odstotka več od načrtovanega

in za 17,3 odstotka več kakor v letu 2006. Umaknjenih je bilo 1.190 pritožb, to je za 162,1 odstotka več od načrtovanega in za 41,2 odstotka več, kakor v letu 2006. Na koncu leta 2007 je ostalo nerešenih 3.052 pritožb, to je za 93,9 odstotka več od načrtovanega in za 0,7 odstotka manj, kakor na koncu leta 2006 (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 76–77, URL).

Da se uporabniki davčnih storitev vse bolj zavedajo, da imajo pravico do dobre in kakovostne uprave, govori tudi podatek, da se je v letu 2006 v primerjavi z letom 2005 število pripomb povečalo za 51,9 odstotka, vendar pa se je na drugi strani število pohval povečalo kar za 78,3 odstotka (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2006, str. 74, URL). V letu 2007 je davčna uprava prejela 299 pripomb in 371 pohval zavezancev za davek. V primerjavi z letom 2006 se je število pripomb sicer zmanjšalo za 26 odstotkov, še vedno pa bistveno presega petletno povprečje. Število pohval je nespremenjeno. Še v istem letu je bilo rešenih 94 odstotkov prejetih pripomb. Od 281 rešenih pripomb je bilo 16 odstotkov upravičenih, 17 odstotkov delno upravičenih in 47 odstotkov neupravičenih. Preostale so tiste pripombe, pri katerih opredelitev upravičenosti ni možna. V primerjavi z letom 2006 je delež upravičenih pripomb ostal nespremenjen, delež delno upravičenih se je povečal z 12 na 17 odstotkov, delež neupravičenih pripomb pa se je zmanjšal s 55 na 47 odstotkov (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 100, URL).

Seveda se je DURS pri izpolnjevanju svojih strokovnih nalog in uresničevanju strateških ciljev soočala tudi z ovirami, ki bistveno obremenjujejo delo vsakega zaposlenega javnega uslužbenca in negativno vplivajo na učinkovitost davčne uprave. Največji delež gre znova pripisati zastareli informacijski podpori. Stanje na področju programske podpore kontrole se sicer izboljšuje, vendar prepočasi. Programska podpora v nekaterih primerih ni zagotovljena pravočasno ali ne podpira celotnega poslovnega procesa, pojavljajo se napake in nepravilnosti ter izpadi v delovanju, trije informacijski sistemi (DP1 – fizične osebe in samostojni podjetniki, DP2 – pravne osebe in DDV) pa med seboj niso povezani. Sedanja programska podpora ne omogoča vodenja številnih evidenc, predpisanih z Zakonom o davčni službi – ZDS, in evidenc, namenjenih poročanju. Na podlagi ZDS kontrolorji vodijo 49 različnih evidenc, od tega 22 ročnih. V letu 2006 se je število zavezancev, ki so začeli oddajati obračune v elektronski obliki, bistveno povečalo. Zaradi spremembe predpisov so velika in srednja podjetja zavezana k oddaji obračunov v e-obliki. Pri REK-obrazcih je avtomatski prenos podatkov v zaledje nepravilen, ker se pri prenosu v obveznost DP preračuna glede na osnovo. Navedeno povzroča nepravilna stanja obremenitev v davčnem knjigovodstvu. Proces centralizacije davčnih uradov še ni končan, zato še vedno obstajajo razlike med kontrolorji na istih delovnih mestih na različnih davčnih uradih v nalogah, ki jih opravljajo, in tudi v obremenjenosti. Programska podpora ne omogoča elektronske priprave podatkov o doseženih dohodkih fizičnih oseb, ki jih različni organi uporabljajo pri izvajanju svojih nalog in jih morajo pridobiti po uradni dolžnosti. Kontrolorji na davčnih uradih večino potrdil/informacij pripravijo ročno, kar jih dodatno obremenjuje. Podobno je stanje pri pripravi podatkov o obračunanih in plačanih obveznih prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki jih kontrolorji pripravljajo na zahtevo ZPIZ. V kontroli se vsako leto pojavlja težava z

ugotavljanjem zavezancev za posamezni davek, na primer pri davku od dohodkov pravnih oseb, zavezancev za predložitev obračuna davčnega odtegljaja ... V Registru davčnih zavezancev (RDZ) so kot aktivne vpisane osebe, ki ne poslujejo več (društva, sindikati), in osebe, ki ne morejo biti davčni zavezanec (na primer župnije), hkrati pa obstajajo razlike med podatki v RDZ in lokalnimi registri v okolju DP. Navedeno onemogoča sistemski nadzor nad izvajanjem predpisov in internih navodil ter povzroča razne napake pri izvajanju kontrolnih postopkov (na primer vabljenje zavezancev, ki so bili izbrisani iz sodnega registra). Kljub navedenim težavam je DURS v letu 2007 glede kontrole dosegel in presegel načrtovane cilje. Glavni cilj še naprej ostaja preusmeritev kontrolorjev od vnosa dokumentov, izdaje različnih potrdil in nenehnega čiščenja in usklajevanja evidenc k učinkovitejšemu nadzoru davčnih zavezancev s povezovanjem in analiziranjem številnih podatkov, ki jih ima na voljo davčna uprava, ter zagotavljanje normalnih pogojev za delo kontrolorjev (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 36, URL).

DURS je zaradi zgoraj navedene problematike v letu 2007 okrepil dejavnosti za celovito prenovo davčnega informacijskega sistema – DIS. Dokončana je bila investicijska dokumentacija, pripravljena je bila razpisna dokumentacija (tehnične in poslovne zahteve, merila in pogoji za dobavo novega DIS-a, terminski načrt dobav in plačil). Zagotovljena so bila finančna sredstva, zato je lahko davčna uprava 14. 12. 2007 objavila javni razpis za oddajo naročila po odprtem postopku (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 87, URL).

