

# uprava

**mednarodna znanstvena revija  
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za upravo*



**letnik VII, številka 2, september 2009**

**ISSN 1581-7555**

**Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.**

**izdajatelj / publisher**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

**naslov uredništva / address**

Fakulteta za Upravo Univerze v Ljubljani  
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana  
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521  
e-pošta: revija.uprava@fu.uni-lj.si

**odgovorna urednica / editor**

Stanka Setnikar-Cankar

**uredniški odbor / editorial board**

Srečko Devjak, Nevenka Hrovatin, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Polona Kovač, Alenka Kuhelj, Rajko Pimat, Janez Stare, Metka Tekavčič, Ljupčo Todorovski, Mirko Vintar

**mednarodni uredniški odbor / international editorial board**

Stephen BAILEY (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Helena BLAŽIČ (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Mirjana DRAKULIĆ (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen HARBICH (München, Nemčija), Gyorgy JENEI (Budapesti Corvinus Egyetem, Corvinus University of Budapest, Madžarska), Theo P.W.M. van der KROGT (EAPAA, European Association for Public Administration Accreditation, Nizozemska), Kveta KUBATOVA (University of Economics Prague, Češka Republika), Margaret LINEHAN (Cork Institute of Technology, Irska), Katarina OTT (Institut za javne finance, Zagreb, Hrvaška), Mirko PEJANOVIĆ (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich REINERMANN (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter SCHERRER (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), Željko ŠEVIĆ (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), John TAYLOR (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Neda VITEZIĆ (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Jacques ZILLER (Università di Pavia, Facoltà di Scienze Politiche, Italija)

**tehnično uredništvo / technical editor**

Nataša Svrznjak

**oblikovanje / design**

studiobotas™

**fotografije / photography**

arhiv fakultete, Matevž Paternoster

**prelom / text design**

Marjeta Pečarič

**lektoriranje / editing**

Katarina Puc

**tisk / print**

Tiskarna Present

**ISSN**

1581-7555

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 25,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2009 tudi sofinancira.

**Revija Uprava je indeksirana v mednarodnih bazah:**

- ECONLIT
- CSA-Worldwide Political Science Abstracts
- PAIS-International (Public Affairs Information Service)
- EGPA-PAZBABEL

## vsebina / contents

- 5** Stanka Setnikar-Cankar  
**Uvodnik**
- 7** Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in national and EU institutions**  
*1.01 Original scientific article*
- 27** Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije in institucije Evropske unije**  
*1.01 Izvirni znanstveni članek*
- 45** Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence development in the Slovenian public administration (survey results 2007–2008)**  
*1.02 Review article*
- 71** Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi (izsledki raziskave 2007–2008)**  
*1.02 Pregledni znanstveni članek*
- 97** Mojca Potočnik Kogovšek  
**Visokošolski zavodi in tržna dejavnost: primer Slovenije in tujine**  
*1.04 Strokovni članek*
- 117** Lovro Lončar  
**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije**  
*1.04 Strokovni članek*

## **summaries / povzetki**

- 112** Mojca Potočnik Kogovšek  
**Higher education institutions and market activities: A case study of Slovenia**

*1.04 Professional article*

- 133** Lovro Lončar  
**The National Assembly during preparation and implementation of the Slovenian EU Council Presidency**

*1.04 Professional article*

# Uvodnik

Spoštovani.

Zadnji teden v septembru smo že šestnajstič organizirali tradicionalne Dneve slovenske uprave v Portorožu. Program je letos ponudil možnosti sodelovanja v štirih sekcijah, ki so med drugim obravnavale zgodovino reform v javni upravi in možnosti za njeno nadgraditev, sistemske spremembe v javnem sektorju, možnosti zdravstvene reforme, odpravo administrativnih ovir, javno zasebno partnerstvo, informacijske rešitve za javno upravo itd.

V tem uvodniku bom izpostavila vprašanje, povezano z razpravo v sekciji o upravnih postopkih. Nanaša se na odločbe o izvršbi na plače, ki so jih prejeli davčni zavezanci in njihovi delodajalci od davčne uprave. Razlog za izvršbo na plačo je bil ugotovljeni dolg davčnega zavezanca na osnovi knjigovodskega stanja davčne uprave.

V konkretnem primeru je dolg znašal več kot deset tisoč evrov in naj bi bil posledica neplačila doplačila dohodnine. Davčni zavezanec je imel potrdila o plačilu svojih obveznosti in je bil prepričan, da je knjigovodsko stanje na davčni upravi napačno. In kako je to lahko dokazal? Zbrati je moral dokazila o plačilih svojih doplačil dohodnin za daljše obdobje, saj ni vedel, za katero leto imajo na davčni upravi napačne podatke o neplačilu. Nato se je moral osebno odpraviti na davčno upravo v Davčni ulici v Ljubljani in parkirati v parkirni hiši. Postaviti se je moral v vrsto pri referentki, ki je bila podpisana na davčni izvršbi. Ko je prišel na vrsto, je prisostvoval postopku preverjanja svojih plačil na računalniku. Trajalo je približno deset minut, da je referentka ugotovila napako pri knjiženju v letu 2003, zaradi katere so pripisane zamudne obresti napihnile dolg do omenjene višine. Zato je davčna referentka zdaj napisala odločbo o zaustavitvi postopka, v kateri je bilo na prvem mestu navedeno, da davčna uprava ni imela dodatnih stroškov s postopkom, ki bi jih moral pokriti davčni zavezanec. Kaj pa stroški davčnega zavezanca? Imel je stroške fotokopiranja dokazil o plačilih, parkiranja, izgube časa zaradi zbiranja dokazil, prepričevanja računovodske službe pri svojem delodajalcu, da je prišlo do pomote, osebnega urejanja zadeve na davčni upravi. Ali je davčni zavezanec upravičen do povrnitve nastalih stroškov zaradi napake v knjiženju na davčni upravi? In ali je referent,

ki bi po uradni dolžnosti moral preveriti stanje dolga in ugotoviti napako, preden je izdal odločbo o izvršbi na plačo, odgovoren za vznemirjanje davčnega zavezanca brez vzroka in za povzročanje stroškov? Ne dvomin, da davčni upravni postopek daje pravico davčnemu referentu za izdajo odločbe tudi na podlagi napačnega knjigovodskega stanja davčne uprave. Trdim pa, da je tako razumevanje predpisov neprijazno do uporabnika, ki mora dokazovati zmoto organa.

Če bo želela davčna uprava izboljšati mnenje o strokovnosti in kakovosti svojega dela, bo morala spremeniti notranja pravila delovanja. Eno od njih bi se lahko nanašalo na sankcioniranje zaposlenih, ki ne opravijo preverbe stanja po uradni dolžnosti, če se le-to izkaže za nepravilno. Vznemirjati davčne zavezanca, ki v roku poravnajo svoje davčne obveznosti, jih označiti za neplačnike, o tem obvestiti njihove delodajalce, jim izdati izvršbo na plačo, je očitno pravno dovoljeno, je pa nedopustno v primeru napak pri davčnem organu.

To je bil samo eden od primerov, ki kažejo na to, kako velike so še možnosti za izboljšanje dela v javni upravi. Ne bi se smeli vedno sklicevati na potrebo po spremembi zakonodaje. Že ob obstoječih predpisih bi lahko presodili delovanje zaposlenih po kriterijih strokovnosti in odgovornosti ter sprejeli ustrezne ukrepe. Možnosti je veliko in o nekaterih boste lahko brali tudi v tokratni izdaji revije Uprava.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar

*Setnikar-Cankar*

# Personal values and trust of Europeans in national and EU institutions

UDK: 316.752:061(045)

Marjetica Primožič

Slovenian Research Agency  
marjetka.primozic@guest.arnes.si

Cene Bavec

University of Primorska, Faculty of Management Koper  
cene.bavec@guest.arnes.si

## ABSTRACT

**The paper elaborates influence of the personal values of Europeans on their trust in national and EU institutions. We confirmed the hypothesis that personal values have no effect on this trust with an exception of citizens' attitudes towards democracy and tolerance. In the countries where democracy is a strong personal value citizens also demonstrate high trust in national institutions, on the other side in the countries where solidarity is high valued they demonstrate high trust in EU institutions. Furthermore, we confirmed that there are statistically significant differences in trust in institutions between citizens of the old and the new EU27 member states, as well as differences in countries with different types of legal systems. In majority of the new EU members citizens have higher trust in EU institutions, but lower trust in national institutions than the EU average. On the other side, the old EU members demonstrate higher trust in national institutions and much divided trust in EU institutions. We also indicated that characteristics of the national legal system influence citizens' trust in national institutions, but they have no influence on trust in EU institutions. Countries with the Scandinavian national legal system demonstrate very high trust in national institutions, meanwhile trust in national institutions in post-socialistic countries is nearly three times lower.**

*Key words: personal values, trust, national institutions, EU institutions, legal systems, EU member states*

*JEL: C00*

## **1. Introduction**

Many researches reveal significant differences in the Europeans' perception of national and EU institutions (Kaase, 1999, McLaren, 2002, Eurobarometer, 2008). The European Commission regularly follows and publishes related researches and public opinion polls because they are important indicators of cohesiveness and acceptability of the EU among general European public. These researches confirm differences between EU regions and countries that are relatively stable over time. There are many possible explanations of this phenomenon, depending on researchers' view and selection of observed indicators (Hudson, 2006). The most common justifications are based on historical grounds and diverse political and economic development in the particular country or region. It is a quite convincing explanation in the case of the new EU member states, because the majority of studies confirm differences between the old and new member states which are reflected in numerous political, economic and social indicators (Hofstede, 1998, Halman, 2001, Bavec, 2007). Many differences could be attributed to the lower level of economic development and also some political circumstances. In many respects, the new EU members are still not in the stable state characteristic for the Western democracies. The core of all differences in citizens' perception lies quite likely in the Morgenthau's conclusion (1995), that the Western societies articulate higher level of internal social cohesion than external. Citizens in the old EU members predominantly articulate a traditional awareness of national states which is reflected in the high national consciousness and emphasis on sovereignty which is close to self-sufficiency.

As the result of political shocks in many new EU member states in the 20<sup>th</sup> century, in the citizens' memory a historical experience with their own national states faded out, and some have never had it. We could also presume that transition to market economy and to democratic political system left consequences on individual citizens which significantly influence their personal values, perception of democracy and legal systems, and consequently their trust in national and EU institutions. There are no significant differences among Europeans regarding personal values related to inter-personal relations and moral principles. Differences are visible mainly in personal values that are in some way consequences of previously mentioned historical experiences. For example, in our research we identified such differences in citizens' perception of democracy and personal tolerance.



We were particularly provoked by statement that is quite often heard particularly in the political arena that people accept or reject EU on the basis of their personal values. There are very few researches that studied an interrelation between personal values and citizens' awareness of political institutions (Hudson, 2006). We could just mention related researches dealing with the social capital in Europe which also confirms significant differences between regions (van Schaik, 2002, Mihaylova, 2004, van Oorschot et al, 2005). However, social capital very remotely reflects personal values. We took the opportunity to use public opinion polls on personal values that was published by the European Commission in the Eurobarometers (2008). Our main goal was to examine relation between personal values and trust of Europeans in national institutions (national legal systems, national governments and national parliament) and trust in the EU institutions (EU as a political formation, European Commission and European Parliament). Furthermore, we were interested if this trust is shaped also by general characteristics of the legal environment in the particular country. Our assumption was that the legal system reflects historical circumstances under which the particular state was formed and consequently shapes individuals' awareness of their own country and the EU. Therefore, we indirectly included into our research the assumption that trust in institutions depended also on some historical circumstances.

In the research we did not elaborate economic issues mainly because we could not find objective evidence that the level of economic development influences citizens' trust in national or EU institutions. However, the current economic and consequently social crisis opens many intriguing questions on the future trust in national states and particularly in the EU. The recent events in Island and Ireland could lead to the conclusion that many things would be different after the end of the crisis, including awareness of the EU.

## **2. Research goals and methodology**

### **2.1 Research hypothesis**

In the presented research we used quantitative statistical methods to analyze differences between personal values and citizens' trust in national and EU political institutions. We also examined impact of different legal systems that are characteristic for individual country. Research was based on secondary

data from the European Commission's sources because any primary data collection would exceed the scope of the research group. On the other hand, we have at our disposal data at the EU level that have been collected with a common methodology. All statistical data we have used had been published in the Eurobarometer 69.

The research focused on hypotheses which are based on indices from different researches and some generally accepted assumptions in political and professional circles. We concentrated on three hypotheses that could be statistically accepted or rejected:

**Hypothesis 1:** Personal values of Europeans influence their trust in national and EU institutions.

**Hypothesis 2:** There are significant differences between the old and new EU member states in their citizens' trust in national and EU institutions.

**Hypothesis 3:** The type of legal system that characterizes particular country influences citizens' trust in national and EU institutions.

The first hypothesis reflects the already mentioned assumption that historical circumstances are echoed in the personal values which lead to different perception of national and particularly EU institutions. In the hypothesis we did not discuss history because we could not objectively define any statistically verifiable indicator. We concentrated directly on the personal values. The second hypothesis is based on the assumption that there are significant differences in this regard between the old and the new EU member states. These differences are quite often mentioned in political discussions although there are very few facts or researches that could confirm them. At least, it is difficult to put all new members into one homogenous group. We could argue that new member states are composed at least from two different groups that are differentiated by majority of social indicators. On one side are Cyprus and Malta; on the other are ten post-socialistic countries. The third hypothesis mirrors a widely noticed conviction that trust in national and international institutions is also a consequence of different legal systems. For example, we could see United Kingdom and its evroscepticism significantly deviating from other EU countries, or Scandinavian countries that are notably more benevolent to the idea of EU. Particularly this hypothesis grabbed our interest because we have not noticed many researches focusing on this issue.

## 2.2 Data used and course of the research

The personal values are defined with twelve indicators (Table 1). They are selected from the regular statistical researches at the EU level (Eurobarometer, 2008). We opted for these indicators because they were publicly available. However, we were fully aware that with such selection we limited the validity our research. The personal values for every country are defined in the interval from 0 to 1.

**Table 1: The personal values of Europeans**

No. of the question	Question ID in the Eurobarometer	The personal values of Europeans
1.	QD2	Peace
2.	QD2	Human rights
3.	QD2	Respect for human life
4.	QD2	Democracy
5.	QD2	Individual freedom
6.	QD2	The rule of law
7.	QD2	Equality
8.	QD2	Tolerance
9.	QD2	Solidarity
10.	QD2	Self-fulfillment
11.	QD2	Respect for other cultures
12.	QD2	Religion

Source: European Commission, Eurobarometer 69, 2008

Similar explanations are applicable for trust in national and EU institutions among Europeans (Table 2). In this case too, the trust is defined in the interval from 0 to 1.

**Table 2: Trust of Europeans in different institutions**

No. of the question	Question ID in the Eurobarometer	The personal values of Europeans
1.	QA12.5	Trust in national legal system
2.	QA12.9	Trust in national government
3.	QA12.10	Trust in national Parliament
4.	QA12.11	Trust in the European Union
5.	QA18.1	Trust in the European Parliament
6.	QA18.2	Trust in the European Commission

Source: European Commission, Eurobarometer 69, 2008

The main objective of the research was the use of statistical methods to explore differences in citizens' trust between the EU countries. We intentionally reduced interpretation of results to a minimum to avoid any stereotype prejudices and misconclusions.

### **3. Presentation of results**

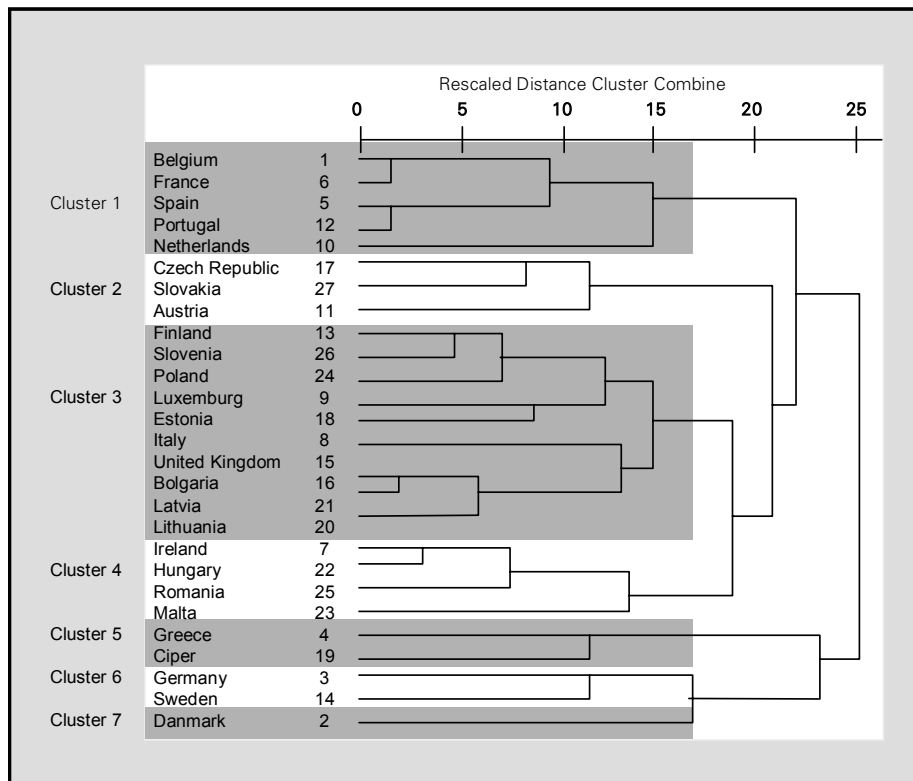
#### **3.1 Clustering countries with regard to citizens' personal values**

The first step in the research was to see if the EU countries form any distinctive clusters with regard to their citizens' personal values. The idea behind the clustering was to compare the membership of these clusters with another set of clusters obtained with regard to citizens' trust in different political institution. If the membership of both sets of clusters would be similar or even equal than we would conclude that there is interdependence between two multi dimensional variables: personal values and trust. As the mathematical tool we used hierarchical cluster analysis which allows grouping of variables with a larger number of parameters. In our case, there were twelve different

personal values for each EU country. The hierarchical cluster analysis also concentrates on samples (in our case countries) and not so much on parameters (in our case different personal values), as other statistical methods do. It also offers a simple and comprehensive visual interpretation of similarities between samples (countries), as it can be seen in the Figure 1.

Analyzing correlations between the individual personal values show that they are functionally independent. It proves that they were carefully selected in Eurobarometer research. Nevertheless, we can notice some interesting and statistically significant correlation that can be relevant for the interpretation of results. The correlation between the values “rule of law” and “solidarity” is negative ( $R = -0,673$ ,  $p < 0,01$ ), as well as the correlation between the values “religion” and “tolerance” ( $R = -0,608$ ,  $p < 0,01$ ). Particularly interesting is the negative correlation between the values “self-fulfillment” and “human rights” ( $R = -0,523$ ,  $p < 0,01$ ).

**Figure 1: Clustering the EU countries with regard to citizens' personal values**



Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in  
national and EU institutions**

The figure 1 shows similarities and clustering of the EU countries with regard to their citizens' personal values. The dendrogram does not indicate any ranking and any individual personal value. It just reveals similarities taking into account all twelve parameters simultaneously. If we move from the left side of the dendrogram to the right we can see which countries are the most similar and how they gradually form larger clusters (similar are the countries in the same hierarchy). In illustration, let's take the first four countries in the Cluster 1. We can easily notice the highest similarity between Belgium and France and also between Spain and Portugal. The personal values of the citizens of Belgium and France are very similar, as well as Spain and Portugal. It sounds quite reasonably because they are similar also by other criteria, not to mention the geographical vicinity. Moving towards the right side of the dendrogram similarities are smaller, but the clusters are larger. At the rescaled distance around nine these four countries form a larger cluster showing that they are mutually similar but different from members of other clusters. The same logic can be applied for all countries in the Figure 1.