Eno večjih odstopanj v pozitivnem smislu v učinkovitosti in kakovostnejšem opravljanju storitev je DURS dosegla pri izvajanju pomembnih projektov, in sicer dohodnina 2006 in dohodnina 2007.

#### **4.2.2 Projekt dohodnina 2006**

V zvezi z dohodnino 2006 je bila posebna pozornost usmerjena k aktivnostim, ki so bile potrebne za izdajo predizpolnjenih napovedi, ki zmanjšujejo možnost napak in omogočajo popolnejšo in hitrejšo oddajo napovedi ter oddajo kontrolnih podatkov izplačevalcev prek odprtega portala e-davki. Za uresničitev tega cilja se je DURS strokovno pripravljala na izvedbo in intenzivno delovala na področju seznanjanja in informiranja javnosti. Zaradi spremenjenega načina odmere dohodnine za leto 2006 je bila komunikacijska kampanja ključnega pomena, tako zaradi pravočasne in pravilne oddaje čim več kontrolnih podatkov izplačevalcev kot zaradi seznanitve čim večjega števila davčnih zavezancev. Oboji naj bi razumeli in sprejeli vse ključne roke pri odmeri dohodnine in tako pravočasno in pravilno izpolnili svojo dolžnost (glej S. I. 2006, str. 4). Predpogoj za pravilno pripravo predizpolnjenega obrazca napovedi za odmero dohodnine 2006 je bil kakovostno in učinkovito dajanje kontrolnih podatkov izplačevalcev dohodkov, to je zavezancev za kontrolne podatke. Zavezancem za dajanje kontrolnih podatkov ni bilo več dovoljeno pošiljanje podatkov na papirnem obrazcu, pač pa le v elektronski obliki. V ta namen so bila organizirana brezplačna izobraževanja, delavnice in posebni sestanki. Davčnim zavezancem, ki so v letu 2005

predložili kontrolne podatke s kritičnimi napakami, na primer napačna davčna številka prejemnika dohodkov, so bili poslani sezname z izpisanimi napakami z namenom, da te napake odpravijo in za leto 2006 pošljejo pravilne podatke. Prav tako so bili organizirani posebni sestanki s predstavniki javnih in državnih institucij (ZPIZ, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ...). Zavezancem za dajanje kontrolnih podatkov so bile zagotovljene tudi številne nove programske rešitve ter vsebinska in tehnična pomoč. Poenoten je bil sistem sprejema, oddaje, obdelave in kontrole kontrolnih podatkov za odmero dohodnine za vse zavezance (pravne osebe in zavezance, ki opravljajo dejavnost). Predpisana obvezna oddaja kontrolnih podatkov v elektronski obliki pa je zelo razbremenila kontrolorje na davčnih uradih, saj jim ni bilo več treba vnašati podatkov. V zalednih sistemih so le obdelovali pakete datotek s kontrolnimi podatki ter opravljali vsebinsko kontrolo, saj so bile sproti odpravljene ugotovljene manjše pomanjkljivosti in napake v delovanju programske podpore ter napake zavezancev (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 45, URL).

Predvsem je poenostavljen sistem odmere dohodnine 2006 s predizpolnjenimi napovedmi dohodninskim zavezancem zelo olajšal izpolnjevanje obrazcev in jim prihranil dragocen čas. Tako so zavezanci za dohodnino za leto 2006 prvič na dom do 31. 3. 2007 prejeli že izpolnjeno dohodninsko napoved. Njihova dolžnost je bila le pregledati in primerjati podatke v napovedi s podatki, ki so jih prejeli od svojih izplačevalcev. Vpisali oziroma popravili naj bi davčne olajšave in nato podpisano vrnili najkasneje do 30. 4. 2007.

Eno glavnih meril pri novi, poenostavljeni odmeri dohodnine za leto 2006 pa ni bilo samo čim večje število pravočasnih in točnih kontrolnih podatkov, pač pa tudi občutno zmanjšanje števila ponavljajočih se enostavnih vprašanj zavezancev in s tem razbremenitev zaposlenih za vsebinsko zahtevnejša vprašanja. V ta namen je bila vzpostavljena prva baza znanja za virtualno davčno asistentko, imenovano VIDA. VIDA je zasnovana tako, da ima svojo osebnost in animacijo oziroma grafiko. Temelji na tehniki umetne inteligence in zagotavlja strokovne odgovore na vprašanja, ki jih davčni zavezanci naslavljajo DURS-u preko spleta, preko SMS sporočil, preko elektronske pošte in po telefonu (glej DURS, Ime virtualne davčne asistentke DURS je VIDA, 2006, str. 12). S pomočjo VIDE je bil tako davčnim zavezancem zagotovljen enostaven in hiter dostop do informacij, pomembnih za napovedovanje dohodnine, in kasneje informacij o poteku odmere dohodnine za leto 2006 in izdaji odločb. Od februarja do konca decembra 2007 je VIDA dala 1.070.378 odgovorov, od tega 439.608 odgovorov (glej DURS, Poročilo o delu DURS za leto 2007, str. 78, URL) v zvezi z davčnimi vsebinami.