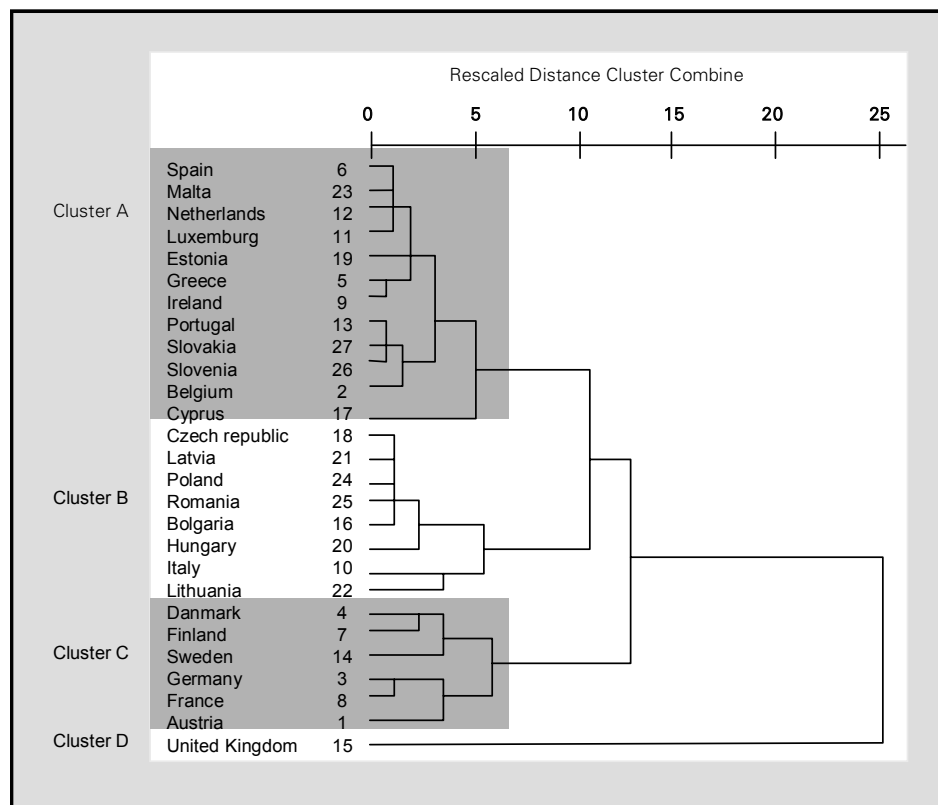
The final clustering of the EU countries was made arbitrary at the rescaled distance seventeen. We got seven clusters that separate countries with different citizens' personal values. Clusters reveal that the personal values are not equal in all countries and that their distribution is not random over the territory of the EU. In the first cluster we can see just the old EU member states (Belgium, France, Spain, Portugal and Netherlands), in the second cluster there are three neighboring Central European countries (Czech Republic, Slovakia and Austria), and in the biggest third cluster there is already a mixture of the old and the new member states (Slovenia, Finland, Poland, Estonia, Luxembourg, Italia, United Kingdom, Bulgaria, Latvia, Lithuania). In the fourth cluster there are beside Ireland new EU member states (Ireland, Hungary, Romania, and Malta), in the fifth are Greece and Cyprus, in the sixth Germany and Sweden, and in the seventh just Denmark, so different in comparison with other countries that it forms its own cluster.

Because the third cluster is quite large we can refine our measurement of similarities and decide to break it into smaller clusters at the rescaled distance ten. In this case we get three sub-clusters. In the first there are Slovenia, Finland in Poland, in the second there are Estonia and Luxembourg, in the third there are Italy and United Kingdom, and in the fourth Bulgaria, Latvia and Lithuania. Obviously, it is up to us to decide how detailed clustering we would need for enhanced interpretation of results.

### 3.2 Clustering countries with regard to citizens' trust in institutions

Based on the same methodology as described in the previous chapter we clustered EU countries with regard to citizens' trust in institutions. We used six parameters (Table 2). We can see at a glance that we have got four clusters with very different membership as in the case in the Figure 1, indicating that the personal values are not connected to the citizens' trust in national and EU institutions.

**Figure 2: Clustering the EU countries with regard to citizens' trust in national and EU institutions**



At the rescaled distance four we would get seven clusters, as in the case of the personal values, however in two clusters there would be just one country. For that reason we opted for less detailed clustering. At the rescaled distance seven we get four clusters. The Cluster A links very diverse group of

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in national and EU institutions**

countries (Spain, Malta, Netherlands, Luxembourg, Estonia, Greece, Ireland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Bulgaria and Cyprus). However, more detailed insight reveals that Cyprus is relatively unique, and all other are very similar. The Cluster B links together the new EU countries (Czech Republic, Lithuania, Poland, Romania, Bulgaria, Hungary and Latvia) and Italy. The Cluster C includes the most economically developed EU member states (Denmark, Finland, Sweden, Germany, France and Austria) and shows that their citizens have very similar trust in national and EU institutions, but quite different from other members. As we can see in the Figure 2, United Kingdom forms its own cluster that is significantly different from all others, even at the largest rescaled distance of twenty-five.

The membership of the clusters in the Figure 2 are significantly different from the membership of clusters in the Figure 1, revealing that the personal values have no evident effect on citizens' trust. For example, Germany, France and Austria have very similar attitude towards national and EU institutions (Figure 2), but very different personal values of their citizens (Figure 1). We confirmed the conclusion that the personal values are not related with trust in institutions also with bivariate correlations between individual personal values and trust in a particular institution. They are nearly all statistically insignificant. Nevertheless, we can confirm two related indicators that are interesting to notice. The correlation between the values of "democracy" and "trust in national institutions" is positive and statistically significant ( $R=0,621$ ,  $p<0,01$ ), which is not the case with "trust in EU institutions". There is also relatively small but positive correlation between the value "solidarity" and "trust in EU institutions" ( $R=0,401$ ,  $p<0,05$ ), with no significant correlation with "trust in national institutions".

Factor analysis of parameters defining trust in institutions revealed that they are unambiguously divided by two factors: defining trust in national institutions and trust in EU institutions). Therefore we can introduce two new aggregate variables that can replace all others in our statistical analysis:

1. The average (aggregate) trust in national institutions;
2. The average (aggregate) trust in EU institutions;



Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in  
national and EU institutions**

**Table 3: Average trust in institutions by EU countries and types  
of the legal system**

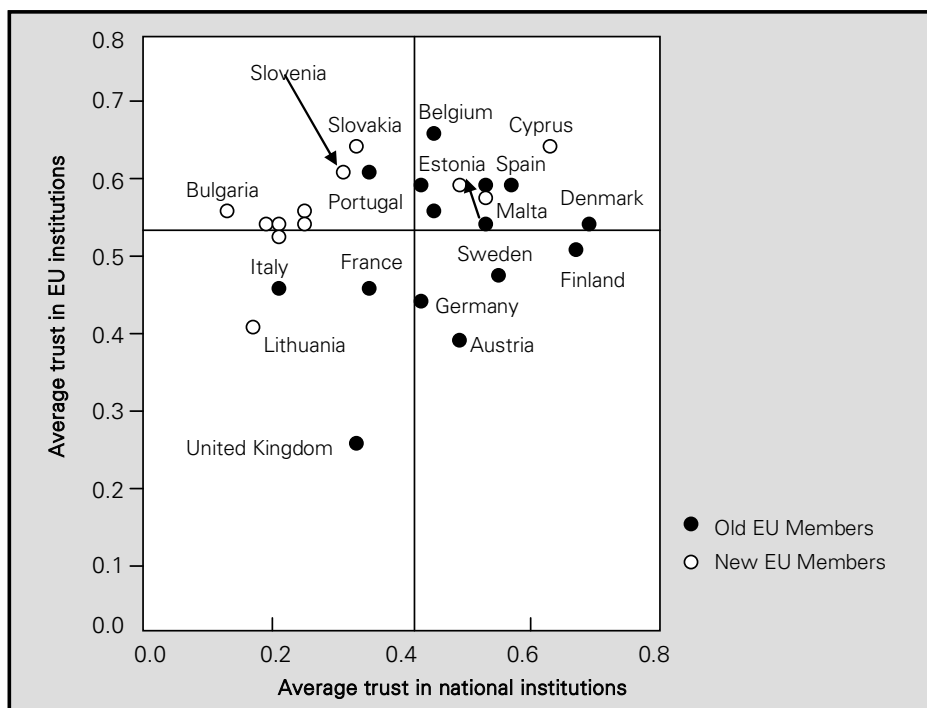
Country	Average trust in national institutions	Average trust in EU institutions	Type of the legal system
(1)	(2)	(3)	(4)
Austria	0,54	0,38	German
Belgium	0,46	0,67	Roman f
Bulgaria	0,14	0,55	Post-socialist countries (*)
Cyprus	0,66	0,66	German
Czech Republic	0,23	0,55	Post-socialist countries (*)
Denmark	0,71	0,55	Scandinavian
Estonia	0,50	0,59	Post-socialist countries (*)
Finland	0,69	0,50	Scandinavian
France	0,36	0,46	Roman
Greece	0,44	0,59	German
Ireland	0,45	0,57	Roman
Italy	0,21	0,46	Roman
Latvia	0,19	0,54	Post-socialist countries (*)
Lithuania	0,18	0,39	Post-socialist countries (*)
Luxembourg	0,54	0,54	Roman
Hungary	0,22	0,54	Post-socialist countries (*)
Malta	0,54	0,60	Roman
Germany	0,45	0,43	German
Netherlands	0,57	0,59	Scandinavian
Poland	0,25	0,54	Post-socialist countries (*)
Portugal	0,36	0,61	German
Romania	0,25	0,56	Post-socialist countries (*)
Slovakia	0,34	0,64	Post-socialist countries (*)
Slovenia	0,30	0,60	Post-socialist countries (*)
Spain	0,55	0,61	Roman
Sweden	0,57	0,47	Scandinavian
United Kingdom	0,33	0,25	Roman

Source: Author

Introduction of two new variables (columns 2 and 3 in the Table 3) makes much easier interpretations and understanding of results and also easier graphical presentation. The Figure 3 shows positions of countries with regard

to their average trusts in national and EU institutions. The inner coordinates dividing the graph into four quadrants are aligned by the average trust of citizens of all EU member states in national institutions (0,41) and EU institutions (0,53) (Table 4). As we see, majority of the new EU members have higher trust in EU institutions than the EU average, but lower trust in national institutions than the EU average. On the other side, the old EU members demonstrate mostly higher trust in national institutions and are much divided in their citizens' trust in EU institutions. United Kingdom is quite unique with very low trust in national and even lower trust in EU institutions. If we concentrate on the few other extremes we can notice very low trust in national institutions in Italy and very high trust of citizens of Malta and Cyprus in EU institutions. It is in accordance with our previous conclusion that Malta and Cyprus are new EU members, but with significantly different citizens' values and trust in institutions than in other new members from the Central Europe and Baltic.

**Figure 3: Distribution of the EU countries with regard to citizens' average trust in national and EU institutions**



Grouping of new member states indicates certain regularities that are consequence of different common experiences. One of them is their recent

history and entrance to the EU. Widespread interpretation is that in the phase of negotiations and conformation of their legal systems to the *EU acquis communautaire* consequently lead to nearly automatic adoption of EU directives. In the eyes of citizens it put the national institutions into a second-class position in comparison with the EU institutions and it also left an impression that EU institutions are generally more democratic and efficient. Another explanation says that there are also historical reasons that shaped citizens' perception and trust. We have already mentioned Morgenthau's (1995) view on the Western European national states. For that reason we hypothesize that basic characteristics of the legal system in particular country or region significantly shape citizens' trust in different political institutions.

To verify this assumption we grouped EU member states also with regard to the type of the legal systems (Table 3) that predominantly reflects their current legal regulation (Arminjon, at al, 1952, Zweigert in Kötz, 1998, Grasmann, 1998):

1. Scandinavian
2. German
3. Anglo-American (Common Law)
4. Roman
5. Post-socialistic countries.

We have to emphasize that this classification is not black-and-white because in some cases we have dilemmas how to classify a particular country. For that reason we can just talk about prevailing characteristics of the legal system in the country. Postsocialist countries are deliberately not classified by the type of the legal systems because we presumed that historical reflexes had much more significant effect on the citizens' trust than the current legal system in majority of cases still in phase of consolidation. For the purpose of our study they are all labeled as post-socialist countries (\*).

Statistically significant differences at  $p=0,01$  between countries with different type of the legal system are present just in the case of trust in national institutions. Countries with the Scandinavian type of the legal system have very high trust in national institutions (0,64), meanwhile the trust in post-socialistic countries is nearly three times lower (0,26).

**Table 4: Average trust in institutions**

	Average trust in national institutions	Average trust in EU institutions
EU average	0,41	0,53
Average in the old EU members	0,48	0,51
Average in the new EU members	0,32	0,56
<i>Type of the legal system:</i>		
Scandinavian	0,64	0,53
German	0,49	0,57
Anglo-American (Common Law)	0,44	0,47
Roman	0,42	0,55
Post-socialistic countries	0,26	0,55

Source: Author

We cannot notice these differences with regard to the trust in EU institutions that are in the interval from 0,47 to 0,57, and are not statistically significant. It is also interesting that statistical One-way ANOVA test confirms that the personal values have no relationship with the legal systems, except for the value "democracy" which is different in different legal systems ( $F=5,29$ ,  $p=0,004$ ). Democracy is highest valued in the Anglo-American (0,38) and the German legal type (0,31), and far the lowest in post-socialistic countries (0,20).

### **3.3 Confirmation of hypothesis**

Comparing the membership of two sets of country clusters with regard to their citizens' personal values (Figure 1) and citizens' trust in institutions (Figure 2) we can confirm that these two multidimensional variables are not related. This conclusion is confirmed also by analyzing bivariate correlations between individual personal values and average trusts in national and EU institutions which are statistically relevant just for two already mentioned parameters. It means that large majority of personal values do not influence citizens' trust in institution, so we consequently *rejected the first hypothesis* which claims that this influence exists.

The average trust in national institutions in the old EU member states is 0,48 and in the new only 0,32 (Table 4). Differences in trust in EU institutions is much lower; 0,51 in the new and 0,56 in the old member states. However, the differences in the group of the old members are very dispersed, from eurosceptics like United Kingdom and Austria to noticeably favorable attitudes in Belgium, Portugal or Spain. Meanwhile, trust in EU institutions is nearly equal in the new member states. All mentioned differences are statistically significant at  $p=0,01$ , so we can *accept the second hypothesis* which anticipates that there are significant differences between the new and old EU member states with regard to citizens' trust in national and EU institutions.

The *third hypothesis is partially accepted and partially rejected*. We accepted the first part of the hypothesis which claimed that the characteristics of the national legal system influence citizens' trust in national institutions, but we rejected the second part which assumed the same for the trust in the EU institutions. We have to emphasize that we treated all post-socialist countries as one group. If we would classify them with regard to the type of the present legal system we would see that majority of them formally belong to the German type and two or three to the Scandinavian type. In this case we should more carefully interpret results because the German type would be composed of two quite different groups of countries with significantly different trust in institutions.

#### **4. Conclusions**

As Morgethau (1995) argued, people comprehend only the ideas that reflect circumstances in which they live. This is also true for citizens of the EU member states which shape their perception of national states and the EU in the framework of their experience from their economic, social and political environment. For that reason, understanding their trust in different institutions indirectly means understanding their living environment. Our study confirmed some known premises, but we also enlightened some less obvious relations. As we stressed when we presented the research hypothesis, all the hypothesis look acceptable because they reflect a common perception and even stereotypes. Nevertheless, our hypotheses have been just partially confirmed because things are not always as they look. The conclusion that personal values have no effect on the individuals' trust in the national state or in the EU is not so obvious. Only the values of "democracy" and "solidarity" are connected with

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in  
national and EU institutions**

trust in institutions. In the countries where citizens value democracy very high they also show very high trust in the national institutions, on the other side in countries with high value of solidarity higher trust in the EU institutions prevails. Without detailed elaboration we might conclude that for Europeans the EU doesn't look very democratic, but it definitely means solidarity.

Because the personal values are not linked to trust in institutions it is obvious that the reasons for differences between countries and regions lies somewhere else. Our research suggests that one of the reasons could be their history and consequently the type and also stability of the legal system. Trust in national institutions is very high in countries with Scandinavian type of legal systems, in other countries is average, and it is very low in post-socialistic countries. Research also confirmed a widely spread opinion that there are differences between old and new EU member states. It is particularly intriguing fact that citizens in new member states demonstrate significantly higher trust in EU institutions than national. On the other side, it is obviously very hard for the citizens of the old EU member states to give up some of their state attributes on the account of the EU. In our research we did not elaborate the often negative attitude of old EU members toward new member states, which is an additional burden in their relation to enlarged EU. Researches that were conducted decade ago revealed significantly higher homogeneity and feeling of affiliation to the European association of that time.

However, trust of citizens in the old EU member states is evidently split and range from distrust to trust. It is obvious that in these countries there are also other reasons that shape perception of political institutions of the EU citizens. Partially, we addressed these issues with differences in their legal systems. However, it is still an open question and has not been elaborated in our research in detail. We did not go into deeper interpretations, leaving them to experts from these fields. Our goal was to present data and statistically provable interrelations that could contribute to objective interpretations from different points of view.

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in  
national and EU institutions**

*Marjetica Primožič works in the Sector for Analysis and Monitoring in the Slovenian Research Agency. She was the Head of the International Relations and was responsible for bilateral cooperation. In the ministry responsible for science and technology she participated in preparation and implementation of many international agreements. She was also involved in writing different analytical and promotional publications published by the ministry.*

*Dr. Cene Bavec is Associate Professor at the Faculty of Management Koper, University of Primorska. His previous duties include among others the positions of the State Secretary for Technology, Dean of the School of Management, and IBM University Relations Manager for Central Europe and Russia. His academic interests are particularly organization science and management of information technologies.*

## References

- Adam, F., Roncevic, B. (2005). Social Capital: Recent Debates and Research Trends, *Social Science Information*, 42(2), 155-183
- Anderson, J. J. (ed) (1999). *Regional Integration and Democracy*, Rowman & Littlefield
- Arminjon, P., Nolde, B., Wolff, M. (1952). Traité de droit comparé, T. III, *Revue internationale de droit comparé*, Volume 4, Issue 1, str. 166-167
- Bavec, C. (2007). Interdependence between social values and national performance indicators: the case of the enlarged European Union. *Managing global transitions*, vol. 5, no. 2, str. 213-228.
- Grasmann, G. (1998). *Uvod v velike pravne sisteme*, (Slovenian edition), Prva knjiga, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Halman, L. (2001). *The European Values Study: a Third Wave: Source Book of the 1999/2000 European Values Study Survey*, Tilburg University, [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/512\\_lam.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/512_lam.pdf)
- Hofstede, G. (1998). Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts, *Organization Studies*, Vol. 19, No. 3, str. 477-493.
- Hudson, J. (2006). Institutional Trust and Subjective Well-Being across the EU, *Kyklos*, Vol. 59, No. 1, str. 43-62
- Kaase, M. (1999). Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe, *West European Politics*, vol. 22, no. 3, str. 1 - 21
- McLaren, L. M. (2002). Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?, *The Journal of Politics*, Cambridge University Press
- Mihaylova, D. (2004). *Social Capital in Central and Eastern Europe. A Critical Assessment and Literature Review*. Budapest: Center for Policy Studies at the Central European University.
- Morgenthau, H. (1995). *Politika med narodi*, (Slovenian edition), DZS, Ljubljana
- Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy, *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 2, 201-214
- Oorschot van, W., Arts, W. (2005). The Social Capital of European Welfare States - The Crowding out Hypothesis Revisited. *Journal of European Social Policy*. 15 (1). 5-26



Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Personal values and trust of Europeans in  
national and EU institutions**

- Patrick, F., Zbojnik, J. (2005) Trust as Social Capital and the Process of Economic Development. *Journal of the European Economic Association*. 3 (1). 51-94.
- Schaik van, Ton. (2002). *Social Capital in the European Values Study Surveys*. Tilburg: Tilburg University. Netherlands. <http://www.oecd.org/dataoecd/22/22/2381883.pdf>
- Zweigert, K., Kötz, H. (1998). *An Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press; 3 edition
- (2008). Eurobarometer 69, European Commission, Brussels



# Osebne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije in institucije Evropske unije

UDK: 316.752:061(045)

Marjetica Primožič

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije  
marjetka.primozic@guest.arnes.si

Cene Bavec

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper  
cene.bavec@guest.arnes.si

## IZVLEČEK

V prispevku je predstavljena raziskava medsebojnega vpliva osebnih vrednot državljanov članic EU27 in njihovega zaupanja v nacionalne institucije in institucije EU. Ovrgli smo hipotezo, da osebne vrednote, z izjemo odnosa do demokracije in tolerance, vplivajo na omenjeno zaupanje. Le v okoljih, kjer je visoko vrednotena demokracija, je večje zaupanje v nacionalne institucije, v tistih, kjer prevladuje solidarnost, pa je večje zaupanje v institucije EU. Pokazalo pa se je, da obstaja statistično značilna razlika v zaupanju v institucije med državljani novih in starih članic EU27, kot tudi razlika v zaupanju v nacionalne institucije med državami z različnimi razredi pravnih sistemov. Nove članice imajo praviloma večje zaupanje v institucije EU od povprečja in manjše zaupanje v nacionalne institucije. Stare članice pa kažejo večinoma večje zaupanje v nacionalne institucije in precej deljeno zaupanje v institucije EU. Tudi značilnosti pravnega sistema v posamezni članici EU vplivajo na zaupanje državljanov v nacionalne institucije, ne vplivajo pa na zaupanje v institucije EU. Izrazito veliko zaupanje kažejo državljani držav iz skandinavskega pravnega kroga, medtem ko je zaupanje v nacionalne institucije v postsocialističnih državah skoraj trikrat manjše.

*Ključne besede:* osebne vrednote, zaupanje, nacionalne institucije, institucije EU, nove članice EU27

*JEL:* C00

## **1. Uvod**

Veliko raziskav kaže na pomembne razlike v odnosu državljanov posameznih evropskih držav ali regij do nacionalnih državnih institucij in do institucij Evropske unije (Kaase, 1999, McLaren, 2002, Evrobarometer, 2008). Posebej Evropska komisija redno spremlja in objavlja podobne raziskave, saj je to eden od pomembnih političnih kazalcev kohezivnosti in sprejemljivosti EU med državljani. Tudi njihove raziskave potrjujejo razlike med posameznimi regijami in državami, ki se z leti le malo spreminjajo. Na vprašanje, kje bi lahko bili vzroki za omenjene razlike, je mogočih veliko odgovorov, odvisno od zornega kota raziskovalcev in izbora spremenljivk, ki jih opazujemo (Hudson, 2006). Najpogosteje se omenjajo zgodovinske razlike in različne razvojne poti posameznih držav. To velja predvsem za nove članice EU, saj večina raziskav potrjuje, da obstajajo med novimi in starimi članicami razlike, ki se odražajo v večini političnih, ekonomskih in socialnih kazalcev (Hofstede, 1998, Halman, 2001, Bavec, 2007). Veliko teh razlik lahko pripišemo neskladnosti v ekonomski razvitosti in tudi razvitosti političnega sistema, ki je v večini novih članic še vedno v izgradnji in še ni dosegel stabilnega stanja, ki je značilno za zahodnoevropske demokracije. Verjetno pa leži jedro vseh razlik v ugotovitvi, ki jo je podal že Morgenthau (1995, str. 127), da zahodne nacionalne družbe kažejo navznoter večjo stopnjo socialne kohezije kot navzven. Stare članice EU se še vedno nagibajo k tradicionalnemu gledanju na svoje nacionalne države, kar se odraža v močni nacionalni zavesti in poudarjanju suverenosti, ki meji na samozadostnost. Nekatere nove članice so del tega zgodovinskega spomina izgubile v političnih pretresih 20. stoletja, nekatere pa zgodovinskih izkušenj z lastno nacionalno državo niso nikoli niti imele.

V povezavi z novimi članicami EU27 iz Srednje Evrope in Baltika lahko povzamemo tudi ugotovitev, da je tranzicija v tržno gospodarstvo in demokratični politični sistem zahodnega tipa pustila posledice tudi na posameznikih, kar pa bistveno vpliva na njihove osebnne vrednote, percepcijo demokracije, pravnega sistema in posledično na zaupanje med nacionalnimi institucijami in institucijami EU. Osebnne vrednote, ki so povezane z odnosom do soljudi in z moralnimi načeli, se med Evropejci le malo razlikujejo, razlike pa se pojavijo pri vrednotah, ki odražajo prej omenjene zgodovinske izkušnje. V naši raziskavi se je pokazalo, da to velja predvsem za odnos do demokracije in medsebojne tolerance.

Raziskav, ki bi se spuščale v povezavo osebnih vrednot in odnosa do institucij, skoraj ne poznamo (Hudson, 2006). Omeniti pa kaže sorodne raziskave povezane s socialnim kapitalom v evropskih državah, ki ravno tako potrjujejo bistvene razlike med posameznimi regijami (van Schaik, 2002, Mihaylova, 2004, van Oorschot et al, 2005). Seveda pa socialni kapital le zelo posredno odraža osebnе vrednote, zato smo izrabili priložnost, da je Evropska komisija objavila raziskavo o osebnih vrednotah državljanov v državah članicah EU (Evrobarometer, 2008). V naši raziskavi smo želeli preveriti predvsem povezavo med osebnimi vrednotami in zaupanjem državljanov članic EU v nacionalne institucije (nacionalni pravni sistem, nacionalna vlada in nacionalni interes) v primerjavi z zaupanjem v institucije EU (EU kot politična tvorba, Evropski parlament in Evropska komisija). Zanimalo nas je tudi to, ali na omenjeno zaupanje vpliva tudi pravno okolje, v katerem živijo. Pri tem smo izhajali iz predpostavke, da osebnе vrednote in pravni sistem odražajo zgodovinske okoliščine, v katerih so se razvijale posamezne države in v katerih se je oblikoval odnos posameznikov do lastne države in v zadnjem času do EU. Na ta način smo v raziskavo posredno vključili tudi tezo, da je ta odnos odvisen tudi od zgodovinskih okoliščin.

Posebej pa kaže poudariti, da se v raziskavi nismo spuščali v ekonomske vidike, saj v literaturi nismo našli dovolj prepričljivih kazalcev, ki bi napeljevali na sklep, da ekonomska razvitost posameznih držav neposredno vpliva na zaupanje državljanov v nacionalne institucije in institucije EU. Res pa je, da trenutna finančna in posledično tudi socialna kriza odpira mnoga vprašanja povezana z zaupanjem v državo nasploh ter še posebej v Evropsko unijo. Kot kažejo trenutni dogodki na Islandiji in delno v Irski, lahko po koncu ekonomske krize pričakujemo tudi opazne spremembe v odnosu posameznih držav in regij do Evropske unije kot politične institucije in kot politične ideje.

## **2. Cilji raziskave in raziskovalna metodologija**

### **2.1 Raziskovalne hipoteze**

V raziskavi smo s kvantitativnimi metodami osvetlili in analizirali razlike med socialnimi vrednotami in zaupanjem državljanov v nacionalne institucije in institucije EU. Analizirali smo tudi vpliv pravnih sistemov, ki so značilni za posamezno državo, na zaupanje državljanov v te institucije. Raziskava je temeljila na sekundarnih podatkih pridobljenih iz virov EU, saj bi vsaka primarna raziskava

preseгла materialne možnosti vključenih raziskovalcev. Po drugi strani pa imamo na razpolago veliko podatkov na ravni EU in posameznih članic, ki so zbrani na osnovi enotnih metodologij in zato omogočajo objektivno primerljivost med državami. Vsi uporabljeni podatki so bili objavljeni v Evrobarometru 69.

Kot osnovni cilj raziskave smo si postavili iskanje objektivnih podatkov in meril, s katerimi bi lahko potrdili ali ovrgli raziskovalne hipoteze, ki so bile postavljene predvsem na osnovi indecev, ki smo jih zasledili v posameznih raziskavah in tudi na osnovi splošno sprejetih domnev, ki jih je sprejela tako politika kot stroka. Omejili smo se na tri hipoteze, ki jih je bilo mogoče statistično potrditi ali ovreči:

**Hipoteza 1:** Osebnne vrednote državljanov članic EU vplivajo na zaupanje v nacionalne institucije in v institucije EU.

**Hipoteza 2:** Med starimi in novimi članicami EU obstajajo značilne razlike v zaupanju njihovih državljanov tako v nacionalne institucije kot v institucije EU.

**Hipoteza 3:** Značilnosti pravnega sistema v posamezni članici EU vplivajo na zaupanje državljanov v nacionalne institucije in v institucije EU.

Prva hipoteza odraža v uvodu omenjeno domnevo, da so zgodovinske okoliščine, ki se odražajo tudi v osebnih vrednotah posameznikov, eden od vzrokov za razlike v odnosu državljanov do nacionalnih institucij in institucij EU. V hipotezi seveda nismo govorili o zgodovini, saj jo v našem modelu nismo mogli objektivno opredeliti in statistično obdelati. Zato smo se osredotočili neposredno na osebnne vrednote. Druga hipoteza sloni na domnevi, da obstajajo bistvene razlike predvsem med skupinama novih in starih članic EU27. Razlika med novimi in starimi članicami je pogosto omenjena, čeprav je razmeroma malo kvantitativnih raziskav, ki bi to dejstvo potrjevale, predvsem pa nudile podrobnejše razlage. Poudariti pa kaže, da se nove članice EU delijo v dve zelo različni skupini, ki se razlikujeta po večini ekonomskih in socialnih kazalcev. Na eni strani sta to Ciper in Malta, na drugi pa ostalih deset postsocialističnih držav. Tretja hipoteza pa odraža razmeroma razširjeno prepričanje, da so razlike v odnosu do nacionalnih institucij in institucij EU tudi posledica različnih pravnih sistemov. V tej zvezi se navaja predvsem Velika Britanija, ki v svojem evroskeptizmu bistveno odstopa od drugih držav, ter skandinavske države, ki so po drugi strani izrazito naklonjene ideji Evropske unije. Glede na to, da podobne raziskave v literaturi nismo zasledili, se nam je zdela ta hipoteza še posebej zanimiva.

## 2.2 Uporabljeni podatki in potek raziskave

Osebnostne vrednote, ki smo jih uporabili v raziskavi, so definirane z 12 spremenljivkami (Tabela 1), ki so bile povzete iz rednih statističnih raziskavah EU (Evrobarometer, 2008). Razlog, da smo se odločili ravno za te osebnostne vrednote, je seveda v tem, da so ti podatki statistično obdelani in javno dostopni. Osebnostne vrednote so za vsako državo posebej predstavljene v intervalu od 0 do 1. Večja kot je ta vrednost, večji pomen dajejo državljani določene države posamezni osebni vrednoti.

**Tabela 1: Osebnostne vrednote državljanov članic EU, ki smo jih upoštevali v raziskavi**

Številka vprašanja	Vprašanje v Eurobarometru	Osebnostne vrednote državljanov EU
1.	QD2	mir
2.	QD2	človekove pravice
3.	QD2	spoštovanje človeškega življenja
4.	QD2	demokracija
5.	QD2	osebna svoboda
6.	QD2	vladavina prava
7.	QD2	enakost
8.	QD2	toleranca
9.	QD2	solidarnost
10.	QD2	samoizpolnitev
11.	QD2	spoštovanje drugih kultur
12.	QD2	religija

Vir: Evropska komisija, Evrobarometer 69, 2008

Podobno velja tudi za podatke o zaupanju državljanov v nacionalne institucije in v institucije EU (Tabela 2). Tudi v tem primeru leži stopnja zaupanja državljanov v intervalu od 0 do 1 in je izračunana za vsako državo članico EU posebej.

**Tabela 2: Zaupanje v institucije, ki smo jih upoštevali v raziskavi**

Številka vprašanja	Vprašanje v Eurobarometru	Zaupanje državljanov EU
1.	QA12.5	zaupanje v nacionalni pravni sistem
2.	QA12.9	zaupanje v nacionalno vlado
3.	QA12.10	zaupanje v nacionalni parlament
4.	QA12.11	zaupanje v EU
5.	QA18.1	zaupanje v Evropski parlament
6.	QA18.2	zaupanje v Evropsko komisijo

Vir: Evropska komisija, Eurobarometer 69, 2008

Raziskava je torej temeljila na dveh skupinah sekundarnih informacijskih virov na ravni posameznih držav članic EU, ki so zbrani na osnovi identičnih metodologij in zato povsem primerljivi med državami in na ravni EU.

Kot smo omenili, je bil osnovni cilj raziskave predvsem uporaba kvantitativnih metod, ki naj bi dale čim bolj objektivno sliko trenutnega stanja v EU. Zato smo uporabili vrsto statističnih metod vrednotenja medsebojnih razmerij in soodvisnosti med obravnavanimi kazalci. Posebej kaže poudariti, da smo konstrukte, kot so osebne vrednote in zaupanje v institucije, opisovali z večjim številom parametrov, kar je vodilo v zahtevnejše multivariantne statistične analize. Nismo pa se spuščali v podrobnejšo interpretacijo rezultatov, saj smo ugotovili, da bi z osebno interpretacijo pravzaprav zamislili ali celo zgrešili osnovni cilj raziskave, to je največja možna objektivnost v okviru razpoložljivih podatkov.

### **3. Predstavitev rezultatov**

#### **3.1 Grupiranje držav glede na osebne vrednote**

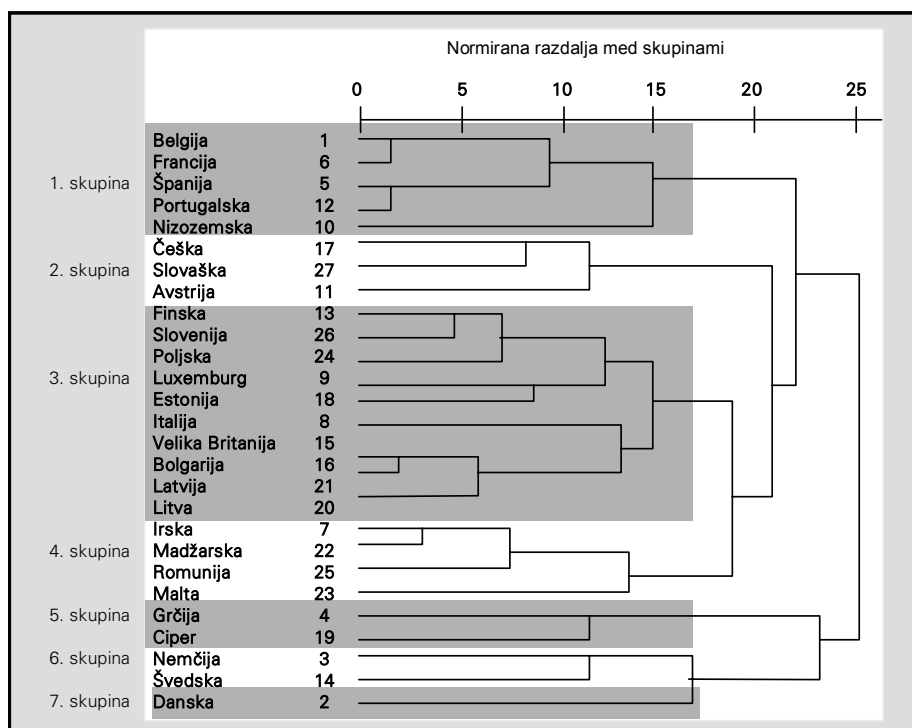
V prvem koraku smo ugotavljali, ali se članice EU kakorkoli grupirajo glede na osebne vrednote njihovih državljanov. Če bi namreč opazili grupiranje držav s podobnimi vrednotami državljanov, bi lahko preverili, ali so te skupine kakor koli podobne skupinam držav, razvrščenim glede na njihov odnos do nacionalnih in institucij EU. S tem bi lahko sklepali na medsebojno soodvisnost dveh večparametrskih spremenljivk, kot so osebne vrednote in zaupanje. V tem delu raziskave smo



Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebnе vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

uporabili hierarhično analizo grup (*hierarchical cluster analysis*), s katero lahko grupiramo vzorce, ki so opisani z večjim številom spremenljivk. V našem primeru je bilo to 12 različnih osebnih vrednot za vsako članico EU. Razlog, da smo kot matematično orodje vzeli prav analizo grup, leži tudi v tem, da je ta analiza usmerjena v vzorce (v našem primeru države) in manj v parametre (v našem primeru posamezne osebnе vrednote), kot je to v primeru večine drugih statističnih metod. Hierarhična analiza grup tudi nudi enostavno vizualno interpretacijo podobnosti vzorcev (držav), kot je razvidno iz Slike 1. Poudariti kaže tudi to, da so osebnе vrednote med seboj funkcijsko skoraj neodvisne, kar potrjuje, da so bile v raziskavi Eurobarometra skrbno in metodološko ustrezno izbrane. Kljub temu pa opazimo med nekaterimi spremenljivkami nekaj statistično značilnih korelacij, ki so lahko pomembne pri končni interpretaciji rezultatov. Negativna je korelacija med vrednotama vladavina prava in solidarnost ( $R = -0,673$ ,  $p < 0,01$ ). Negativna je tudi korelacija med vrednotama religija in toleranca ( $R = -0,608$ ,  $p < 0,01$ ). Posebej je zanimiva negativna korelacija med vrednotama samoizpolnjevanje in človekove pravice ( $R = -0,523$ ,  $p < 0,01$ ).

**Slika 2: Dendrogram razvrstitve držav članic EU glede na osebnе vrednote njihovih državljanov**



Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebnne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

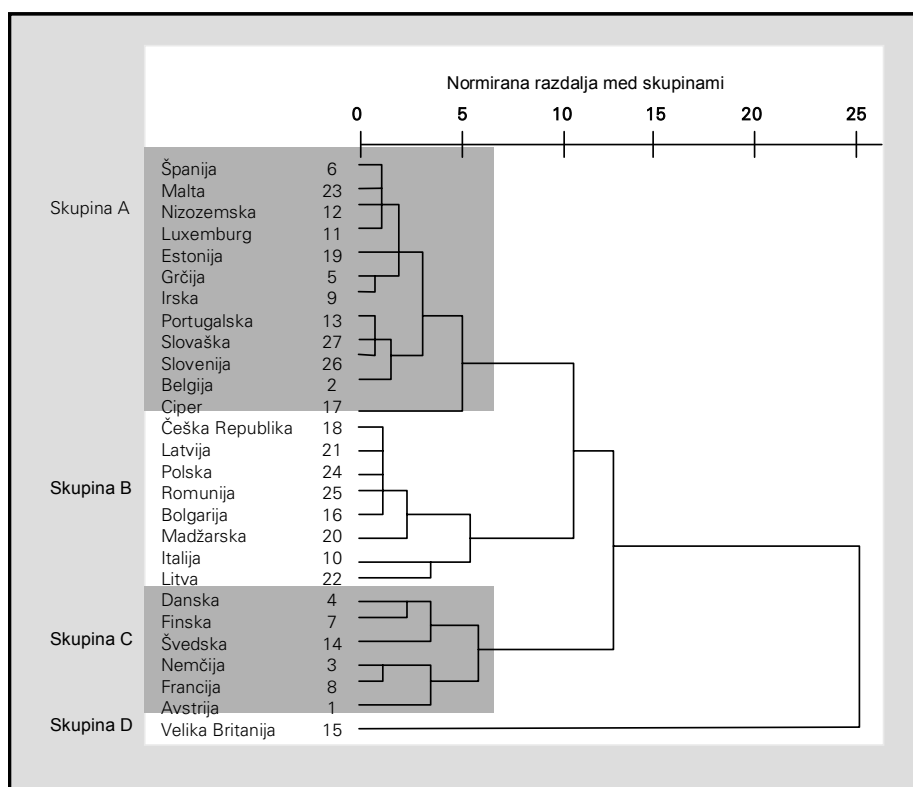
Iz slike 1 vidimo, katere države so si najbolj podobne po osebnih vrednotah državljanov. Slika ne govori niti o vrstnem redu, niti o posameznih vrednotah. Kaže samo, kako so si države podobne glede na vseh 12 osebnih vrednot istočasno. Če gremo na sliki z leve strani na desno, vidimo, katere države so si najbolj podobne in kako se države postopoma združujejo v večje in večje skupine (podobne so si države, ki so v isti hierarhiji). Kot ponazoritev vzemimo samo prve štiri države v prvi skupini. Vidimo, da se v hierarhiji paroma najprej združita Belgija in Francija ter Španija in Portugalska. Manjša kot je normirana razdalja združevanja, večja je podobnost med državama. Očitno so si osebnne vrednote državljanov Belgije in Francije izredno podobne. Podobno velja tudi za Španijo in Portugalsko, kar je na neki način logično, saj so si države podobne tudi po drugih kriterijih, da ne govorimo o geografski bližini. Pri veliko bolj grobi delitvi, na primer pri normirani razdalji 9 pa se obe skupini združita v eno, ki se razlikuje od vseh drugih. Enaka logika velja tudi za vse druge države prikazane v dendrogramu na sliki 1.