Kljub temu, da je vse bolj aktualna elektronska oddaja napovedi, pa je DURS ob izteku roka za oddajo dohodninskih napovedi za leto 2006 še vedno uspešno organizirala pobiranje dohodninskih napovedi po davčnih izpostavah. V zadnjem mesecu pred iztekom roka so se napovedi pobirale ves poslovni čas davčnega organa, tudi v času neuradnih ur, ob izteku roka pa tudi v popoldanskem času, saj so bila vsak dan organizirana dežurstva. Posledično je bilo manj oziroma ni bilo več dolgih vrst in slabe volje zavezancev zaradi oddaje dohodninskih napovedi.

Na začetku marca 2007 je DURS 1.094.687 zavezancem na podlagi prejetih podatkov izplačevalcev in drugih zavezancev za dostavo kontrolnih podatkov ter lastnih podatkov davčnega organa pripravila in poslala predizpolnjen obrazec napovedi za odmero dohodnine za leto 2006. Davčni zavezanec je torej obrazec pregledal, ga ob ugotovljenih nepravilnostih ali pomanjkljivostih dopolnil ali popravil in podpisanega vrnil davčni upravi. Davčnim uradom ni bilo treba vnašati vseh podatkov iz napovedi. Vnašali so le popravke ali dopolnitve podatkov iz napovedi davčnega zavezanca. Odpadel je ponovni vnos podatkov za potrebe verifikacije pravilnosti prvega vnosa, kar je pomenilo bistveno razbremenitev kontrolorjev. Vse navedene aktivnosti so pripomogle k zmanjšanju števila ugotovljenih nepravilnosti v predloženih napovedih za odmero dohodnine. Zaradi boljše kakovosti kontrolnih podatkov za odmero dohodnine je bilo glede na preteklo leto treba odpraviti ali uskladiti bistveno manj razhajanj med napovedanimi podatki davčnega zavezanca v napovedi in kontrolnimi podatki, zato je bilo že v prvi tranši odmere dohodnine do 19. 6. 2007 izdanih 959.208 odločb. Kontrolorji so zato lahko več časa namenili kontroli in preverjanju izpolnjevanja pogojev za upravičenost koriščenja olajšav ali znižanj davčne osnove ter odpravi ugotovljenih napak. Do 31. 10. 2007 je bilo izdanih 98,4 odstotka odločb o odmeri dohodnine za leto 2006, do konca leta pa 99,5 odstotka. Pri kontroli dohodninskih napovedi so bile v letu 2007 ugotovljene nepravilnosti v 25.939 primerih, to je za 70,6 odstotka manj, kakor v letu poprej. Število ugotovljenih nepravilnosti v predloženih napovedih za odmero dohodnine se je bistveno zmanjšalo zaradi kakovostnejših kontrolnih podatkov in zavezancem poslanih predizpolnjenih napovedi za odmero dohodnine. Na podlagi ugotovitev kontrole je bila pri odmeri dohodnine v letu 2007 davčna obveznost povečana za 3.272.259 evrov, to je za 63,9 odstotka manj, kakor leto poprej. Davčni zavezanci so predložili 3.188 dohodninskih napovedi kot samoprijavo. Vrednost dodatno odmerjene dohodnine na podlagi samoprijave pa je znašala 364.478 evrov (glej DURS, Poročilo o delu DURS-a za leto 2007, str. 42–44, URL).

Iz kazalcev uspešnosti za obdobje januar–december 2007 (glej DURS, Kazalci uspešnosti za obdobje januar–december 2007, URL) izhaja, da je DURS iz naslova dohodnine (letni poračun – doplačila in vračila, akontacije dohodnine ter dohodnina od obresti, dividend in dobička iz kapitala) pobrala vsega skupaj 1.802.798.817 evrov in s tem za 6,3 odstotka preseгла letni načrt, kar pa je za 0,6 odstotka več od leta 2006.

#### **4.2.3 Projekt dohodnina 2007**

Ne glede na uspešnost projekta dohodnina 2006 pa se je DURS že v drugi polovici leta 2007 začela intenzivno ukvarjati z odmero dohodnine za leto 2007 – projekt dohodnina 2007. Ta projekt je prinesel povsem nov postopek odmere – to je odmera dohodnine na podlagi informativnega izračuna, s čimer se DURS uvršča med najuspešnejše davčne uprave pri odmeri dohodnine.

Z zakonskimi novostmi, s prenovljenim davčnim postopkom, z ustrezno obdelavo podatkov iz uradnih evidenc in podatkov, ki jih lahko posredujejo zavezanci, je zdaj vse bolj preprosto in bolj učinkovito. Sprememba zakonodaje in projekt dohodnina 2007 sta zavezancem omogočila, da se z dohodninsko napovedjo ne ukvarjajo več. Ni jim treba več kupovati obrazcev in oddajati napovedi za odmero dohodnine. Dohodnina je odmerjena brez dodatnih posebnih pošiljanj obrazcev sem in tja. To je omogočilo po eni strani ukinitvev olajšav za različne namene ter po drugi strani uvedbo povišane splošne olajšave. S tem je postal davčni postopek bolj predvidljiv in lažje obvladljiv tako za DURS kot za zavezance. Glavna novost je, da DURS zavezancem pošlje informativni izračun dohodnine, ki pa se pod določenimi pogoji šteje za odločbo o odmeri dohodnine za leto 2007. Davčni zavezanci prihranijo čas, saj po prejemu informativnega izračuna natančno poznajo svoje obveznosti, hkrati pa še vedno lahko vplivajo na svojo odmero, saj lahko uveljavijo pravico do ugovora. Tudi DURS s tem prihrani čas, saj je vnos podatkov poenostavljen, občutno manjši pa so tudi stroški enkratnega pošiljanja informativnih izračunov, saj zavezanci odgovorijo le, če imajo nanj ugovor, torej nov način pomeni manj papirja in manj poštnih stroškov. DURS in tudi država sta s takim načinom odmere pridobila, ker so odmere izračunane prej, obseg tako pobranih davkov pa je bolj predvidljiv. DURS se je na novosti, ki so se prvič izvajale v prvi polovici leta 2008 odlično pripravil, tako z zagotavljanjem strokovnjakov kot s hitrim prilagajanjem na nov način dela in z boljšo obdelavo podatkov ter z informacijskim sistemom in informiranjem zavezancev, ki imajo pravico do informiranja in ustrezne pomoči (glej DURS, Predstavitev projekta dohodnina 2007, URL).