V raziskavi smo končno grupiranje skupin držav opravili pri normirani razdalji 17. Tako smo dobili sedem izrazito različnih skupin držav glede na osebne vrednote njihovih državljanov. Grupiranje brez dvoma kaže na to, da osebne vrednote državljanov niso enake v vseh državah in da niso slučajnostno porazdeljene po teritoriju EU. V prvi skupini vidimo samo stare članice EU (Belgija, Francija, Španija, Portugalska in Nizozemska), v drugi tri sosednje srednjeevropske države (Češka, Slovaška in Avstrija), v največji tretji pa že mešanico starih in novih članic (Slovenija, Finska, Poljska, Estonija, Luksemburg, Italija, Velika Britanija, Bolgarija, Litva, Latvija). V četrti skupini so poleg Irske nove članice EU (Irska, Madžarska, Romunija, Malta), v peti Grčija in Ciper, v šesti Nemčija in Švedska, v sedmi pa samo Danska, ki je tako različna, da sama tvori svojo skupino. Ker je tretja skupina zelo velika, jo lahko delimo še naprej (npr. pri normirani razdalji 10). V tem primeru bi ta skupina razpadla v štiri podskupine, ki so si med seboj še posebej podobne: prvo podskupino tvorijo Slovenija, Finska in Poljska, drugo Estonija in Luxemburg, tretjo Italija in Velika Britanija, četrto pa Bolgarija, Litva in Latvija. Kot vidimo, je od nas odvisno, kako daleč drobimo ali agregiramo grupe držav.

### 3.2 Grupiranje držav glede na zaupanje v nacionalne institucije in institucije EU

Če po isti metodologiji razvrstimo članice EU še glede na zaupanje njihovih državljanov v nacionalne institucije in institucije EU (zaupanje v tri nacionalne in tri institucije EU), dobimo že na prvi pogled precej drugačne skupine držav (slika 2), kar nakazuje, da osebnе vrednote niso povezane z omenjenim zaupanjem.

**Slika 2: Razvrstitev držav članic EU glede na njihovo zaupanje v nacionalne institucije in institucije EU**



Pri normirani razdalji 7 dobimo štiri skupine držav. Mimogrede, pri normirani razdalji 4 bi dobili sedem skupin, vendar bi bila v dveh skupinah le po ena država. Zato smo se odločili za nekoliko bolj grobo razvrščanje. Kot vidimo iz slike 2, izrazito izstopa Velika Britanija, ki tvori povsem svojo skupino, ki se bistveno razlikuje od vseh ostalih (celo pri normirani razdalji 25). Zanimiva je tudi skupina C, ki združuje najbolj razvite stare članice EU (Danska, Finska,

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebnne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

Švedska, Nemčija, Francija in Avstrija) in kaže, da je njihovo zaupanje do nacionalnih institucij in institucij EU zelo podobno. Skupina B pa po drugi strani povezuje nove članice (Češka, Latvija, Poljska, Romunija, Bolgarija, Madžarska in Litva) in Italijo v skupino z zelo podobno stopnjo zaupanja. Medtem pa skupina A združuje zelo pestro skupino novih in starih članic (Španija, Malta, Nizozemska, Luxemburg, Estonija, Grčija, Irska, Portugalska, Slovaška Slovenija, Bolgarija in Ciper). Vendar podrobnejša analiza omenjene skupine na primer kaže, da izstopa Ciper, ki je svoja skupina, preostale države pa se grupirajo vsaj v dve ločeni skupini pri normirani razdalji 3.

Skupine držav na sliki 2 se izrazito razlikujejo od skupin na sliki 1, kar kaže, da osebne vrednote državljanov na splošno ne vplivajo bistveno na njihovo zaupanje v nacionalne in v institucije EU. Na primer, Nemčija, Francija in Avstrija so si po zaupanju v nacionalne in EU institucije zelo podobne (slika 2), medtem ko so z zornega kota osebnih vrednot zelo različne, saj vse spadajo v različne skupine (slika 1). Ugotovitev, da osebne vrednote niso povezane z zaupanjem v institucije, potrjujejo tudi bivariantne korelacije med tema dvema skupinama spremenljivk, ki so praktično vse statistično neznačilne. Vseeno pa med njimi opazimo dve statistično značilni soodvisnosti. Pozitivna je namreč korelacija med povprečnim občutkom za demokracijo kot osebno vrednoto ter zaupanjem v nacionalne institucije ( $R=0,621$ ,  $p<0,01$ ), medtem, ko je korelacija z zaupanjem v institucije EU statistično neznačilna. Ravno tako je pozitivna korelacija med povprečnim občutkom za solidarnost ter zaupanjem v institucije EU, ki je sicer majhna vendar statistično značilna ( $R=0,401$ ,  $p<0,05$ ), medtem ko je korelacija z zaupanjem v nacionalne institucije statistično neznačilna. To pomeni, da večinsko osebne vrednote ne vplivajo na zaupanje v nacionalne institucije in v institucije EU, vendar pa obstajata omenjeni izjemi, ki ju kaže posebej poudariti.

Faktorska analiza spremenljivk, ki določajo zaupanje v nacionalne institucije in institucije EU, je pokazala, da se vseh šest spremenljivk enolično porazdeli po dveh faktorjih, zato lahko z veliko statistično natančnostjo vpeljemo dve povsem novi spremenljivki, ki lahko paroma zamenjata vse druge spremenljivke (tabela 2). Dve novi agregatni spremenljivki sta:

1. povprečno (agregatno) zaupanje v domače institucije;
2. povprečno (agregatno) zaupanje v institucije EU.

Vpeljava dveh novih agregatnih spremenljivk (koloni 2 in 3 v tabeli 3) omogoča lažjo interpretacijo in razumevanje rezultatov ter njihov grafični prikaz. Mimogrede, v tabeli 3 je dodana tudi klasifikacija glede na značilni tip pravnih sistemov, v katero spada posamezna država, vendar bomo te podatke analizirali v naslednjem pod poglavju.

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

**Tabela 3: Povprečno (agregatno) zaupanje v institucije po posameznih državah**

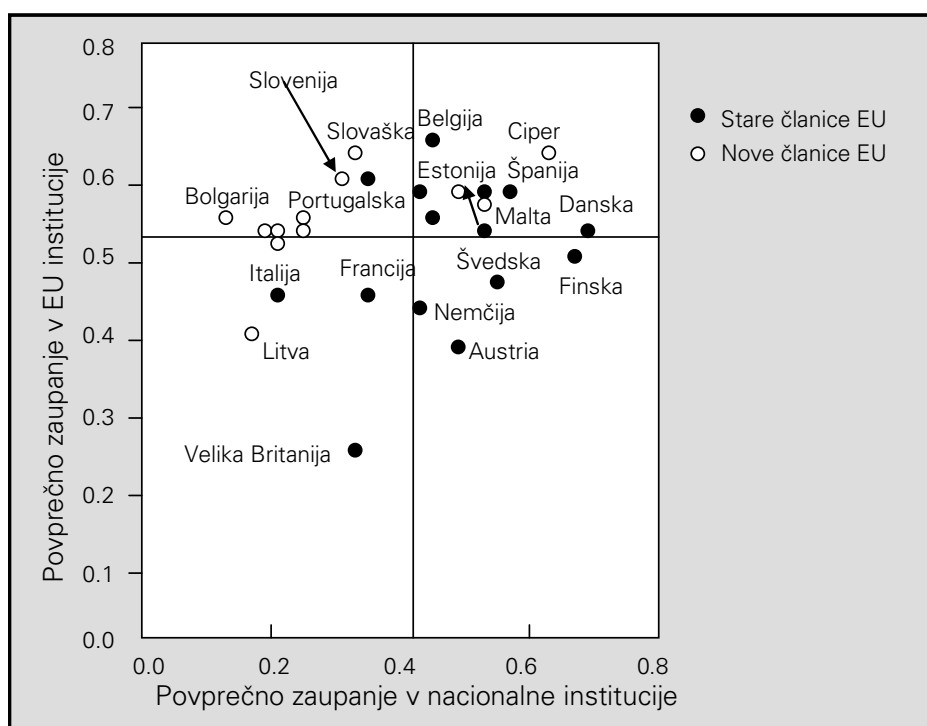
Država	Povprečno zaupanje v nacionalne institucije	Povprečno zaupanje v institucije EU	Tip pravnih sistemov
(1)	(2)	(3)	(4)
Avstrija	0,54	0,38	nemški
Belgija	0,46	0,67	romanski
Bolgarija	0,14	0,55	postsocialistične države
Ciper	0,66	0,66	nemški
Češka	0,23	0,55	postsocialistične države
Danska	0,71	0,55	skandinavski
Estonija	0,50	0,59	postsocialistične države
Finska	0,69	0,50	skandinavski
Francija	0,36	0,46	romanski
Grčija	0,44	0,59	nemški
Irska	0,45	0,57	anglo-ameriški
Italija	0,21	0,46	romanski
Latvija	0,19	0,54	postsocialistične države
Litva	0,18	0,39	postsocialistične države
Luksemburg	0,54	0,54	romanski
Madžarska	0,22	0,54	postsocialistične države
Malta	0,54	0,60	anglo-ameriški
Nemčija	0,45	0,43	nemški
Nizozemska	0,57	0,59	skandinavski
Poljska	0,25	0,54	postsocialistične države
Portugalska	0,36	0,61	nemški
Romunija	0,25	0,56	postsocialistične države
Slovaška	0,34	0,64	postsocialistične države
Slovenija	0,30	0,60	postsocialistične države
Španija	0,55	0,61	romanski
Švedska	0,57	0,47	skandinavski
Velika Britanija	0,33	0,25	anglo-ameriški

Vir: Avtor (na osnovi izračuna iz podatkov Eurobarometra)

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebnе vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

Na sliki 3 je grafični prikaz agregatnih zaupanj v nacionalne institucije in v institucije EU po posameznih državah. Notranji koordinatni sistem (delitev v štiri kvadrante) je postavljen tako, da osi potekata skozi povprečno zaupanje v nacionalne institucije na ravni EU (0,41) in skozi povprečno zaupanje v institucije EU (0,53), kot je predstavljeno v tabeli 4. Vidimo različno porazdelitev novih in starih članic. Nove članice imajo praviloma večje zaupanje v institucije EU od EU povprečja in manjše zaupanje v nacionalne institucije. Stare članice pa kažejo večinsko večje zaupanje v nacionalne institucije in precej deljeno zaupanje v institucije EU. Izstopa predvsem Velika Britanija z izrazito majhnim zaupanjem v institucije EU in tudi podpovprečnim zaupanjem v nacionalne institucije. Opozoriti kaže tudi na izjemno nizko zaupanje Italijanov v nacionalne institucije in razmeroma veliko zaupanje v nacionalne institucije prebivalcev Cipra in Malte, ki je izrazito večje od drugih novih članic. To potrjuje našo ugotovitev, da se s tega zornega kota nove članice pravzaprav delijo v dve skupini, Ciper in Malto ter postsocialistične države.

**Slika 3: Porazdelitev novih in starih članic EU glede na zaupanje v nacionalne institucije in institucije EU**



Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

Kot vidimo, je Slovenija blizu preostalim novim srednjeevropskim in balt-skim novim članicam, čeprav kaže nekoliko večje zaupanje v nacionalne institucije kot večina drugih. Če odštejemo Ciper in Slovaško, izražajo Slovenci od vseh novih članic tudi največje zaupanje v institucije EU, ki je na ravni Estonije in Malte.

Izrazito grupiranje novih članic kaže na določene zakonitosti, ki so povezane tudi z njihovo bližnjo preteklostjo in vstopanjem v EU. Ena od interpretacij je ta, da je prilagajanje pravnemu redu EU in skoraj avtomatično prevzemanje direktiv EU pravzaprav postavilo nacionalne institucije v drugorazreden položaj, kar se je odrazilo tudi na zaupanje državljanov, ki so imeli občutek, da so institucije EU zanesljivejše in tudi bolj demokratične. Druga razlaga pa pravi, da je odnos do teh institucij odvisen tudi od značilnosti pravnega sistema v posamezni državi. V uvodu smo podali nekaj razlag in Morgenthauov pogled na zahodnoevropske nacionalne države. Zato smo v tretji raziskovalni hipotezi predpostavili, da značilnosti pravnega sistema v posamezni državi vplivajo na odnos državljanov do nacionalnih institucij in tudi do institucij EU. Da bi preverili to predpostavko, smo članice EU grupirali tudi po tipih pravnih sistemov, ki najbolj odražajo značilnosti njihove pravne ureditve (Arminjon, at al, 1952, Zweigert in Kötz, 1998, Grasmann, 1998):

1. skandinavski tip pravnih sistemov
2. francoski tip pravnih sistemov
3. nemški tip pravnih sistemov
4. anglo-ameriški (Common Law)
5. tip postsocialističnih držav

Poudariti kaže, da omenjene delitve niso povsem črno-bele, saj smo bili v določenih primerih v dilemi, kam uvrstiti posamezno državo, zato lahko govorimo le o prevladujočih značilnostih pravnih sistemov v posamezni državi. Postsocialističnih držav namenoma nismo razvrstili po trenutno veljavnih pravnih sistemih, saj predpostavljamo, da na zaupanje večine državljanov še vedno bolj vplivajo zgodovinski refleksi, kot pa trenutni pravni sistem, ki je v večini primerov še v izgradnji.

**Tabela 4: Povprečno zaupanje v institucije**

	Povprečno zaupanje v nacionalne institucije	Povprečno zaupanje v institucije EU
Povprečje EU	0,41	0,53
Povprečje v starih članicah	0,48	0,51
Povprečje v novih članicah	0,32	0,56
<i>Tipi pravnih sistemov:</i>		
Skandinavski	0,64	0,53
Nemški	0,49	0,57
Anglo-ameriški (Common Law)	0,44	0,47
Romanski	0,42	0,55
Postsocialistične države	0,26	0,55

Vir: Avtor

Rezultati kažejo, da se povprečne vrednosti zaupanja v nacionalne institucije in institucije EU statistično značilno razlikujejo le pri zaupanju v nacionalne institucije, kjer kažejo izrazito veliko zaupanje države iz skandinavskega pravnega kroga (0,64), medtem ko je zaupanje v nacionalne institucije v postsocialističnih državah skoraj trikrat manjše (0,26). Teh razlik pa ne opazimo pri zaupanju v institucije EU, ki so sicer prisotne v intervalu od 0,47 do 0,57, vendar jih večina ni statistično značilnih, zato o objektivnih razlikah ne moremo govoriti.

Zanimivo je tudi to, da statistični enosmerni ANOVA test pokaže, da osebne vrednote nimajo povezave s pravnimi sistemi, razen odnosa do demokracije, ki kaže, da je različen v različnih pravnih sistemih ( $F=5,29$ ,  $p=0,004$ ). Demokracija najvišje kotira kot osebna vrednota v anglo-ameriškem (0,38) ter nemškem pravnem sistemu (0,31), najnižja pa je v postsocialističnih državah (0,20).

### 3.3 Potrjevanje raziskovalnih hipotez

Že vizualna primerjava razvrstitve držav glede na osebne vrednote državljanov (slika 1) in glede na njihovo zaupanje v nacionalne institucije in institucije EU (slika 2) kaže, da se skupine držav ne prekrivajo, kar pomeni, da med njimi ni povezave. Tudi izračun korelacij med posameznimi osebnimi vredno-



tami in obema agregatnima indeksoma (tabela 3) kaže, da obstajajo statistično značilne korelacije le med dvema spremenljivkama, med drugimi pa ne. To pomeni, da velika večina osebnih vrednot ne vpliva na zaupanje državljanov v nacionalne institucije in v institucije EU, s čimer smo zavrnilo prvo raziskovalno hipotezo, ki je predvidevala, da obstajajo statistično značilne razlike.

Povprečno agregatno zaupanje v nacionalne institucije je v starih članicah EU enako 0,48, v novih pa le 0,32 (tabela 4). Podobno velja tudi za razliko v zaupanju v institucije EU, kjer pa je razlika manj izrazita. V starih članicah je povprečje 0,51 v novih pa 0,56. Poudariti pa kaže, da je zaupanje v starih članicah zelo razpršeno, zato povprečna vednost ne odraža zelo objektivne slike. Na eni strani imamo namreč izrazite evroskeptike (npr. Velika Britanija in Avstrija), na drugi pa izrazite privrženca ideji EU (npr. Belgija, Portugalska in Španija). Medtem ko je zaupanje v institucije EU v novih članicah skoraj enako. Razlike so dobro vidne tudi iz slike 3. Vse omenjene razlike so statistično značilne, s tem pa smo potrdili drugo hipotezo, ki je predvidevala, da obstajajo razlike med starimi in novimi članicami EU v zaupanju državljanov v nacionalne institucije in v institucije EU.

Tretja hipoteza je delno potrjena in delno zavrjnena. Potrjen je prvi del hipoteze, ki je predvideval, da značilnosti pravnega sistema v posamezni članici EU vplivajo na zaupanje državljanov v nacionalne institucije, zavrjnjen pa je drugi del hipoteze, ki je predvideval, da značilnosti pravnega sistema vplivajo tudi na zaupanje v institucije EU. Poudariti kaže, da smo pri ocenjevanju te hipoteze vzeli vse postsocialistične države kot eno skupino, ki je nismo razdeljevali po trenutni značilnosti njihovih pravnih sistemov. Če bi poskušali deliti še te države, bi se pokazalo, da jih je večina v nemških pravnih sistemih, ena ali dve pa sta v skandinavskih pravnih sistemih. Vendar bi bila interpretacija rezultatov v tem primeru zelo problematična, saj bi pomešali stare in nove članice EU, kjer pa imajo državljani iz že omenjenih zgodovinskih razlogov zelo različno percepcijo nacionalnih institucij.

#### **4. Zaključek**

Kot je dejal že Morgenthau (1995), so ljudje v določenem času dojemljivi le za določene ideje z ozirom na okoliščine, v katerih živijo. To seveda velja tudi za prebivalce držav članic EU, ki oblikujejo svoj odnos do nacionalne države in do Evropske unije, pač glede na svoje okolje in probleme s katerimi se soočajo. Zato je razumevanje njihovega zaupanja v nacionalne institucije in institucije EU

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebnе vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

posredno tudi razumevanje okoliščin, v katerih živijo. Analiza grupiranja držav, glede na osebne vrednote in zaupanja v institucije je po eni strani potrdila nekatere znane predpostavke in ugotovitve, hkrati pa je razkrila tudi nekaj manj vidnih dejstev.

Kot smo poudarili pri opisovanju raziskovalnih hipotez, so bile vse tri na videz sprejemljive in so na določen način odražale širše razumevanje obravnavane problematike. Naša raziskava pa je pokazala, da so hipoteze le delno potrjene, kar pomeni, da nekatere stvari niso take, kot se zdijo na prvi pogled. Prva ugotovitev, ki sledi iz raziskave, je nepovezanost med osebnimi vrednotami in zaupanjem v institucije, tako nacionalne kot EU. Edini osebni vrednoti, ki sta povezani z omenjenim zaupanjem, sta demokracija in solidarnost. V okoljih, kjer je demokracija visoko vrednotena, je večje tudi zaupanje v nacionalne institucije, v okoljih, kjer je visoko vrednotena solidarnost, pa je večje zaupanje v institucije EU. Ne da bi se spuščali v podrobnejše razlage, lahko ugotovimo, da Evropejcem Evropska unija ne deluje posebej demokratično, pomeni pa jim solidarnost.