Zahteven projekt, kot je projekt dohodnina 2007, temelji na spoštovanju trdnega terminskega načrta (31. 1. 2008, 31. 5. 2008, 30. 6. 2008, 31. 10. 2008). Najpomembnejši pogoj, da je informativni izračun pravilno sestavljen, je, tako, kot pri dohodnini 2006, pravilnost in pravočasnost prejetih kontrolnih podatkov izplačevalcev dohodkov. Zavezanci za dajanje kontrolnih podatkov so bili dolžni po elektronski poti poslati podatke do 31. 1. 2008. Za leto 2007 je bilo nekaj novosti pri oddaji podatkov. V zvezi s tem je DURS, tako kot za leto 2006, na svoji spletni strani pripravila spletno brošuro z naslovom »Izpolnite spretno, oddajte spletno!« (glej DURS, Izpolnite spretno, oddajte spletno!, URL). V tej brošuri je poudaril novosti in napotke, na kaj morajo biti zavezanci za oddajo podatkov še posebej pozorni. DURS je v namen zagotovitve kakovostnejših podatkov za informativni izračun pripravil tudi preizkusno okolje, na katerem so izplačevalci lahko preverili pravilnost pripravljenih podatkov in to brez bojazni, da bi DURS take podatke tudi obdelal. Sistem je ob oddaji podatkov preverjal tudi pravilnost podatkov, kot so na primer pravilna in ustrezna davčna številka zavezanca, ustreznost oblike podatkovnih struktur, pravilnost zahtevanih ali dopuščenih polj ... S tako pomočjo dostavljalcem podatkov je DURS zagotovila sprejem kakovostnih podatkov za informativni izračun in s tem omogočila zavezancem preprosto in hitro odmero dohodnine za leto 2007 brez vložitve ugovorov. Zelo pomembno je namreč, da so podatki izplačevalcev poslani pravilno, popolno in pravočasno, saj napake onemogočajo pravilno sestavo informativnih izračunov dohodnine in s tem pravilnost odmerjenega davka ter povečujejo število pritožb zavezancev.

Informativni izračun dohodnine je na podlagi tako prejetih podatkov izplačevalcev in na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga davčni organ iz uradnih evidenc, DURS vsem dohodninskim zavezancem poslala do 31. 5. 2008. V kolikor je zavezanec ugotovil, da so podatki v informativnem izračunu pravilni, in se je strinjal tudi z izračunom dohodnine, mu ni bilo treba ničesar več dodatno storiti. Po poteku roka za ugovor (to je 15 dni od vročitve informativnega izračuna) se šteje, da se je odpovedal pritožbi in v takih primerih je informativni izračun samodejno postal odločba o odmeri dohodnine za leto 2007. Na ta način so zavezanci ne samo razbremenjeni izpolnjevanja obrazca napovedi za odmero dohodnine, pač pa, za razliko od leta 2006, tudi razbremenjeni vlaganja davčnih napovedi, davčni organ pa obdelave teh napovedi. Pri tem pa velja opozoriti, da informativnega izračuna niso prejeli vsi zavezanci za dohodnino (na primer, če dohodki, od katerih se plačuje dohodnina, niso presegli 2.800 evrov, če dohodki, poleg pokojnine, niso presegli 80 evrov). V kolikor bi posamezen zavezanec moral prejeti informativni izračun, pa mu ga DURS ni poslala, je bil dolžan vložiti napoved za odmero dohodnine do 30. 6. 2008. Rok za izdajo odločbe o odmeri dohodnine za leto 2007 pa je bil 31. 10. 2008.

V pomoč zavezancem je bila dograjena in testirana baza znanja za »inteligentni spletni iskalnik – VIDA, zdaj tudi z vsebinami iz drugih davkov. DURS je za projekt VIDA oktobra 2008 prejel priznanje »Dobra praksa« (glej DURS, Davčna uprava prejela priznanje »Dobra praksa«, URL). Konferenca »Dobre prakse v slovenski javni upravi«, ki jo je organiziralo Ministrstvo za javno upravo, je že osma po vrsti na področju kakovosti in poslovne odličnosti v javni upravi RS. Njen namen je predstaviti posamezne dobre prakse na področju kakovosti ter podati usmeritve nadaljnjega delovanja in razvoja. Na konferenci se je kakovost slovenske javne uprave predstavila tudi v kontekstu kakovosti na evropski ravni. Pomen konference je zlasti v tem, da vsako leto poda pregled najaktualnejših dejavnosti na področju kakovosti, tako v Sloveniji kot na evropski ravni, izpostavi primere dobrega delovanja (dobre prakse) ter prek tega motivira za nadaljnje izboljševanje kakovosti.