Ker osebne vrednote večinoma niso povezane z zaupanjem v institucije, ležijo vzroki za različno zaupanje nekje drugje. Po naši raziskavi leži eden od razlogov v sami zgodovini in posledično v tipu pravnega sistema v posamezni državi, saj se je pokazalo, da je zaupanje v nacionalne institucije izrazito veliko v državah s skandinavskim pravnim sistemom, izrazito majhno pa je v postsocialističnih državah. Zaupanje državljanov v nacionalne institucije v drugih treh pravnih sistemih (nemški, anglo-ameriški in romanski) je precej podobno in v bistvu predstavlja evropsko povprečje.

Raziskava je tudi potrdila dejstvo, ki je v javnosti in politiki več ali manj intuitivno sprejeto, da državljani novih in starih članic EU nimajo enakega zaupanja niti v nacionalne institucije niti v institucije EU. Državljan starih članic kažejo značilno večje zaupanje v nacionalne institucije, medtem ko državljani novih članic bolj zaupajo institucijam EU. Ta ugotovitev potrjuje domnevo, da demokracije z daljšo tradicijo zbuja zaupanje svojih državljanov in obratno. Ljudje se v starih članicah EU težje odpovedujejo državnim atributom na račun institucij EU, kot v novih članicah, čeprav je ideja EU nastala pri njih. V raziskavi se nismo spuščali v to področje, vendar pa nekateri kazalci kažejo, da vlada med državljani starih članic precejšnje nezaupanje v novih članic, kar dodatno obremenjuje njihov odnos do razširjene EU. Podobne raziskave, ki so bile narejene pred petnajstimi ali dvajsetimi leti, namreč kažejo na bistveno večjo homogenost

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebne vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

takratnih članic in tudi bistveno večji občutek pripadnosti takratnim evropskim integracijam.

Po drugi strani pa je zanimiva ugotovitev, da je zaupanje državljanov starih članic v institucije EU zelo deljeno in se razteza od popolnega nezaupanja do izrazito velikega zaupanja. Očitno obstajajo v teh okoljih še drugi razlogi, ki oblikujejo odnos državljanov do Evropske unije. Delno smo to pojasnili z različnimi značilnostmi pravnih sistemov v posamezni državi, v glavnem pa ostaja to vprašanje odprto in tudi ni bilo predmet naše raziskave. V raziskavi se namenoma nismo spuščali v podrobnejšo interpretacijo rezultatov in to prepuščamo strokovnjakom s posameznih področij. Želeli smo predstaviti le podatke in statistično dokazljive medsebojne povezave, ki bi omogočale čim bolj objektivno interpretacijo z različnih zornih kotov.

*Marjetica Primožič je zaposlena v sektorju za analize Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije. Pred tem je na agenciji vodila oddelek za mednarodno sodelovanje ter pokrivala bilateralno sodelovanje z 20 državami. V prejšnjih resornih ministrstvih za znanost in tehnologijo je sodelovala predvsem pri pripravi mednarodnih državnih in medministrskih sporazumov ter urejala strokovne in promocijske publikacije ministrstev.*

*Dr. Cene Bavec je kot izredni profesor managementa in znanstveni svetnik redno zaposlen na Fakulteti za management Koper Univerze na Primorskem. Bil je tudi dekan Visoke šole za management, državni sekretar za tehnologije ter namestnik direktorja takratnega Zavoda RS za statistiko. Njegov osnovni akademski interes so predvsem organizacijske vede in menedžment informacijskih tehnologij.*

Marjetica Primožič, Cene Bavec  
**Osebnе vrednote in zaupanje v nacionalne institucije  
in institucije Evropske unije**

**Literatura**

- Adam, F., Roncevic, B. (2005). Social Capital: Recent Debates and Research Trends, *Social Science Information*, 42(2), 155-183.
- Anderson, J. J. (ed) (1999). Regional Integration and Democracy, Rowman & Littlefield.
- Arminjon, P., Nolde, B., Wolff, M. (1952). Traité de droit comparé, T. III, *Revue internationale de droit comparé*, Volume 4, Issue 1, str. 166-167.
- Bavec, C. (2007). Interdependence between social values and national performance indicators: the case of the enlarged European Union. *Managing global transitions*, vol. 5, no. 2, str. 213-228.
- Grasmann, D. (1998). *Uvod v velike pravne sisteme*, Prva knjiga, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Halman, L. (2001). *The European Values Study: a Third Wave: Source Book of the 1999/2000 European Values Study Survey*, Tilburg University, [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/512\\_lam.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/512_lam.pdf).
- Hofstede, G. (1998). Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts, *Organization Studies*, Vol. 19, No. 3, str. 477-493.
- Hudson, J. (2006). Institutional Trust and Subjective Well-Being across the EU, *Kyklos*, Vol. 59, No. 1, str. 43-62.
- Kaase, M. (1999). Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe, *West European Politics*, vol. 22, no. 3, str. 1 – 21.
- McLaren, L. M. (2002). Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?, *The Journal of Politics*, Cambridge University Press.
- Mihaylova, D. (2004). *Social Capital in Central and Eastern Europe. A Critical Assessment and Literature Review*. Budapest: Center for Policy Studies at the Central European University.
- Morgenthau, H. (1995). *Politika med narodi*, DZS, Ljubljana.
- Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy, *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 2, 201-214.
- Oorschot van, W., Arts, W. (2005). The Social Capital of European Welfare States - The Crowding out Hypothesis Revisited. *Journal of European Social Policy*. 15 (1). 5-26.
- Patrick, F., Zbojnik, J. (2005) Trust as Social Capital and the Process of Economic Development. *Journal of the European Economic Association*. 3 (1). 51-94.
- Schaik van, Ton. (2002). *Social Capital in the European Values Study Surveys*. Tilburg: Tilburg University. Netherlands. <http://www.oecd.org/dataoecd/22/22/2381883.pdf>.
- Zweigert, K., Kötz, H. (1998). *An Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press; 3 edition.
- (2008). Eurobarometer 69, European Commission, Brussels.

# **Innovativeness as part of quality and excellence development in the Slovenian public administration (survey results 2007–2008)**

UDK: 005.336:35(045)

Polonca Kovač

University of Ljubljana, Faculty of Administration  
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Barbara Leskovšek

University of Ljubljana, Faculty of Administration  
barbara.leskovsek@fu.uni-lj.si

## ABSTRACT

**The purpose of the study was (1) to investigate the trends in the development of excellence and innovativeness, or the use of the relevant tools, by comparing the situations of 2003, 2006 and (as projected) 2009 to one another, and against the approaches used in companies, and (2) to encourage the spread of awareness within the public administration of the importance of identifying and spreading good practices. We found that trends are taking the same direction, with the number of different tools and the frequency of their use – especially of the CAF (Common Assessment Framework) and EFQM (European Foundation for Quality Management) models, partly also the BSC (Balanced Scorecards), and of ISO standards – being on a continual rise, while the main systemic deficiencies are the inconsistent top-down policy of quality and excellence development, and the non-existent methodology for empirical evaluation of the effects produced by the use of those tools. The organisations are left to their own initiative, and support of the Government and the Ministries is only declarative. Innovativeness, unlike this, primarily entails gradual improvements in the ways in which work is done – in the first place from the client perspective –, which is mainly reflected by the estimated financial savings.**

*Key words: public administration, quality and excellence, innovativeness, organisation*

*JEL: H 83, L15, O31, D73*

## **1. Introduction**

This paper entitled »Innovativeness as part of quality and excellence development in the Slovenian public administration« presents the results of the »Study on business excellence in relation to the use of tools for continuous improvement and innovativeness and for higher quality and excellence in the organisations in the Republic of Slovenia« conducted, mostly in 2007, by the Faculty of Administration in cooperation with the Metrology Institute of the Republic of Slovenia and the Faculty of Organisational Sciences of the University of Maribor. The study on business<sup>1</sup> excellence in Slovenia, more specifically on the use of tools for quality and excellence development and continuous improvement with special emphasis on establishing the significance of innovativeness in the organisations covered by the study, examined the correlations between innovativeness and business excellence of organisations on one hand and the comparison between large, small and medium-sized enterprises and the organisations of public administration on the other. The purpose of the research was mainly applicative considering that the common aim of both the requesting and the implementing institutions was to obtain empirical analyses of the actual and planned use of quality development tools in time and by type of organisation, to be used as basis for the strategy of further quality development in public administration. Moreover, by means of data gathering the organisations would perceive the strategic interest in the development of the matter, whereby the study would have achieved its objective of raising the awareness of the competent authorities about the significance of business quality development (also) in public administration. In the latter part, the study focused on demonstrating the assumed correlation between wide-spread and increasingly used quality tools and greater innovativeness of work. In order to better understand the applicative part of the study, a presentation of some basic notions already anticipated by the title of this paper are presented below. The theoretical part will be followed by an empirical demonstration of the main outcomes of the study.

In the theory of economics, innovativeness is one of the factors of economic growth and a driving force of development. Innovation and innovativeness both have a positive connotation, meaning something which is useful and

---

**1** The EFQM model from which the above definitions are taken initially referred to »business excellence« and began to use the term »excellence« only after its renewal in 2003 (and in Slovenian documents even later). For the purposes of this paper, the two terms are regarded as synonyms.

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

brings progress and greater satisfaction. Innovativeness is closely related to creativity: in fact, an idea would first come up and would (can) be transposed into reality only by means of innovativeness. An organisation is deemed innovative when it carries out a certain task in a manner different than usual for a specific work post, or when it offers its clients a new service in a different and better manner (e.g. online services). In public administration, innovations are defined as introduction of new services, organisational forms, processes and management methods not hitherto applied<sup>2</sup>. Nemeč<sup>3</sup> points out that public administration is more familiar with the notion of change, possibly for the better, or *kaizen* i.e. gradual and non-revolutionary or non-radical improvement.

The next notion anticipated by the title of this paper and calling for an explanation is quality. The higher the quality, the greater the value of products and services for all the parties in terms of policy and finance. Total quality management (TQM) focuses on procedures and processes that are considered as quality assurance tools. A higher degree of quality is excellence, i.e. the exceedance of the needs, requirements and expectations of the clients and all the parties involved in the work of the organisation. According to CAF 2006 (Common Assessment Framework for organisations in the public sector/model CAF, 2007), excellence means best practice in the management of the organisation and the achievement of results based on a series of basic principles of total quality management as provided by the EFQM (European Foundation for Quality Management) model (Savič et al., 2007).

Public administration is a notion that lacks a uniform definition and includes state administration bodies and part of the public services; in addition, it may include local self-government bodies with local public services, i.e. all organisations of the territorial as well as functional type performing duties of public importance or the public duty of providing public amenities<sup>4</sup>. Public administration operates with written documents and performs time-defined and continued tasks based on legal or technical rules; its functional and hierarchical organisation is focused on centralisation. Public administration is defined not only in terms of function (definition of functions and duties in public interest) or organisation (permanent structures with defined human, financial and other resources), but also in terms of procedure – given the definition of procedures as guarantees of (formal) legality (Kovač, 2006). Public administration

---

<sup>2</sup> Loeffler, 2006, p. 23, comp. Virant, 2007.

<sup>3</sup> In Žargi et al., 2007, p. 203.

<sup>4</sup> Šmidovnik, 1985, p. 129–130.

is characterised by superior-subordinate relationships whereby superior is the body holding the power, while under private law the prerequisite is the equality of the parties<sup>5</sup>. According to Pirnat<sup>6</sup>, the main problem in the legal definition of administration-related notions is that one tries to impose legal norms on empirical notions, analysing them with strict formal rules of logic and legal science; the consequence of generality and abstractness is inconsistency between the actual and the normative.

The previously mentioned study of the use of quality and excellence tools and thus of promoting continuous improvement and organisational innovativeness development was based on the assumption that regardless of the area of operation of individual organisations, there is a correlation between business quality development and innovativeness. The organisations fostering quality and excellence development (Marolt and Gomišček, 2005), mainly by investing into the relevant resources and the use of TQM tools with emphasis on internal and external evaluation procedures, create a stimulating environment for innovations at the level of individual employees and the organisation as a whole. Consequently, the systemic development of innovativeness leads to higher business quality (Nemec, 2003). In such context, two basic research questions were developed and studied with the following hypotheses: (1) the public administration does not (yet) systematically use the tools for the development of excellence and innovativeness, and (2) as regards the extent and the results of the use of different excellence tools, a higher degree of innovativeness and better business results are achieved by the organisations that invest more in their employees and organisational development. The purpose of the study was therefore to prove the hypothesis that in public administration quality development tools are still used in a non-systematic manner although the organisations using them achieve better results in employee innovativeness and overall satisfaction with the organisation's work.

## **2. Methodology**

The selection of the organisations covered by the study was made in accordance with the definition of public administration. The study was conducted by means of a survey questionnaire involving a highly representative sample composed of ministries, bodies affiliated to ministries, administrative units and

---

<sup>5</sup> Pavčnik, 1997, p. 437.

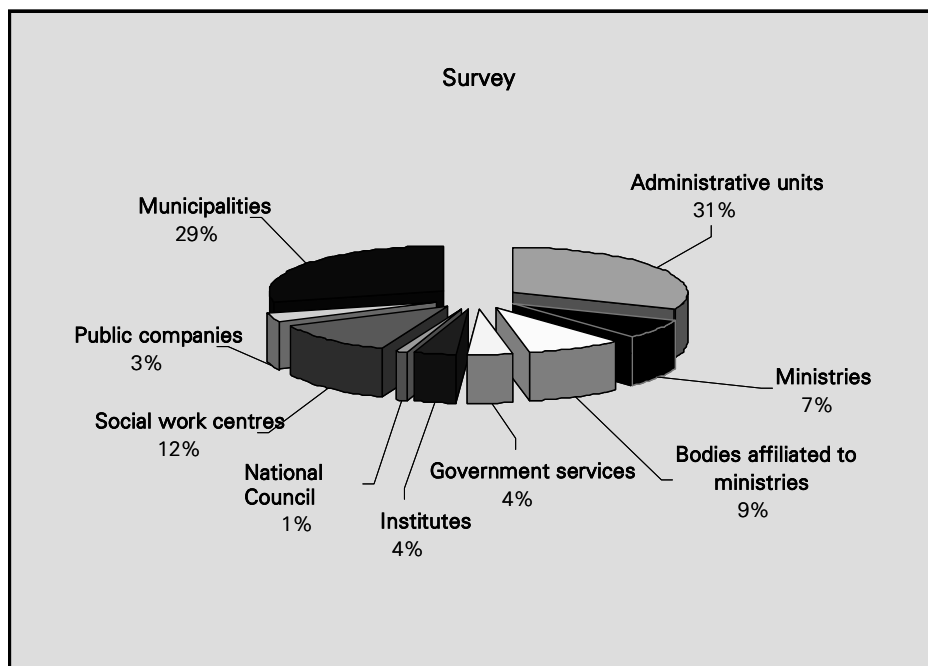
<sup>6</sup> 1988, p. 9, in Kovač, 2006.



Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

government services – i.e. the state administration bodies. The largest share of addressees belonged to municipal administrations, and the study also included social work centres and public institutes. In total, the sample comprised over 400 organisations of public administration. The level of response exceeded the expectations as 140 questionnaires were returned (Figure 1), meaning that over 33% of all addressees participated in the study. This confirmed the authenticity of data gathered and analysed for the purpose of the study.

**Figure 1: Share of addressees per type of body (out of 140)**



A systematic approach was chosen to carry out the research (Toš and Fink, 1998), from the definition of the problem and development of research questions (based on the prevailing expert opinion) to the application of the method of research with preliminary data gathering and substantiated confirmation/rejection of the research questions. Methods of research in the field of social sciences were applied.

The study covers both the theoretical-dogmatic and the empirical aspects of the use of tools to increase quality and excellence in the public administration or in the private sector in Slovenia. The first aspect is reflected in the definition of the basic notions determining the scope of the study. Dogmatism is

expressed also in the definition of the frameworks of empirical research (definition of public administration and, thus, the respondents' organisations, etc.), and even more in the interpretation of statistical results. The entire research is however dominated by the second aspect since the main objective of the project is to gather and process data on the use of tools and on investments into innovativeness and development of business excellence in practice. Empirical methods are in fact indispensable for dealing with a world of facts where practical experience is taken into consideration. Moreover, in order to study the world of theoretical definitions a descriptive method needs to be applied, i.e. an analysis of the content of individual notions, the definition thereof in legislation and within the context of individual approaches and textbooks, their interpretation and comparison. The described duality of notions is thus essential also for the duality of the applied methods and findings of this study.

In most cases also the sociological method was used, mainly considered as the basic method when it integrates certain elements of public administration into real social life, taking into account the formulation of legal norms in the light of prevailing social values. However, the sociological method can not be the only one as it is based on the respect of existing legislation only. Nevertheless, it brings to interesting conclusions concerning the relationship between law and society and vice versa. The project activities were divided into three stages: (1) formulation of theoretical basis, (2) data gathering, and (3) their statistical and content-related analysis.

The empirical part of the research was based on the case study method.

The surveys and additional talks with respondents' representatives and other participants in the study brought to light mostly practical issues. The survey research method enables to gather quantitative data and is considered a quantitative method. In fact, a survey is any collection of data obtained by asking questions, which may be carried out in various ways. Surveys may be either individual or relate to a group, they can be made by mail, e-mail, website, telephone, etc. There are many types of questions to be asked, depending on a number of criteria (content, manner of responding, significance in the questionnaire, indirect/direct questions, special purpose, etc.) (from <http://www.znanstveniki.si/>; Ambrožič, 2005).

For the purposes of this study, all possible forms of questions by manner of responding were used. Open questions allowed the respondents to give a free answer expressed with their own words; closed questions offered alternative answers; and semi-open questions enabled them to provide either a

free answer to the posed question or an answer corresponding to the suggested answer categories. The survey questionnaires sent by regular or electronic mail provided data from certain organisations covered by the study; the obtained results were then generalised by survey group or sample and compared. To increase the survey sample, organisations were called to cooperate a few times by mail, telephone, and the Internet. The persons failing to respond after two additional letters were sent a reminder with a copy of the questionnaire<sup>7</sup>.

The study collected data relating to 2003, 2006 and 2009. The year 2006 was set as the reference year considering that the organisations responded to the survey mainly between June and August 2007, thus providing available secondary statistical data for the latest entire calendar period i.e. the year 2006. The periods of three years before and after the reference year (data for 2009 is based on projections) were defined in line with the experience and practice of the European Foundation for Quality Management (EFQM) in Brussels. In all questionnaires, data was first statistically analysed by calculation in Excel, after which it was processed and analysed in SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*).

### **3. Presentation of excellence assessment tools**

With the aim of achieving the better (best), various tools and approaches were developed (more in Dolinšek et al., 2006, Kovač, 2007). First, there were individual (mainly economic) indicators, followed by quality assurance standards defining minimum criteria, the most widely known being the ISO 9000 quality management system. In a few decades following the 2nd World War, a radical upgrading took place and various quality models were developed which, contrary to the standards, aimed at promoting continuous improvement and known as quality management. Prior to proceeding to the empirical part of the study, it is necessary – in order to allow greater uniformity of terms, better understand the applied results and obtain the relevant data considering the identification of basic notions (and the interpretation thereof) – to present the excellence tools developed by national and foreign scientists which served as basis for the questions used in the survey.

---

<sup>7</sup> Kalton and Vehovar, 2001, p. 83

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

One of the most widely used standards is indeed the EFQM European Excellence Model, known also in Slovenia in relation to the Slovenian Business Excellence Award (PRSP0). In addition, the Slovenian public administration uses standards and approaches such as the Quality Barometer, customer and staff satisfaction surveys, SiOK – Slovenian Organisational Climate, Investors in People, the system of financial indicators of performance and efficiency, Balanced Scorecards, etc. Nevertheless, the most important is the CAF model for the public sector.