Da je projekt dohodnina 2007 res učinkovit in kakovosten, govorijo tudi naslednji podatki (glej DURS, Davčna uprava izdala še 26.905 dohodninskih odločb za leto 2007, URL): DURS je v zvezi z dohodnino 2007 zavezancem za vložitev dohodninske napovedi do 26. 5. 2008 na dom poslala informativne izračune dohodnine. V treh tranšah je bilo poslanih 1.012.993 informativnih izračunov. Zoper informativne izračune so lahko zavezanci podali ugovor. Za takšne ugovore se je odločilo 77.000 zavezancev (7,6 odstotka glede na število izdanih informativnih izračunov). Večina ugovorov (76,63 odstotka) se je nanašala na spreminjanje podatkov o vzdrževanih družinskih članih (VDC). Podatke o vzdrževanih družinskih članih oziroma vloge za uveljavljanje VDC so zavezanci lahko posredovali DURS-u od 1. 12. 2007 do 31. 1. 2008. V zvezi z vzdrževanimi družinskimi člani je bilo prejetih le 17.997 ugovorov, kar pomeni, da je bilo 98,22 odstotka informativnih izračunov pravilnih. Tisti zavezanci za vložitev dohodninske napovedi, ki do konca maja 2008 niso prejeli informativnih izračunov dohodnine, so morali do konca junija 2008 sami vložiti napovedi za odmero dohodnine. Takšnih napovedi je davčna uprava prejela 33.838. Dne 24. 9.2008 je davčna uprava že izdala 68.599 dohodninskih odločb, 30. 10. pa še 26.905. To



pomeni, da bo na dan 31. 10. 2008, glede na število izdanih informativnih izračunov dohodnine (IID07) in vloženih napovedi, ostalo še 15.334 (1,5 odstotka) neizdanih odločb, kar je občutno manj, kot v primerljivem obdobju preteklih let. V zvezi z dohodnino 2005 je bilo ob koncu oktobra neizdanih še 4,1 odstotka odločb, v zvezi z dohodnino 2006 pa je bilo neizdanih 2,6 odstotka odločb.

Iz objavljenih kazalcev uspešnosti za obdobje januar–september 2008 (glej DURS, Kazalci uspešnosti za obdobje januar–september 2008 in primerjava z enakim obdobjem preteklega leta, 2008, URL) je razvidno, da pobrani prihodki iz naslova dohodnine znašajo skupaj 1.603.468.754 evrov, kar pomeni 82 odstotkov doseganja letnega načrta 2008 in 25,3 odstotka več pobranih prihodkov, kot jih je bilo pobranih v istem obdobju leta 2007.

## 5 ZAKLJUČEK

Ko govorimo o učinkovitem in kakovostnem delovanju javne uprave, mislimo predvsem na dvigovanje standardov kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov. Vsaka organizacija javne uprave stremi k temu in dela na tem, da bi bila čim bolj primerljiva z evropskimi javnimi upravami in zasebnim sektorjem. Vse bolj pomembno je razširjanje in nagrajevanje dobrih praks ter njihov razvoj v ustrezne standarde. Vse več organizacij javne uprave načrtuje in pričinja s projekti pridobivanja certifikata kakovosti. Ukvarjati se s kakovostjo in učinkovitostjo zahteva tudi merjenja in vrednotenja. V upravi je zato potrebno vzpostaviti javne in transparentne kazalce uspešnosti. Še vedno velja, da je organizacija učinkovitejša takrat, ko ima, med drugim, tudi nizke stroške delovanja, vendar pa je potrebno paziti, da ob nižjih stroških ostanejo storitve za uporabnike iste kakovosti.

Cilj svojim uporabnikom zagotoviti storitve najvišje kakovosti ter ustvariti prijaznejšo upravo in s tem dvigniti njen ugled lahko zasledimo tudi v davčni upravi. Lahko bi rekli, da je želja po še večji učinkovitosti tako danes kot tudi v prihodnje rdeča nit njenega delovanja ter načrtovanja strateških ciljev in uresničevanja le-teh. Tudi v davčni upravi so dolžni pripravljati poročila, iz katerih je razvidno, kako kakovostno in učinkovito je njeno delovanje. V veliki meri pa lahko dobi povratno informacijo o zadovoljstvu strank z različnimi anketami v širši in poslovni javnosti, za kar je, med drugim, dober pokazatelj tudi knjiga pripomb in pohval. Pozitivni rezultati učinkovitosti in kakovosti iz poročil so vsekakor posledica delovanja DURS-a na prijazen, spoštljiv in enakopraven odnos do vseh zavezancev. Trud in vloženo delo ter višja raven znanja vseh zaposlenih se počasi obrestujejo, saj imajo zavezanci relativno dober odnos do davkov in se trudijo pravilno izpolnjevati svoje davčne obveznosti. Odnos do dela DURS-a se izboljšuje in zavezanci ter širša javnost (domača in tuja) imajo vedno bolj pozitiven odnos do njenega dela, ki se kaže v odprtosti, dostopnosti, javnosti delovanja in gospodarni rabi sredstev. Tudi iz pregleda sprememb in novosti zakonodaje (davčna reforma) v diplomski, predvsem sprememb dohodnine in davčnega postopka, je razvidno, da gre v veliki meri za poenostavitve tako za zavezance kot za DURS in posledično za državno upravo. Te spremembe, skupaj z ostalimi novostmi, pomenijo korak v smer razbremenitve gospodarstva tako z vidika manjšega obsega administriranja kot dejanskega znižanja davkov, kar pa posledično pomeni, da je delovanje in predvsem smer razvoja v učinkovitejšem in kakovostnejšem delovanju. Da je delovanje DURS-a vedno bolj učinkovito in kakovostno pa kaže tudi primerjava poročil iz let 2006 in 2007. Istočasno se DURS zaveda, da je pot do 100-odstotno doseženega cilja, kljub večinoma doseženim pozitivnim rezultatom, še razmeroma dolga, na njej pa se bo vedno znova soočala z novimi ovirami.

Ob pisanju diplomske naloge sem s pregledom in proučevanjem teme diplomske naloge spoznala, da mojo v uvodnem delu postavljeno hipotezo lahko potrdim, saj se načela učinkovitosti in kakovosti delovanja uprave dejansko izvajajo v praksi. Iz

pregleda praktičnih primerov v upravi ter primerjave prakse in teorije ugotavljam, da si javna uprava oziroma javni sektor vedno znova zastavlja boljše in višje cilje v zvezi s sodobnimi načeli delovanja, ki jih poskuša vedno znova doseči in stremi k temu, da bi jih tudi preseгла.

Da sta učinkovitost in kakovost celotne javne uprave pomembni za celotno državo in da to nedvomno pomembno vpliva na konkurenčnost našega gospodarstva, govori že dejstvo, da je v sami državni ureditvi temu podrejeno in v ta namen ustanovljeno samostojno Ministrstvo za javno upravo. Ministrstvo za javno upravo spodbuja nadaljnjo inovativnost v javni upravi, kjer je še ogromno manevrskega prostora za izboljšanje dela s strankami in za zadovoljstvo zaposlenih. Sovražnik inovativnosti pa je še vedno birokratska miselnost, ki je največji parazit v slovenski javni upravi. Miselnosti zavračanja vseh sprememb, zagovarjanja togih vzorcev, pozabljanja poslanstva in postavljanja forme pred vsebino pa je vse manj. Gospodarstvo torej potrebuje kakovostne storitve s strani državnih institucij, pogoj za to pa je kakovostna javna uprava, ki upošteva smernice 21. stoletja.

## LITERATURA IN VIRI

### SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. ANDOLJŠEK, Žiga. SELJAK, Janko. Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave – PIPA. GV Izobraževanje, Ljubljana, 2005.
2. PEČAR, Zdravko. Management v javnem sektorju. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
3. PEČAR, Zdravko. GRAMC, Boris. Ekonomika javnih podjetij in javnih zavodov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.

### POGLAVJE V KNJIGI

1. ANDOLJŠEK, Žiga. Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja. V: SETNIKAR CANKAR, Stanka (ur.): Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005, str. 87–111.
2. BOŽIČ, Lidija. KOVAČ, Polona. VLAJ, Stane. IGLIČAR, Albin. RAKAR, Iztok. VODUŠEK, Neža. Model kodeksa etičnega upravljanja občine. V: VLAJ, Stane (ur.): Etično upravljanje občin. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2006, str. 89–106.

### ČLANKI V REVIJI

1. IVANČIČ, Davorin. ŠTRIKER, Marijan. Upravno poslovanje v organih javne uprave. Javna uprava. 2006, letnik 42, št. 2–3, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2006, str. 787–796.
2. KLUN, Maja. Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija. Uprava. 2004, letnik 2, št. 1, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2004, str. 69–83.
3. KOVAČ, Polona. Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, Zbornik referatov, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana 2003, str. 29–42.
4. KOVAČ, Polona. KERN PIPAN, Karmen. Evropski model odličnosti EFQM kot optimalno orodje razvoja odlične slovenske javne uprave. Javna uprava. 2005, letnik 41, št. 4, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2005, str. 723–737.
5. KOVAČ, Polona. Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi. Uprava. 2008(a), letnik 6, št. 1, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2008, str. 57–80.

6. KOVAČ, Polona. Upravni postopek med prijazno upravo in javnim interesom. 15. dnevi slovenske uprave 2008(b), Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana 2008.
7. MLADENOVIC, Zoran. Odličnost v javnem sektorju. Javna uprava. 2007, letnik 43, št. 2, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2007, str. 231–251.
8. ŽURGA, Gordana. Kakovost in pravica do dobre uprave. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2006, Zbornik referatov, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana 2006, str. 5–23.

## **ZAKONI**

1. Uredba o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 20/05.
2. Zakon o davčnem postopku – ZDavP-2. Ur. list RS, št. 117/2006.
3. Zakon o davčni službi – ZDS-1-UPB2. Ur. list RS, št. 1/2007.
4. Zakon o državni upravi – ZDU. Ur. list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05-UPB4, 126/07.
5. Zakon o javnem financiranju – ZJF. Ur. list RS, št. 79/1999.
6. Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-UPB2. Ur. list RS, št. 32/2006.
7. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS-UPB7. Ur. list RS, št. 95/2007.
8. Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP. Ur. list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06 – ZUS-1.

## **VIRI IZ RAZLIČNIH PUBLIKACIJ**

1. CERAR, Miro. Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija, Ljubljana 2004.
2. Davčna uprava RS. Ime virtualne davčne asistentke Davčne uprave Republike Slovenije je VIDA. DACAR, 2006, letnik 8, št. 4, str. 12.
3. Davčna uprava RS. Integriteta zaposlenih v davčni upravi RS. INet DURS, julij 2003, str. 1–11.
4. Davčna uprava RS. Poslovník vodenja kakovosti DURS, 010-25/2008, oktober 2008.
5. M. N. Vzpostavili bomo sistem vodenja (management) kakovosti. DACAR, 2006, letnik 8, št. 2–3, str. 18–21.
6. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, Ljubljana 2003.
7. Ministrstvo za javno upravo. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF 2006. Ljubljana 2007.
8. S. I. Učinkovitejša in prijaznejša davčna uprava. DACAR, 2006, letnik 8, št. 4, str. 2–4.