The EFQM Excellence Model was designed in the 1980s and in 1992 served as basis for the European (business) excellence award, initially awarded for the private sector but today including categories of large, small and medium-sized enterprises and the public sector. Its partner organisation in Slovenia is the Metrology Institute in the context of the Slovenian Business Excellence Award (PRSP0). The PRSP0 award was developed in the first years of Slovenia's independence under the national quality programme – following the example of the EFQM Excellence Award EEA and national awards in other Member States – to support competitiveness enhancement policies in all areas of work of the State. The basis for any activity in such field is provided by the European criteria of excellence and assessment thereof, developed by the EFQM. The purpose of the award is to encourage Slovenian companies, institutes and other legal entities as well as state bodies to introduce the systems for modern, efficient and full achievement of quality and business excellence.

As regards quality, Slovenia was among the first countries in Europe to use the Common Assessment Framework (CAF) for organisations in the public sector. This model, designed in 1998 as a pilot project under the auspices of the European Commission and the European Institute of Public Administration and in regular use since 2000, may be used for self-assessment or for external assessment and competition. A distinctive feature of the CAF model is that it takes into account the specifics of public administration, e.g. the importance of the attitude toward customers, non-financial performance indicators, etc.

ISO (International Organisation for Standardisation) is a global network determining which international standards need to be applied on work, within the Government and within the society, developing them in partnership with the sectors where they are to be used, summarising them by means of transparent procedures based on national inputs, and making them available on a global scale. ISO standards determine the requirements for state-of-the-art products, services, procedures, materials and systems, and for adequate assessment of compliance,

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

management and organisational practice (Common Assessment Framework for organisations in the public sector/model CAF, 2007).

The Balanced Scorecards (BSC) system is a tool used to transfer strategy into the operation of an organisation, originated in the late 1980s by Harvard professors Robert S. Kaplan and David P. Norton. Measuring the results by BSC allows the companies' managements to define the objectives that exceed the mere financial performance and include investments in people and in the improvement of processes by which long-term performance may be guaranteed. The BSC system is a managerial tool for managing the organisation's strategy and measuring performance, not for designing the strategy<sup>8</sup>.

The Quality Barometer is a tool or method to assess customer satisfaction with the work of the administration. Thus, it supplements similar approaches that have been in force for some years now, particularly the customer satisfaction surveys in administrative units (since 2001) and other bodies. The Quality Barometer assesses customer satisfaction on a monthly basis. The respective questionnaire relates to four parameters of operation of an organisation: quality of staff work, staff attitude, velocity of the work done, and arrangement and accessibility of the organisation.

The Excellence Measurement System in Slovenian Public Administration (SOOJU) is a system developed in 2007 by the Faculty of Administration under the project commissioned by the Ministry of Public Administration and the Metrology Institute, using the CAF 2006 model and the Decree on Administrative Operations. The aim of the project was to develop and set up an external excellence assessment system in the organisations of the Slovenian public administration based on the European model (framework) for the public sector CAF and the Decree on Administrative Operations in the part relating to standards of public administration operations with the users of public services (22 standards were defined in the project).

---

<sup>8</sup> Kaplan and Norton, 2000, p. 19–20

#### **4. (Non) use of excellence/innovativeness development tools**

The research questions gave the following results:

**1. The organisations of public administration do not (yet) use the excellence and innovativeness development tools in a systematic manner.** This question was further examined through 9 sub-questions.

The analysis revealed that on the average the majority of organisations (from 62 to 67% of all returned questionnaires) kept systematic records of the number of employees on several issues. As regards monitoring and assessing the number of training days per employee, organisations kept record in 50–60% of the cases. Financial resources are monitored and assessed mainly in relation to training (57–67%) and less in relation to improvements and innovativeness (44–47 %) or research and development (39–42 %). The above partly confirms the finding of the second part of the question (see below), namely that organisations do not monitor their employees with systematic and structured data relating to improvement/quality and innovativeness – in fact, the results showed that on the average organisations monitored and kept record of the proposals for improvement and innovation to a lesser extent (34–37%) or not at all (49–52%); likewise, also who and how many employees had presented proposals was monitored less (34–38%) or not at all (49–52%). Organisations do not keep systematic and structured records of the implementation of the received proposals (30–36%) or do not examine such fact at all (50–57%). The estimated net savings as a result of the implemented proposals for continuous improvement and innovation were monitored in a limited number of cases (17–22%) or not at all (65–69%). Quite similarly, data regarding the amount of the reward given to employees for their proposals and improvements was kept in a small number of cases (23–29%), or the organisation did not keep track thereof at all (57–63%). In such context, many respondents stressed that data thereon was not kept as there was no particular interest in such monitoring.

In the period 2003–2006, the average number of days of employee training in quality management and business excellence was 144.95, in raising innovativeness 41, in human resources development 86.5, and in managerial skills improvement 79. In all areas of training, the same trend was recorded

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

also in the period until 2009. The linear trend calculated independently from the data received in the survey questionnaires provided a picture very similar to other statistical calculations, namely that the number of days devoted to employee training was steadily increasing between 2003 and 2006, which would certainly continue also in the period until 2009. Among the four areas under consideration, the highest figures were recorded in days of training in quality improvement and innovativeness, which points to a high degree of management and staff awareness that the quality of work and innovative solutions by employees are an important aspect of performance also in the public administration.

The analysis also showed that in 2006 organisations with 26 to 50 employees considered the certified system of business quality management ISO 9001:2000 to be most important procedure. 2009 is expected to see a further increase in the share of organisations with similar staff numbers that find such procedure most important. The majority of organisations which in 2009 find it most important to be evaluated by external evaluators based on the CAF model or to participate in the pilot project of external evaluation according to the same model (public sector) are those with 26 to 50 employees.

The following conclusions were derived from the first research question:

- Organisations systematically monitor the use of financial resources for employee training but do not keep record of or evaluate such by area of training and work of the employees.
- The surveyed organisations measure the number of days of training per employee, whereby in the period 2003–2006 such number is constantly increasing, with certain areas recording a growth index of 1.8 (for 2009 it seems to be oversized, as it is expected to grow by over 200% compared to 2006!).
- Organisations only exceptionally (only some of them) encourage, systematically establish, measure and reward the proposals for improvement (about half of the respondents not at all).
- In the periods under consideration, organisations used internal and external tools for quality development with an increasing frequency but failed to develop the indicators to evaluate the effects of such approaches in relation to the strategic goals of the public administration.

**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

- The more they take account of the changes in quality and excellence, the more evaluation schemes they actually use. However, they do not include the above approaches in their work or specific plans. The results are the same for internal and external approaches.
- The correlation between the (large) number of employees representing the critical mass and the use of the tools promoting continuous improvement and quality and innovativeness development is either weak or at least middle (according to the Pearson's correlation coefficient).
- As expected, in the periods considered organisations aimed at increasing the number of days for employee training in quality and excellence, human resources development and managerial skills improvement, and less in improving innovativeness. In addition, it was established that the organisations in public administration do not necessarily relate staff development to the development of quality and excellence, since the figures in training in human resources development and managerial skills improvement are significantly higher than – and thus non-related to – those in quality improvement.
- Organisations only keep financial data if the latter directly relate to the use of budgetary funds, i.e. by purpose rather than objective of use. Moreover, not even those with at least partially established system of improvement proposals gathering and evaluating assess net savings deriving from implemented improvement proposals.
- Although the organisations of the Slovenian administration – both individually and at the level of public administration as a whole – declaratively support the ideas and approaches of the new public management in the sense of assessing the results (management by objectives), the truth is that they only measure the inputs of, exclusively, financial resources.

The first research question was thus fully confirmed. Given the initially described restrictions and the limited degree of trust, we believe that the study question was posed absolutely correctly – *with the additional statement* that there is (*yet*) no systematic use of excellence and innovativeness development tools in the public administration. The organisations' awareness of the importance of the above approaches and the actual use thereof in the period considered and, in particular, in their plans demonstrates an evidently upward trend, although there is still a lack of empirical evaluations of the relevant effects.



2. As far as the extent and results of the use of various excellence tools are concerned, a higher degree of innovativeness and better business results are demonstrated by the organisations that invest more in individual employees and in the organisation's development.

At the end of 2003–2006, the number of employees in quality management and business excellence rose on average by 9 and totalled 35.96; the same is expected for the period until 2009. Research and development employed 43.7 persons; their number increased on average by 24.8 in the period under consideration and shows a similar trend also for the period until 2009. Human resources development employed 14 persons – this number is expected to be at least preserved also in the following three-year period. Estimates for the above three areas show that financing is mainly allocated to employee training as a result to the increasingly prevailing trend among the employees – namely life-long learning – since both employers and employees are aware that in the present information society formally attained education soon becomes obsolete and it is necessary to continuously acquire new competences for a more efficient performance of work and higher level of competitiveness.

The frequency of introducing or using new tools and approaches per year was 15.71% in 2003, 20.71% in 2006 and 28.57 in 2009. A slightly higher percentage was recorded also by the respondents whose replies related to three-year periods: 9.29% in 2003, 8.57% in 2006 and 4.29% in 2009.

The respondents obviously prefer certain internal approaches over others, since in the periods concerned the same internal approaches obtained the same ranking, e.g. Quality Barometer and CAF self-assessment 1<sup>st</sup> or 2<sup>nd</sup> rank, comparisons with competitors or the best in the sector as part of the analysis for mainly strategic purposes (benchmarking) and introduction of process indicators regularly monitored by statistical tools 3<sup>rd</sup> or 4<sup>th</sup> rank, while the last two ranks (15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup>) were occupied by 6 sigma and 20 keys systems. Such ranking reveals that organisations prefer internal approaches that are known to a broader circle of people, thus having better possibilities to compare the results with other similar organisations in the public sector in Slovenia and abroad. Moreover, in planning the future use of internal approaches to promoting innovativeness and quality they opt for tools which most of them already used in the previous period.

The number of days of training per employee foreseen for 2009 is decreasing (down to 2.05 days), while the number of recorded proposals for improvement or innovations per employee is expected to grow (to 8.62 proposals); the same applies for the average share of implementation of the received proposals (47.53%). In the period 2003–2006, all three variables increased: the number of training days per employee rose from 4.72 in 2003 to 7.9 in 2006, the number of recorded proposals from 3.34 in 2003 to 5.69 in 2006, and the average share of implementation of the received proposals from 27.59% in 2003 to 41.65% in 2006. Among the results obtained, only data on the expected number of days of training per employee in 2009 seems to stand out, which might be due to the introduction of e-government that initially required additional training in e-services for a large number of employees; once the system has come into operation, knowledge only needs upgrading and less training is necessary. Moreover, the said variable could also be under the effect of Slovenia's accession to the EU and the related need for training of competent employees which at the time considerably increased but has now taken the opposite direction.

The variables for which the Pearson's coefficient revealed correlation with the number of training days per year include: internal evaluation based on ISO 17025, ISO 17020 and similar, self-assessment according to the CAF excellence model, process indicators and regular monitoring of processes with statistical tools, and the use of the Quality Barometer. As regards 2009, it was noted that certain organisations strive to take advantage of the knowledge their employees obtain in training to enhance the use of the above internal approaches to promote continuous improvement and innovativeness and to improve quality and excellence, thus raising the quality of their services.

Organisations that in 2003 already had a plan for continuous improvement and innovativeness and greater quality and excellence recorded in the same year 43% of employees submitting 160 proposals in total; organisations without a plan recorded only 9% of employees presenting such proposals. In 2006, they recorded 43% of employees presenting 301 proposals and 16% employees presenting proposals, respectively. The share of the latter however increased by 7% between 2003 and 2006. Organisations that in 2009 intend to introduce a plan for continuous improvement and innovativeness and greater quality and excellence are expected to record 49% of employees submitting 422 proposals in total, while the organisations without such intention for 2009 nevertheless expect to record 10% of employees presenting proposals. Quite

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

obviously, the number of proposals anticipated by the organisations for 2009 increased in organisations which have or will produce a plan for continuous improvement and greater quality and excellence.

The correlation between the use of tools for continuous improvement and innovativeness of employees on one hand and the significance of procedures for recognising business quality by external (authorised) institutions on the other in 2006 is statistically characteristic of the Pearson correlation coefficient as 19.39% of coefficients proved correlation while 80.61% of coefficients did not. In 2009, statistically characteristic correlation was proven by 25.45% of coefficients among the pairs of variables.

In terms of individual groups, the highest shares of replies confirming the use of continuous improvement tools was recorded by administrative units, followed by municipalities (12.3%), bodies affiliated to ministries, social work centres, ministries, institutes, and government services. The replies by public companies and the National Council were not positive.

Likewise, administrative units, followed by municipalities, institutes, social work centres and bodies affiliated with ministries, were the most likely to use specific approaches to assess continuous improvement. The replies by public companies, ministries, government services and the National Council were not positive.

In 2009 administrative units recorded a decrease in the elaboration of the above plans as only 31 organisations had such, compared to 35 in 2006 (equaling a drop from 81 to 72% of organisations within the group). Social work centres, municipalities, bodies affiliated with ministries and institutes are expected to increase the number of plans. No significant change compared to 2006 was recorded by public companies and government services.

It seems that the difference between administrative units and other segments of administration is decreasing or at least a decrease is planned, although it is a rather slow process that only points to the relevant trend; in absolute terms, administrative units are well ahead in the use of tools for continuous improvement, greater quality and excellence and innovativeness in all the years covered by the study.

The second research question as such can only be confirmed partially or it can only be concluded that the question can neither be proven nor overruled. This question is indeed harder to prove owing to the lack of uniform measurable and comparable indicators in the public administration as a whole, particularly those relating to the objectives of work.

The fact is that if the volume of input (human resources, finance, training) in quality, excellence and innovativeness is increasing, organisations are indeed aware of the significance of these areas and change their rather uncontrolled approach for a more systematic one.

The following conclusions can be drawn:

- Organisations distinguish between human resources development on one side and business excellence development and innovativeness on the other, and do not correlate them. The number of employees in human resources development is significantly higher than of those engaged in quality management and research and development; the latter two however show an upward trend while the first shows a slightly downward trend.
- The growth of inputs should lead to higher number of submitted and implemented proposals for improvement as a basic indicator of innovativeness of individuals and the organisation as a whole. Such correlation is partially seen only between 2003 and 2006 although it is only a middle correlation, not even stated for 2009.
- Planning as a systematic approach is fruitful since organisations with elaborated continuous improvement plans obviously record a larger number of improvement proposals.
- The growth of inputs (human resources, finance, training) in quality, excellence and innovativeness leads to increasingly frequent or wider – in terms of volume (number of approaches) – use of tools in general, mainly internal and external evaluation procedures, taking into account both the comparison between 2003 and 2006 and the plans for 2009 when the most frequently used tools should be used regularly once a year.
- Attention is drawn also to the unequal rate of use of the tools in various parts of public administration, e.g. social work centres do not use them, supposedly due to insufficient involvement of the line ministry.

None of the above assumptions may be proven because either the organisations do not keep record of such data or there is actually no correlation, not even between the number of training days and the volume of submitted proposals for improvement. A more frequent use of the tools was recorded, yet not for all the three elements of the study (partly for tools in general and

internal approaches, but not at all for external procedures) and differently in different periods of time.

The largest share of positive replies about the use of tools for continuous improvement in individual groups compared to the overall statistical sample goes to administrative units (50.8%), followed by municipalities (12.3%), bodies affiliated with ministries (10.8%) and social work centres (9.2%), ministries (6.2%), institutes (6.2%) and government services (4.6%). The same applies to measuring continuous improvement. Administrative units also recorded the largest share of positive replies about plans promoting continuous improvement in the period 2003–2006. Such share was 58.8% in 2003 and 60.3% in 2006, while projections for 2009 indicate that it will account for 49.2% of the public administration as a whole.

## **5. Financial inputs by the organisations and their impact on results**

The 140 organisations surveyed together employ 17,122 persons; 53 organisations have less than 25 employees, 42 have 26–50 employees, and 44 have more than 50 employees. The size of the organisation has no effect on the frequency of use of the tools for continuous improvement and for raising innovativeness among the employees. The statistical correlation based on the Pearson's correlation coefficient is observed only in organisations with 26–50 employees that use the ISO system and the CAF model, both in terms of internal and external evaluation and follow-up. Organisations with less than 25 employees are the most reluctant to use improvement tools that contribute to quality and excellence as well as innovativeness. In 2003, organisations on average recorded the lowest number of employees in quality management and business excellence; here, also the arithmetic mean based on the total number of employees is the lowest and amounts to 0.50. The lowest estimated values relating to the number of employees in 2003 were indicated in research and development and in 2006 in quality management and business excellence. The highest numbers of employees in 2009 are expected on average in research and development.

As a general rule, surveys were answered on behalf of the organisation by the heads of such organisations (30%), followed by the »person performing

other tasks« (23.6%) and heads of internal organisational units (19.3%), which indirectly shows who in the hierarchy of an organisation is in charge of the development of quality, excellence and innovativeness. It was established that compared with the findings for the private sector (Kovač, 1999), various analyses of the use of the EFQM model in Slovenia and abroad indicate (Kovač, 2007a) that such person is much too seldom – only in one third of the cases – the top manager of the organisation. If this is an issue that falls within the domain of hierarchical levels below the head of the organisation, it acquires an operational (rather than strategic) and thus understated connotation, which as a consequence reduces the potential effects of the use of TQM tools.

In 2003, organisations on average allocated the least financial resources to promoting continuous improvement and staff innovativeness as demonstrated by the lowest value of the arithmetic mean (approx. EUR 2500), but are expected to increase such figures in 2006 and 2009 to 3900 or, according to the plan, EUR 4400 respectively. Most financing is intended for staff training, with extremely high arithmetic means for all three years under consideration – over EUR 21,000 in 2003, almost EUR 28,000 in 2006, and almost EUR 36,000 planned for 2009.

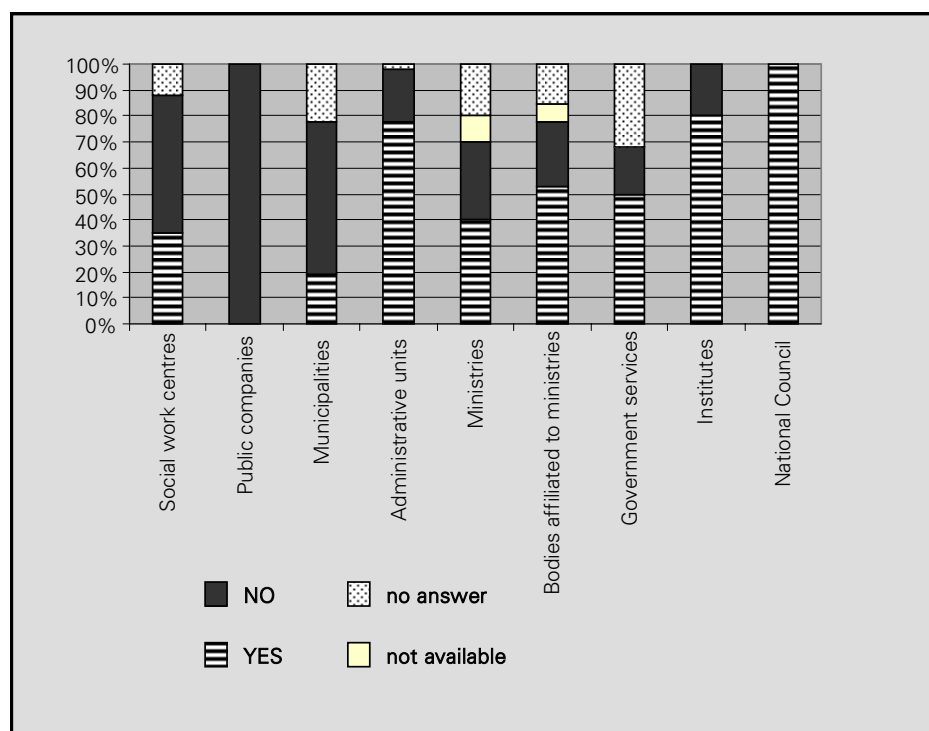
On average, organisations estimate that in the future (in 2009) most financing will be allocated to research and development given that it records the highest arithmetic mean – almost EUR 40,000 although slightly above EUR 35,700 in 2006 and only EUR 19,000 in 2003. The standard deviation from the values of the arithmetic means indicates that the estimated financial resources in EUR on average differed from the arithmetic mean by various amounts that varied considerably from one group of replies to the other. The most outstanding are the values of the standard deviation of replies in research and development. This points to an uneven use and planned distribution of financial resources by individual organisations.