## VIRI Z INTERNETA

1. Ali smo učinkoviti? Organizacijska uspešnost (efektivnost) in učinkovitost (efikasnost) – kaj je to? E-NOVICE ZAVODA IPF, št. 2, september 2007.  
URL=«[http://www.zavod-ipf.si/media/documents/200709/E-NOVICE\\_ZAVODA\\_IPF\\_SEPTEMBER\\_2007.pdf](http://www.zavod-ipf.si/media/documents/200709/E-NOVICE_ZAVODA_IPF_SEPTEMBER_2007.pdf)«. 17. 9. 2008
2. Davčna reforma za boljši jutri. Ministrstvo za finance, september 2006.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Brosure\\_in\\_zlozenke/Davcna\\_reforma\\_za\\_boljsi\\_jutri.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Brosure_in_zlozenke/Davcna_reforma_za_boljsi_jutri.pdf)«. 2. 10. 2008
3. Davčna uprava izdala še 26.905 dohodninskih odločb za leto 2007.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Sporocila\\_za\\_medije/081029\\_dohodnina.doc](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Sporocila_za_medije/081029_dohodnina.doc)«. 04. 11. 2008
4. Davčna uprava prejela priznanje »DOBRA PRAKSA«.  
URL=«<http://www.durs.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article//5479/>«. 28. 10. 2008
5. DULC, Janez. Orodja za vodenje poslovnih procesov. 2006.  
URL=«<http://www.scnm.com/scnm/visja/Documents/Vodenje%20podjetij%20-20ZA%20TISK%20-%202006.pdf>«. 22. 9. 2008
6. Efikasnost.  
URL=«<http://www.limun.hr/main.aspx?id=31820&Page=-20k>«. 17.09.2008
7. Fakulteta za upravo. Javni sektor in javna uprava. URL=«<http://www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/JAVNA%20UPRAVA%20IN%20JAVNI%20SEKTOR2003.ppt>«. 28. 11. 2008
8. Fakulteta za upravo. Državna uprava. URL=«<http://www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/uprava2003.ppt>«. 28. 11. 2008
9. Fakulteta za upravo, Temeljni cilji modernizacije javne uprave v RS.  
URL=«[http://www.fu.uni-lj.si/special/modernizacija.ppt#256,1,TEMELJNI\\_CILJI\\_MODERNIZACIJE\\_JAVNE\\_UPRAVE\\_V\\_RS](http://www.fu.uni-lj.si/special/modernizacija.ppt#256,1,TEMELJNI_CILJI_MODERNIZACIJE_JAVNE_UPRAVE_V_RS)«. 3. 12. 2008.
10. Fakulteta za upravo, Načela delovanja sodobne javne uprave.  
URL=«[http://www.fu.uni-lj.si/special/modernizacija.ppt#257,4,NACELA\\_DELOVANJA\\_SODOBNE\\_JAVNE\\_UPRAVE](http://www.fu.uni-lj.si/special/modernizacija.ppt#257,4,NACELA_DELOVANJA_SODOBNE_JAVNE_UPRAVE)«. 3. 12. 2008.
11. Izpolnite spretno, oddajte spletno!.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davki-predpisi\\_in\\_pojasnila/Dohodnina/Dohodnina\\_2007/DURS\\_brosura\\_2007.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davki-predpisi_in_pojasnila/Dohodnina/Dohodnina_2007/DURS_brosura_2007.pdf)«. 20. 10. 2008
12. Kazalci uspešnosti za obdobje januar–december 2007 in primerjava z enakim obdobjem preteklega leta. Davčna uprava RS 2008.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Strate\\_ki\\_na\\_rt/Kazalci\\_uspe\\_nosti/Kazalci\\_januar-december\\_2007.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Strate_ki_na_rt/Kazalci_uspe_nosti/Kazalci_januar-december_2007.pdf)«. 20. 10. 2008
13. Kazalci uspešnosti za obdobje januar–september 2008 in primerjava z enakim obdobjem preteklega leta. Davčna uprava RS 2008.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Strate\\_ki\\_na\\_rt/Kazalci\\_uspe\\_nosti/Kazalci\\_januar-september\\_2008.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Strate_ki_na_rt/Kazalci_uspe_nosti/Kazalci_januar-september_2008.pdf)«. 20. 10. 2008