In 2009, organisations plan to reduce the number of trainings per employee by 2% on average compared to 2006, namely in quality and excellence development, human resources development, and improvement of managerial skills, and increase training related to improving innovativeness by 4%. The lowest average number of days of training per employee was recorded in 2003, namely in quality and business excellence improvement with arithmetic mean values of 27.6 days compared to 41.7 days in 2006 and the planned 47.5 days in 2009.

## 6. Continuous improvement, innovativeness, and greater quality and excellence – findings

In public administration, the respondents mainly use customer satisfaction surveys, Quality Barometer, the ISO system and CAF model, as well as other tools, but are unfamiliar with others, as expected (e.g. 20 keys, 6 sigma etc., and in particular the tools and procedures characteristic for small and medium-sized enterprises).

**Figure 2: Use of continuous improvement tools by organisation  
 (based on 140 replies), in %**



In 20% of the cases the organisations replied that they assessed the number and value of proposals for continuous improvement and innovativeness, while in 66.43% of the cases these data were neither kept nor assessed. In 2003–2006, the number of recorded proposals increased from 3% to 6% (the average increase planned was 8,6%), similarly to the number of proposals

by employees which rose from 4% (2003) to almost 6% of employees (2006), with a plan of nearly 13% proposers among all employees of the organisation.

The average reward received by employees for a submitted and implemented improvement proposal increased from EUR 100 in 2003 to over EUR 200 in 2006. Organisations recorded the smallest share of implementation of proposals for continuous improvement and innovations in 2003 when the arithmetic mean was the lowest (27.6%), but in the years to come the percentage of implementation is (planned) to increase (to 42 or 48%, respectively). The organisations record the least of the data that could serve as basis to assess the average net savings as a result of the proposals (17–22% of all replies received). Significant saving is expected no sooner than 2009 where the arithmetic mean is the highest (EUR 3200 compared to around EUR 860 in 2003 and 1760 in 2006), but it is not clear how such plans and expectations are justified.

Among all the participants, the question whether the organisation used tools for continuous improvement and innovativeness received 47% of positive replies, 39% of organisations do not make use of such tools, 13% did not reply, and two organisations (1%) did not record such data.

According to the classification of replies by the frequency of use of internal approaches, organisations do not use or are even unfamiliar with internal approaches for continuous improvement. In terms of their size, internal approaches are not used in general by 48% of organisations with less than 50 employees and by 24% of those with more than 50 employees. Internal approaches most widely and regularly used in public administration include self-assessment according to CAF model, internal assessment according to ISO 9001:2000, benchmarking and Quality Barometer. Occasionally, but very rarely, organisations resort to gathering and rewarding useful proposals and improvements, present their own quality and good practice system at conferences and conventions, etc. In 2009, the frequency of use of certain internal approaches, particularly the CAF model and the gathering of useful proposals and improvements, is expected to increase. In 2006, organisations most often used self-assessment according to CAF, process indicators, Quality Barometer, and the system of gathering and rewarding proposals and improvements. Over 60% of organisations did not know or use one of the most common approaches, i.e. internal assessment according to ISO 9001:2000; the latter was used by only 28 organisations. This will probably change in 2009 as the share



of organisations familiar with and using the above approach is expected to grow.

We also examined the use of external procedures. Here, the 2006 average values range between a minimum of 0.27 (importance of successful cooperation in quality projects supported by the Small Business Promotion Centre or the Public Agency for Entrepreneurship and Foreign Investments – small organisations) and a maximum of 1.83 (importance of the certified system of business quality management ISO 9001:2000). The maximum estimated value for 2009 is 2.64 for importance of assessment according to the CAF model by external evaluators or participation in the pilot project of external assessment according to the same model. Organisations highlight the importance of the CAF model also for external – and not only internal – evaluation. Moreover, the hitherto trend (observed in 2003 and particularly in 2006) regarding participation in the Ministry of Public Administration's public tender on good practices, in Business Excellence Award projects and in competitions for quality awards, and certified quality management system ISO 9001:2000 is expected to continue. In such context, organisations distinguish between business quality awards by individual external institutions and attach particular importance to those fitted to public administration, while they do not know others or even reject them.

24% of participating organisations had a plan for continuous improvement in 2003, 42% had such in 2006, and 45% are expected to elaborate a plan in 2009.

## **7. Final conclusions**

If quality or excellence development is assessed by the use of tools, internal and external evaluations, systematic encouragement of proposals for improvement and planning, all in the context of increased inputs in human resources management and development – particularly training – and finance, there is no doubt that (1) there is statistically typical increase in the use of such tools which, however, (2) is not systematic neither at the level of most individual organisations nor in the public administration as a whole (they are mainly used only in administrative units). The recommendation for the competent authorities is to reconsider the objectives of public administration and adopt

and implement a plan of activities to improve the use of the approaches studied. This also derives from Slovenia's Development Strategy relating to the period 2006–2013 (prepared in 2003–2004 and approved in 2005).

Undoubtedly, an upward trend regarding the use of such tools is observed both in individual organisations and units and in the public administration as a whole. The trend is mainly progressive, meaning that the difference between 2009 and 2006 is greater than between 2006 and 2003, although the plans for 2009 should be regarded with some reserve given the lack of support with guaranteed resources. Investment into resources is, on one hand, a factor of development and a consequence thereof on the other, and the spiral of organisations involved in continuous improvement procedures is infinite. Attention needs to be drawn to the fact that it would be wise to examine the actual impacts of increasing inputs and of the use of quality and excellence tools on the implementation of the objectives of public administration. In terms of methodology, such approach is certainly very good practice to be applied in as many projects as possible related to a wider social context.

Last but not least, the purpose of the project was to enable and provide an opportunity to as many organisations in the Slovenian public administration (and private companies) as possible to compare with and learn from other similar or different public administration organisations (Kovač et al., 2007) and introduce good practices in all types of organisations of public administration and – on a longer run – in the entire public sector. The originality of good practice derives mainly from the correlation of various systems within state administration and from cooperation with the users in the private sector<sup>9</sup>. The findings of this study will be very useful for both the employees in public administration and – in particular – to decision-makers at the State level when developing public policies on the functioning of public administration taking into account the changed role of the State both in adopting strategic decisions and preparing the relevant documents as well as in their implementation.

The organisations of the Slovenian administration – both individually and at the level of public administration as a whole – only declaratively support the ideas and approaches of the new public management in the sense of assessing the results; the truth is that they assess (only) the inputs of financial resources. Evidently, the frequency of use is increasing over time (2003–2009), but empirical evaluations of the effects of such use are still lacking. There is an uneven rate of use of the tools in individual parts of public administration,

---

<sup>9</sup> Smodiš, 2005, p. 599.

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

mostly in administrative units. According to the results of the study, quality and excellence development in the Slovenian public administration is – despite the remarkable results of individual organisations – still at an initial stage. Therefore, the main task for the competent authorities is to pursue further activities only after prior target-oriented analyses of public policies and redefinition of strategic goals of development of the State and its administration.

*Polonca Kovač completed her PhD studies at the Faculty of Law of Ljubljana in November 2005 with a thesis on public authority in the Republic of Slovenia. Since 2001 she has been employed full-time at the Faculty of Administration where she is lecturer at several first- and second-level courses, also collaborating with the Faculty of Social Work, Faculty of Criminal Justice and Security, Faculty of Economics, and Faculty of Social Sciences. Since the late 1990s, she has been giving seminars and workshops and presenting and publishing papers at national and international conferences. In 2007 she was appointed Assistant Professor for public administration. She has been an evaluator since 2002 and acted as arbitrator in the procedure regarding the Slovenian Business Excellence Award between 2004 and 2008; she now holds a second term of office for the period 2009-2012. She is also evaluator in quality assessment procedures for higher education programmes and institutes. Since 2008 she has been member of the Senate of the Faculty of Administration. She is member of the Government Strategic Council for the public sector. In December 2008 she was appointed member of the Council of Officials and has been chairing this body since last July.*

*Barbara Leskovšek is a specialist in public administration completing a postgraduate master's course in administration at the Faculty of Administration. She concluded hitherto studies as the graduate of the year. She graduated in comparative analysis of e-portals in Slovenia and abroad and specialised in comparative analysis of European framework programmes. She presented her findings at several national conferences. She has been employed at the Faculty of Administration since February 2004 as autonomous specialised staff member for science and research. In such context, she has been actively involved in the preparation of numerous national and European projects and has been member of organisational boards for several international conferences and conventions (NISPAcee, EGPA, SSPA).*

## **Bibliography and sources**

### **Bibliography**

- Ambrožič, M. (2005). Anketna metoda. V: šauperl, A. (ur.). *Raziskovalne metode v bibliotekarstvu, informacijski znanosti in bibliotekarstvu*. Ljubljana: Faculty of Arts of the University of Ljubljana. Department of Library and Information Science and Book Studies. Available at: Informacijski portal za promocijo znanosti, <http://www.znanstveniki.si/> (5. 2. 2008).
- Dolinšek, S. et al. (2006). *Management kakovosti*. Lecture notes. Portorož, Faculty of Management.
- Kovač, P. (1999). Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor. Kranj: *Organizacija*, year 32, No. 4, 198–204.
- Kovač, P. (2003). Skupni ocenjevalni okvir žCAF' kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije. V: Brezovšek, M., Haček, M. (ur.). *Globalizacija in državna uprava*. 1. izd. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, 151–164.
- Kovač, P. (2004): Organizacijska kultura na podlagi evropskega modela odličnosti v javnem sektorju – CAF. Ljubljana: *HRM*, year 2, No. 3, 42–45.
- Kovač, P., & Kern Pipan, K. (2005). Evropski model odličnosti EFQM kot optimalno orodje razvoja odlične slovenske javne uprave = European model of excellence EFQM as a tool the development of excellence Slovene public administration. Ljubljana: *Javna uprava*, year 41, No. 4, 723–742.
- Kovač, P. (2006): *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*, Ljubljana: Faculty of Administration.
- Kovač, P. (ur.), Tomažević, N. (ur.), Drnovšek, D., Kern - Pipan, K., Krajnik, P., Preskar, J. & Rman, M. (2007). *Razvoj in vzpostavitev sistema ocenjevanja odličnosti v javni upravi (SOOJU)*. Final project report. Ljubljana: Faculty of Administration.
- Kovač, P. (2007a). Razvoj kakovosti in odličnosti v javnem sektorju po evropskih modelih EFQM in CAF. V: *Reforme v negospodarstvu* : 23 to 24 March 2006, Bled. Ljubljana: Management Agency, 59–64.
- Loeffler, E. (2006). Evropska spoznanja – inovacije v kakovosti javnega sektorja. Proceedings of the conference *Dobre prakse*. Ljubljana: Ministry of Public Administration, 23–33.
- Marolt, J. & Gomišček, B. (2005). *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija.
- Nemeč, T. (2003). Kakovost v upravi – kako in s čim, [http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost\\_v\\_upravi.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost_v_upravi.pdf) (8. 1. 2008).

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

- Savič, N., Kern Pipan, K. & Gunčar, U. (2007). *Poslovati odlično z uporabo Modela odličnosti EFQM*. Ljubljana: Public Agency of the Republic of Slovenia for Entrepreneurship and Foreign Investments.
- Šmidovnik, J. (1985). *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: College of Administration.
- Toš, N. & Hafner - Fink, M. (1998). *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences of the University of Ljubljana.
- Virant, G. (2007). O inovativnosti v javni upravi. Ljubljana: *Javna uprava*, year 43, No. 1, p. 255–266.
- Žargi, D. (ur.), et al. (2007). Kakovost: inovativnost in odgovornost. *Proceedings of the 16<sup>th</sup> annual conference*. Ljubljana: Slovenian Quality Association.

### Sources

- CAF 2006 Brochure. Retrieved 29. 7. 2007, from CAF:  
[http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/English\\_2006.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/English_2006.pdf).
- CAF Regional Bench Learning Project. Retrieved 30. 6. 2007, from CAF:  
[http://www.4qconference.org/liitetiedostot/caf\\_presentations/CAF2.2\\_Kallinger.pdf](http://www.4qconference.org/liitetiedostot/caf_presentations/CAF2.2_Kallinger.pdf).
- CAF works – better service for the citizens by using CAF (2006). Retrieved 14. 5. 2007, from CAF: [http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks\\_EN.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks_EN.pdf).
- Ministry of Public Administration. Retrieved 15. 7. 2008, from Ministrstvo za javno upravo: <http://www.mju.gov.si>.
- Ministry of Public Administration. Skupni ocenjevalni okvir. CAF. Retrieved 25. 4. 2007, from Ministrstvo za javno upravo:  
[http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/skupni\\_ocenjevalni\\_okvir\\_caf](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf), 25. 04. 2007.
- Common Assessment Framework for organisations in the public sector/model CAF 2006 (2007). Retrieved 15. 7. 2008, from Ministrstvo za javno upravo:  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/CAF\\_2006\\_SLO\\_.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006_SLO_.pdf).
- Government Office for Legislation. Register of Regulations of the Republic of Slovenia. Retrieved 16. 8. 2007, from Služba Vlade RS za zakonodajo: <http://zakonodaja.gov.si>
- Institute of Macroeconomic Analyses and Development. Slovenia's Development Strategy . Retrieved 25. 4. 2007, from Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj:  
[http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija\\_razvoja\\_slovenije.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija_razvoja_slovenije.pdf).

Polonca Kovač, Barbara Leskovšek  
**Innovativeness as part of quality and excellence  
development in the Slovenian public administration**

- Metrology Institute of the Republic of Slovenia. Slovenian Business Excellence Award. Retrieved 16. 8. 2007, from Urad RS za meroslovje:  
[http://www.mirs.si/delovna\\_podrocja/prspo/](http://www.mirs.si/delovna_podrocja/prspo/)
- Decree on Administrative Operations. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07. Retrieved 7. 8. 2007,  
[http://www.eipa.eu/CAF/CAF\\_2006/Brochures/Slovenia\\_2006.pdf](http://www.eipa.eu/CAF/CAF_2006/Brochures/Slovenia_2006.pdf).
- Access to Public Information Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 117/06-ZDavP-2, 51/06-UPB2.
- The Republic of Slovenia Business Excellence Award Act. Ur. l. RS, št. 22/98, 55/03, 92/07.

# **Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi (izsledki raziskave 2007–2008)**

UDK: 005.336:35(045)

Polonca Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Barbara Leskovšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
barbara.leskovsek@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Namen raziskave je bil predvsem: (1) preučiti trende razvoja odličnosti in inovativnosti oz. rabe ustreznih orodij s primerjavo stanj v letih 2003, 2006 in glede na načrte v 2009 ter s pristopi v podjetjih in (2) spodbuditi širjenje zavesti v javni upravi o pomenu identifikacije in širjenja dobrih praks. Ugotovili smo, da so trendi istosmerni, število različnih orodij in pogostnost njihove rabe, zlasti modelov CAF (angl. Common Assessment Framework oz. slov. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju) in EFQM (angl. European Foundation for Quality Management oz. slov. Evropska fundacija za kakovost), delno tudi BSC (angl. Balanced Scorecards oz. slov. Sistem uravnoteženih kazalnikov), ter standardov ISO se stalno povečuje, toda glavni sistemski slabosti sta nekonsistentna politika razvoja kakovosti in odličnosti od zgoraj navzdol ter manjkajoča metodologija za empirično evalvacijo učinkov rabe orodij. Posamezne organizacije so prepuščene lastni iniciativi, podpora vlade in ministrstev je zgolj deklarativna. Inovativnost pa razumejo predvsem kot postopno izboljševanje načinov dela, v prvi vrsti z vidika strank, kar se v glavnem kaže v oceni finančnih prihrankov.**

*Ključne besede: javna uprava, kakovost in odličnost, inovativnost, organizacija.*

*JEL: H 83, L15, O31, D73*

## **1. Uvod**

Prispevek z naslovom »Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi« predstavlja rezultate Raziskave o poslovni odličnosti, v povezavi z uporabo orodij za stalne izboljšave in inovativnost, dvig kakovosti in odličnosti v organizacijah v Republiki Sloveniji, ki je bila, v večini v letu 2007, izvedena na Fakulteti za upravo, v sodelovanju z Uradom Republike Slovenije za meroslovje ter Fakulteto za organizacijske vede Univerze v Mariboru. Raziskava o poslovni<sup>1</sup> odličnosti v RS oz. natančneje o rabi orodij za razvoj kakovosti in odličnosti in stalne izboljšave, s posebnim poudarkom na ugotavljanju pomena inovativnosti v organizacijah, ki so bile ključni predmet raziskave, je preverjala povezave med inovativnostjo in poslovno odličnostjo organizacij na eni strani ter primerjavo med velikimi, majhnimi, srednjimi podjetji in organizacijami javne uprave na drugi strani. Namen preučevanja je bil predvsem aplikativno usmerjen, saj je bila skupna želja naročnikov in izvajalcev, pridobiti empirične analitične podlage o dejanski in načrtovani rabi orodij razvoja kakovosti po časovni premici in tipih organov, na podlagi česar naj bi se pripravila strategija nadaljnjega razvoja kakovosti v javni upravi. Nadalje naj bi prek zbiranja podatkov organizacije zaznale strateški interes za razvoj področja, s čimer naj bi raziskava uresničila tudi namen ozaveščenja pristojnih o pomenu razvoja kakovosti poslovanja (tudi) v javni upravi. V slednjem delu je bila raziskava nadalje usmerjena v preverjanje domneve glede povezave med domnevno čim bolj razširjenimi in pogosto uporabljanimi orodji kakovosti ter višjo stopnjo inovativnosti dela. Zaradi lažjega kasnejšega razumevanja aplikativnega dela raziskave bodo uvodoma pojasnjeni nekateri osnovni pojmi, ki izhajajo že iz samega naslova prispevka. Za teoretičnim delom bo nadaljevanje prispevka namenjeno empirični predstavitvi glavnih izsledkov raziskave.

Inovativnost je v ekonomski teoriji eden od faktorjev gospodarske rasti, eno od gonil razvoja. Tako pojem inovacija kot tudi pojem inovativnost imata pozitiven prizvok, pomenita nekaj koristnega, nekaj, kar prinaša napredek in večje zadovoljstvo. Inovativnost je tesno povezana z ustvarjalnostjo, saj se zamisel najprej ustvari, nato pa prek procesa inovativnosti (lahko) prenese v stvarnost. Organizacija je inovativna takrat, ko določeno nalogo opravi na način, kot za to delovno mesto ni običajno ali kadar ta organizacija odjemalcem ponudi neko novo storitev na drugačen, boljši način (npr. kot storitev preko interneta).

---

<sup>1</sup> Model EFQM, po katerem povzemamo opredelitve, je do prenove v letu 2003 (in šele kasneje tudi v slovenskih gradivih) uporabljal termin »poslovna odličnost«, po prenovi pa zgolj termin »odličnost«. V tem prispevku pojmujeemo termina kot sinonima.



Inovacije v javni upravi lahko opredelimo kot uvajanje novih storitev, organizacijskih oblik, postopkov in načinov vodenja, ki na določenem področju še niso bili uporabljeni<sup>2</sup>. Nemeč<sup>3</sup> poudarja, da je javni upravi bližji pojem sprememb ali morda izboljšav, vsekakor pa gre za pristop *kaizena*, torej postopnih in ne revolucionarnih oz. radikalnih izboljšav.

Naslednji pojem, ki izhaja iz samega naslova in zahteva razlago, je kakovost (angl. *quality*). Večja kot je kakovost, večja je vrednost proizvodov in storitev za vse udeležene strani v političnem in finančnem okviru. Celovito obvladovanje kakovosti (TQM – *Total Quality Management*) pa se osredotoča na postopke in procese, ki veljajo kot orodje za zagotavljanje kakovosti. Višja stopnja kakovosti je odličnost (angl. *excellence*), kar pomeni preseganje potreb, zahtev in pričakovanj odjemalcev oziroma vseh udeleženih strani pri delovanju organizacije. Odličnost po modelu CAF 2006 (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF, 2007) pomeni odlično prakso pri upravljanju organizacije in doseganju rezultatov, temelječih na nizu osnovnih načel celovitega obvladovanja kakovosti, kakor jih določa model EFQM – European Foundation for Quality Management (Evropska fundacija za kakovost) (Savič in dr., 2007).