14. Kodeks etike davčnih delavcev.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/si/o\\_davcni\\_upravi\\_rs/kodeks\\_etike\\_davcnih\\_d elavcev/](http://www.durs.gov.si/si/o_davcni_upravi_rs/kodeks_etike_davcnih_d elavcev/)«. 14. 9. 2008
15. KOVAČ, Modernizacija slovenske javne uprave, 2007.  
URL=«[http://www.fu.uni-lj.si/kat\\_jav-upr/uvodvjupravo/ReformaJUDec07.pdf](http://www.fu.uni-lj.si/kat_jav-upr/uvodvjupravo/ReformaJUDec07.pdf)«. 3. 12. 2008
16. Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije.  
URL=«<http://www.mitjaborko.si/NPKRS.pdf>«. 20. 10. 2008
17. Nacionalni program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji.  
URL=«[http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program\\_reform\\_izvajanje\\_lizbonske.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf)«. 7. 12. 2008
18. NEMEC, Tomislav. Ali se kakovost v upravi splača?.  
URLa=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokum enti/pdf/Nemec.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokum enti/pdf/Nemec.pdf)«. 18. 9. 2008
19. NEMEC, Tomislav. Elementi »mehke kakovosti« v državni upravi.  
URLb=« [http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Elementi\\_mehke\\_kakovosti\\_v\\_DU.pdf](http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Elementi_mehke_kakovosti_v_DU.pdf)«. 3. 12. 2008
20. Novi zakon o davčnem postopku – bistvene novosti in spremembe.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/si/aktualno/novi\\_zakonski\\_akti/novi\\_zakon\\_o\\_davcnem\\_postopku\\_bistvene\\_novosti\\_in\\_spremembe/](http://www.durs.gov.si/si/aktualno/novi_zakonski_akti/novi_zakon_o_davcnem_postopku_bistvene_novosti_in_spremembe/)«. 2. 10. 2008
21. Odprava administrativnih ovir.  
URL=«[http://www.mju.gov.si/si/boljsi\\_predpisi\\_in\\_odprava\\_administrativnih\\_ovir\\_oao/odprava\\_administrativnih\\_ovir/](http://www.mju.gov.si/si/boljsi_predpisi_in_odprava_administrativnih_ovir_oao/odprava_administrativnih_ovir/)«. 20. 10. 2008
22. Poenostavitev postopkov in zniževanje stroškov za posameznike. MJU  
URL=«<http://www.mju.gov.si/?id=223>« 20. 10. 2008
23. Politika kakovosti.  
URL=«[http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/politika\\_kakovosti/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/politika_kakovosti/)«. 11. 8. 2008
24. Politika kakovosti slovenske javne uprave. Sklep Vlade RS, št. 016-04/2001, Ljubljana 2003.  
URL=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokume nti/doc/politika\\_kakovosti.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokume nti/doc/politika_kakovosti.doc)« 28. 9. 2008
25. Poročilo o delu Davčne uprave RS za leto 2007.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_urad i\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO\\_POROCILO\\_2007.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_urad i_in_uradne_ure/Letna_poro__ila_o_delu_DURS/LETNO_POROCILO_2007.pdf)«. 20. 10. 2008
26. Poročilo o delu Davčne uprave RS za leto 2006.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_urad i\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO\\_POROCILO\\_2006.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_urad i_in_uradne_ure/Letna_poro__ila_o_delu_DURS/LETNO_POROCILO_2006.pdf)«. 20. 9. 2008
27. Poslovna strategija za obdobje 2005–2008. DURS.  
URL=«[http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_urad i\\_in\\_uradne\\_ure/Strate\\_\\_ki\\_na\\_\\_rt/Poslovna\\_strategija\\_\\_2\\_.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_urad i_in_uradne_ure/Strate__ki_na__rt/Poslovna_strategija__2_.pdf)« 3. 9. 2008

- 28.POTKONJAK, Petar. Spletni priročnik: Kakovost poslovanja.  
URL=«<http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=14>«. 17. 9. 2008
- 29.Pravice in dolžnosti davčnih delavcev. DURS  
URL=«[http://www.durs.gov.si/si/pravice\\_in\\_dolznosti\\_davcnih\\_zavezancev/](http://www.durs.gov.si/si/pravice_in_dolznosti_davcnih_zavezancev/)«. 15. 10. 2008
- 30.Predstavitev projekta – DOHODNINA 2007. DURS  
URL=«[http://www.durs.gov.si/si/projektne\\_film/](http://www.durs.gov.si/si/projektne_film/)«. 20. 10. 2008
- 31.Usmerjenost k uporabnikom. MJU  
URL=«[http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/usmerjenost\\_k\\_uporabnikom/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/)«. 3. 9. 2008
- 32.Uvajanje poslovne odličnosti v slovenska javna podjetja.  
URL=«[http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP\\_O/Projekti/Zlozenka-Japti-ZV.pdf](http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP_O/Projekti/Zlozenka-Japti-ZV.pdf)«. 20. 10. 2008
- 33.Večja učinkovitost. MJU  
URL=«[http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/vecja\\_ucinkovitost/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/vecja_ucinkovitost/)«. 3. 9. 2008
- 34.Za javne uslužbenke. MJU  
URL=«[http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_uslubence/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_uslubence/)«. 20. 10. 2008
- 35.Zniževanje stroškov v državni upravi. MJU  
URL=«<http://www.mju.gov.si/?id=224>«. 20. 10. 2008
- 36.ŽURGA, Gordana. Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave.  
URLa=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Zurga.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Zurga.pdf)«. 23. 9. 2008
- 37.ŽURGA, Gordana. Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi.  
URLb=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Gordana\\_20Zurga.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gordana_20Zurga.pdf)«. 23. 9. 2008



## **SEZNAM SLIK**

Slika 1: Model sistema vodenja kakovosti .....	13
Slika 2: Evropski model odličnosti EFQM.....	23
Slika 3: Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC.....	27
Slika 4: Model Servqual.....	31

## **SEZNAM TABEL**

Tabela 1: Opredelitev pojmov.....	8
Tabela 2: Razvoj splošnih konceptov kakovosti.....	11
Tabela 3: Razvoj produktivnosti.....	21
Tabela 4: Realizacija prihodkov, ki jih pobira davčna uprava.....	56
Tabela 5: Realizacija prihodkov, ki jih pobira DURS po prejemnikih sredstev .....	57
Tabela 6: Kazalci uspešnosti za leto 2007 – davčna izvršba .....	58
Tabela 7: Kazalci uspešnosti za leto 2007 – kontrola in inšpekcijski nadzori.....	59

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Študentka SONJA KUTNJAK izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom višjega predavatelja, mag. IZTOKA RAKARJA, in se strinjam z objavo diplomskega dela na internetu.

Diplomsko nalogo je lektorirala Jana Kepic.