Javna uprava je neenotno opredeljevan pojem, ki zajema državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije tako teritorialnega kot funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin<sup>4</sup>. Javna uprava deluje s pisnimi dokumenti, opravlja časovno določene in kontinuirane naloge na temelju vsebinsko-pravnih ali tehničnih pravil, organizirana pa je funkcionalno in hierarhično s poudarjanjem centralizacije. Javna uprava je opredeljena ne samo po funkcionalni dimenziji (določenost funkcij in nalog v javnem interesu) in organizacijski dimenziji (stalne strukture z opredeljenimi kadrovskimi, finančnimi in drugimi viri), temveč tudi procesno – zaradi določenosti postopkov kot jamstva (formalne) zakonitosti (Kovač, 2006). Za javno upravo so značilna razmerja nad- in podrejenosti, pri čemer je nadrejeni organ oblastne moči, v zasebnem pravu pa je poglobitno pravilo enakopravnost sodelujočih oseb<sup>5</sup>. Kot pravi Pirnat<sup>6</sup>, je glavna težava pri pravnem obravnavanju pojavov v zvezi z upravo v tem, da skušamo empirični pojav zaobjeti v pravnih

---

<sup>2</sup> Loeffler, 2006, str. 23, prim. Virant, 2007.

<sup>3</sup> V Žargi et al., 2007, str. 203.

<sup>4</sup> Šmidovnik, 1985, str. 129-130.

<sup>5</sup> Pavčnik, 1997, str. 437.

<sup>6</sup> 1988, str. 9, v Kovač, 2006.

normah in ga nato analizirati s strogimi formalnimi pravili logike in pravne znanosti; posledica splošnosti in abstraktnosti pa sta neskladnost med dejanskim in normativnim.

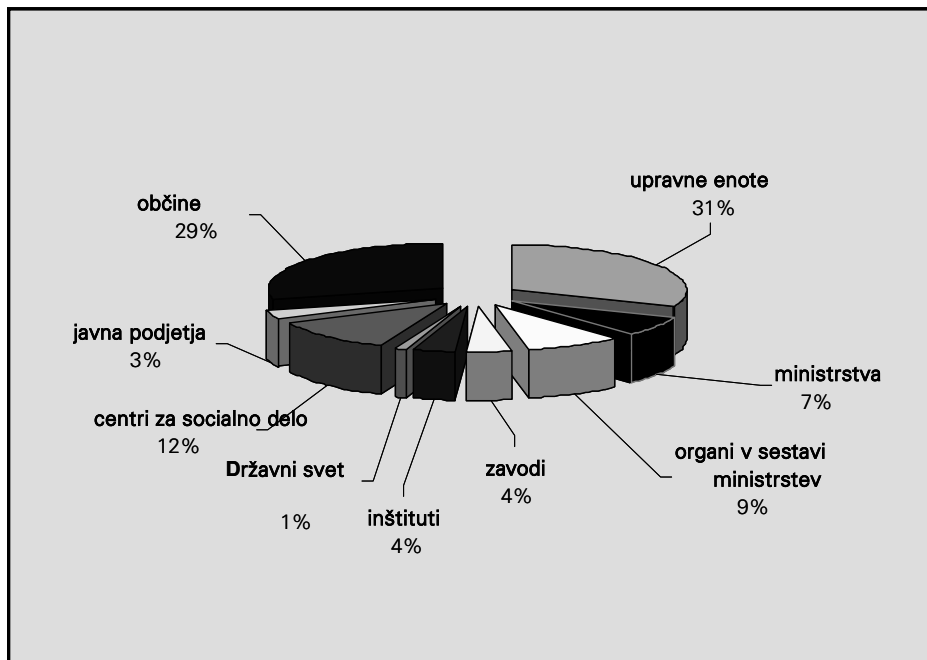
Osnova uvodoma omenjene raziskave o rabi orodij za kakovost in odličnost, s tem pa o spodbujanju procesa stalnih izboljšav in razvoja organizacijske inovativnosti, je bila domneva, da ne glede na sektor delovanja v organizacijah obstaja povezava med razvojem kakovosti poslovanja in inovativnostjo. Organizacije, ki skrbijo za razvoj kakovosti oziroma odličnosti (Marolt in Gomišček, 2005), pretežno z vlaganjem v ustrezne vire in rabo orodij TQM, s poudarkom na internih in eksternih evalvacijskih postopkih, ustvarjajo spodbudno okolje za inovacije na ravni posameznega zaposlenega, posledično pa v celotni organizaciji. Vzpostavitev systemskega razvoja inovativnosti pa spet vodi v višjo raven kakovosti poslovanja (Nemec, 2003).

V tem okviru sta bili postavljeni dve glavni raziskovalni vprašanji, ki smo ju preučevali prek postavljenih hipotez; in sicer (1) v javni upravi organizacije (še) ne uporabljajo orodij za razvoj odličnosti in inovativnosti sistematično in (2) pri obsegu in rezultatih rabe različnih orodij odličnosti izkazujejo višjo stopnjo inovativnosti in boljše učinke poslovanja tiste organizacije, ki več vlagajo v posamezne zaposlene in organizacijski razvoj. Cilj raziskave je bil torej dokazati hipotezo, da se v javni upravi orodja razvoja kakovosti uporabljajo še nesistematično in da vendar tiste organizacije, ki taka orodja uporabljajo, izkazujejo več pozitivnih rezultatov pri inovativnosti zaposlenih in zadovoljstvu različnih deležnikov z delom organizacije.

## **2. Metodologija**

Skladno z definicijo javne uprave smo oblikovali tudi nabor organizacij, ki so bile vključene v raziskavo. S pomočjo anketnega vprašalnika smo raziskavo izvajali na zelo reprezentativnem vzorcu, ki so ga sestavljali ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, vladne službe, torej z eno besedo organi državne uprave. Največji odstotek naslovnikov je bil na področju občinske uprave, v raziskavo pa smo vključili tudi centre za socialno delo (CSD) in javne zavode. Skupno gre za reprezentativni vzorec več kot 400-ih organizacij javne uprave. Stopnja odzivnosti je presegla zastavljena pričakovanja, saj je bilo vrnjenih 140 anketnih vprašalnikov (slika 1) oz. več kot 33% naslovnikov je sodelovalo v sami raziskavi. S tem se je potrdil vidik verodostojnosti pridobljenih podatkov, ki smo jih lahko analizirali za potrebe izvedbe raziskave.

**Slika 1: Deleži anketirancev glede na tip organa (od 140)**



K raziskovanju smo pristopili sistematično (Toš in Fink, 1998), in sicer od opredelitve problema in postavitve raziskovalnih vprašanj (glede na prevladujoče mnenje stroke) do uporabe metode raziskovanja s predhodnim zbiranjem podatkov in argumentirano potrditvijo/zavrnitvijo raziskovalnih vprašanj. Uporabili smo metode raziskovanja na področju družboslovnih znanosti.

Raziskava pokriva teoretično-dogmatski kot empirični vidik uporabe orodij za dvig kakovosti oz. odličnosti v javni upravi oz. zasebnem sektorju v Sloveniji. Prvi vidik se izraža pri opredelitvi osnovnih pojmov, iz katerih definicij izhaja domet raziskave. Dogmatika se izkazuje tudi pri opredelitvi okvirov empiričnega raziskovanja (opredelitev pojma javne uprave in s tem organizacij anketirancev ipd.), predvsem pa pri sami interpretaciji statističnih rezultatov. V celotni raziskavi sicer prevladuje drugi vidik, saj je krovni cilj projekta zbrati in obdelati podatke o rabi orodij in vlaganju v inovativnost in razvoj odličnosti poslovanja v praksi. Empirične metode so namreč nujne pri spoznavanju sveta dejstev, pri čemer se upoštevajo izkušnje iz prakse. Za proučevanje sveta teoretičnih opredelitev (definicij) pa je treba uporabiti deskriptivno metodo, tj. analizo vsebine pojmov, njihovo opredelitev v predpisih oz. kontekstu posameznih pristopov in strokovne literature, njihovo interpretacijo in primerjavo. Opisana dvojnost pojavov je torej ključna tudi za dvojnost uporabljenih metod in ugotovitev te raziskave.

Pretežno smo uporabili tudi elemente sociološke metode, ki velja v večini primerov za osnovno, ko umešča določene institute javne uprave v resnično družbeno življenje, upošteva oblikovanje pravnih norm v luči vladajočih družbenih vrednot. Sociološka metoda pa ne more biti edina, ker temelji na upoštevanju le veljavnih predpisov. Kljub temu prinaša zanimive zaključke v okviru raziskovanja relacij prava v razmerju do družbe in obratno. Aktivnosti v projektu so bile razdeljene v tri ravni: (1) oblikovanje teoretičnih izhodišč, (2) zbiranje podatkov in (3) njihova statistična in vsebinska obdelava.

Empirični del raziskave temelji na metodi študije primerov.

Na podlagi izvedene metode anketiranja in dodatnih razgovorov s predstavniki anketirancev v anketi ter drugih sodelujočih v raziskavi so bili postavljeni zlasti praktični problemi. Anketna metoda (angl. *survey research*) omogoča zbiranje kvantitativnih podatkov in sodi med kvantitativne metode. Anketa je namreč vsako zbiranje podatkov s pomočjo postavljanja vprašanj – spraševanja, ki ga je mogoče izvajati na različne načine. Anketiranje je mogoče izvesti v obliki individualnega ali skupinskega anketiranja, lahko se izvede po pošti, elektronski pošti, na internetnih straneh, po telefonu ... Vprašanj je več vrst, ki se razlikujejo glede na različne kriterije (glede na vsebino, glede na način odgovarjanja, glede na pomen v vprašalniku, posredna, neposredna vprašanja, glede na posebne namene itd...) (po <http://www.znanstveniki.si/>; Ambrožič, 2005).

Za potrebe naše raziskave smo uporabili vse mogoče oblike vprašanj glede na način odgovarjanja. Pri odprtih vprašanjih so lahko anketiranci oblikovali prost odgovor, izražen s svojimi besedami; pri zaprtih vprašanjih smo anketirancem ponudili odgovor z navedenimi alternativami; pri polodprtih vprašanjih smo anketirancem omogočili prost odgovor na zastavljeno vprašanje ali pa odgovor v skladu s ponujenimi odgovornimi kategorijami. Z anketnimi vprašalniki, ki smo jih pošiljali po pošti in elektronski pošti, smo pridobili podatke od nekaterih organizacij, ki so bile predmet raziskave, nato pa smo pridobljene rezultate posplošili glede na raziskovalno skupino oz. vzorec ter jih med seboj primerjali. Organizacije smo nekajkrat pozvali k sodelovanju po pošti, telefonu in prek interneta ter tako povečali vzorec za raziskavo. Vsem, ki se niso odzvali po dveh dodatnih poslanih dopisih, smo poslali opomnik s ponovno priloženim vprašalnikom<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Po Kalton in Vehovar, 2001, str. 83.

Obdobja, iz katerih je raziskava črpala podatke, so bila leto 2003, 2006 in 2009. Leto 2006 je bilo izbrano kot referenčno za današnje stanje, ker so organizacije kot anketiranci na anketo odgovarjale pretežno v času od junija do avgusta 2007, torej so uporabile zadnje dostopne sekundarne statistične podatke za celo koledarsko obdobje, tj. leto 2006. Zamik po treh let za nazaj in naprej (glede na načrte za l. 2009) pa je bil določen po izkušnjah in praksi Evropske fundacije za upravljanje kakovosti (EFQM) iz Bruslja. Statistična analiza podatkov je bila za vse vprašalnike najprej izvedena računsko z orodjem Excell, pozneje pa so bili podatki obdelani in analizirani s programskim paketom SPSS (angl. *Statistical Package for Social Sciences*).

### **3. Prikaz različnih orodij merjenja odličnosti**

S ciljem stremljenja k (naj)boljšemu so se izoblikovala razna orodja in pristopi (več v Dolinšek et al., 2006, Kovač, 2003). Prvi so bili posamični (pretežno ekonomski) kazalniki, nato so sledili standardi zagotavljanja kakovosti z določitvijo minimalnih kriterijev (angl. *Quality Assurance*), med katerimi je najbolj razširjen sistem vodenja ISO 9000. V nekaj desetletjih po 2. svetovni vojni je sledila radikalna nadgradnja, saj so se začeli oblikovati različni modeli kakovosti, ki za razliko od standardov stremijo k spodbujanju stalnih izboljšav (angl. *Quality Management*). Zato velja pred samim empiričnim delom raziskave, zaradi boljšega poenotenja terminologije, lažjega razumevanja aplikativnih rezultatov, predvsem pa pridobitve relevantnih podatkov glede na razumevanje osnovnih pojmov (posledično pa tudi tolmačenje), predstaviti ta različna orodja odličnosti, ki so jih razvili domači oz. tuji znanstveniki in iz katerih tudi izhajajo zastavljena anketna vprašanja.

Med najbolj uveljavljenimi je brez dvoma evropski model odličnosti EFQM, ki ga poznamo tudi pri nas v sklopu postopka za podelitev Priznanja RS za poslovno odličnost (PRSP0). Poleg tega se v slovenski javni upravi uporabljajo standardi in pristopi, kot so npr. barometer kakovosti, analiza zadovoljstva strank in zaposlenih, SiOK – organizacijska klima, standard Vlagatelji v ljudi, sistem finančnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, sistem uravnoveženih kazalnikov – *Balanced Scorecard* idr. Ključen pa je model CAF, model za javni sektor.

Model odličnosti EFQM je bil oblikovan v osemdesetih letih 20. stoletja, na njegovem temelju so najprej začeli podeljevati evropsko nagrado za (poslovno) odličnost leta 1992, sprva le za zasebni sektor, danes za kategorije velikih podjetij, malih in srednjih podjetij ter javnega sektorja. V Sloveniji je partnerska organizacija Urad RS za meroslovje v sklopu sistema priznanj RS za poslovno odličnost (PRSPO). Priznanje PRSPO je bilo osnovano v prvih letih po osamosvojitvi Slovenije v okviru nacionalnega programa za kakovost - po zgledu evropske nagrade za kakovost „*EFQM Excellence Award-EEA*“ ter nacionalnih nagrad drugih držav EU - v podporo politikam večanja konkurenčnosti na vseh področjih delovanja države. Osnova za delovanje na tem področju so evropski kriteriji odličnosti ter merila za njihovo ocenjevanje, ki jih je razvila Evropska fundacija za kakovost EFQM – »*European Foundation for Quality Management*«. Namen priznanja je spodbujati slovenske gospodarske družbe, zavode in druge pravne osebe, kot tudi državne organe na vseh področjih delovanja k uvajanju sistemov sodobnega, učinkovitega in celovitega doseganja kakovosti in poslovne odličnosti.

Ravno na področju kakovosti smo pri nas med prvimi v Evropi pri uporabi Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF, angl. *Common Assessment Framework*). Model, kot je bil oblikovan pod okriljem Komisije ES in Evropskega inštituta za javno upravo sprva v l. 1998 (pilot) in je v redni rabi od l. 2000, omogoča uporabo prek samoocenjevanja ali zunanega ocenjevanja in tekmovanja. Posebnost modela CAF je v tem, da upošteva posebnosti javne uprave, npr. pomen odnosa do strank, nefinančne kazalnike uspešnosti idr.

ISO (Mednarodna organizacija za standardizacijo) je globalna institucija, ki določa, katere mednarodne standarde je treba uporabljati pri delovanju, v vladi in družbi, razvija te standarde v partnerstvih v okviru sektorjev, ki jih bodo uporabili, jih povzema s pomočjo preglednih postopkov, ki temeljijo na nacionalnih vhodih, ter jih daje na razpolago v svetovnem merilu. ISO standardi določajo zahteve za najsodobnejše proizvode, storitve, postopke, materiale in sisteme ter ustrezno ocenjevanje skladnosti, vodstvene in organizacijske prakse (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF, 2007).

Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC (angl. *Balanced Scorecards*) je orodje za prenos strategije v operativno delovanje organizacije, ki sta ga konec osemdesetih let 20. stoletja razvila harvardska profesorja Robert S. Kaplan in David P. Norton. Metoda merjenja rezultatov z uravnoteženimi kazalniki omogoča vodstvom podjetja opredeliti cilje, ki presegajo zgolj finančno

uspešnost in zajemajo vlaganja v ljudi ter v izboljšanje procesov, s pomočjo katerih lahko zagotavljajo dolgoročno uspešnost. Uravnoteženi sistem kazalnikov je menedžersko orodje za obvladovanje strategije organizacije in za merjenje uspešnosti, ne pa za oblikovanje strategije<sup>8</sup>.

Barometer kakovosti je eno izmed orodij oz. metod ugotavljanja zadovoljstva strank z delom uprave. S tem se pridružuje sorodnim pristopom, ki so v veljavi že nekaj let, zlasti ankete o zadovoljstvu strank na upravnih enotah (od leta 2001) in drugih organih. Barometer kakovosti meri zadovoljstvo strank na mesečni osnovi. Vprašalnik barometra kakovosti vsebuje oceno štirih parametrov delovanja organa: kakovost dela uslužbenca/ev, odnos uslužbenca/ev, hitrost opravljenega dela in urejenost in dostopnost organa.

Sistem ocenjevanja odličnosti v javni upravi (SOOJU) je sistem, ki ga je v okviru projekta po naročilu MJU (Ministrstvo za javno upravo) in MIRS (Urad RS za meroslovje) v l. 2007 razvila Fakulteta za upravo ob rabi modela CAF 2006 in UUP (Uredba o upravnem poslovanju). Cilj projekta je bil razviti in vzpostaviti sistem zunanjega ocenjevanja odličnosti organizacij slovenske javne uprave na podlagi evropskega modela (okvira) za javni sektor CAF in Uredbe o upravnem poslovanju v delu, ki se nanaša na standarde poslovanja javne uprave z uporabniki javnih storitev (v projektu je bilo opredeljenih 22 tovrstnih standardov).

#### **4. (Ne)uporaba orodij za razvoj odličnosti/inovativnosti**

Rezultati glede na postavljena raziskovalna vprašanja so:

**1. V javni upravi organizacije (še) ne uporabljajo orodij za razvoj odličnosti in inovativnosti sistematično.** To raziskovalno vprašanje je preverjeno prek 9-ih podvprašanj.

Analiza je pokazala, da organizacije v povprečju v večji meri (od 62 do 67 % vseh prejetih vprašalnikov) sistematično vodijo evidence o številu zaposlenih na različnih področjih. Na področju spremljanja in ocenjevanja števila dni izobraževanja na zaposlenega organizacije v povprečju vodijo evidence v 50–60 % primerov. Sodelujoče organizacije spremljajo in ocenjujejo finančne vire v večji meri na področju izobraževanja (57–67 %) kot pa na področju izboljšav in inovativnosti

---

<sup>8</sup> Kaplan in Norton, 2000, str. 19-20.

(44–47 %) ter raziskav in razvoja (39–42 %). S to ugotovitvijo je delno potrjen tudi drugi del raziskovalnega vprašanja, ki sledi v nadaljevanju, namreč da organizacije ne spremljajo zaposlenih s sistematičnimi in strukturiranimi podatki s področja izboljšav/kakovosti in inovativnosti, saj so rezultati analize pokazali, da v povprečju v manjši meri (34–37 %) ali pa sploh ne (49–52 %) spremljajo in evidentirajo predlogov za izboljšave in inovacije, prav tako pa v manjši meri (34–38 %) ali sploh ne (49–52 %) spremljajo in evidentirajo, kdo in koliko zaposlenih je podal(o) predlog. Organizacije tudi ne spremljajo sistematično in strukturirano realizacije prejetih predlogov (30–36 %) ali pa tega podatka sploh ne ugotavljajo (50–57 %). Ocenjene neto prihranke, ki nastanejo zaradi realiziranih predlogov za stalne izboljšave in inovacije, sodelujoče organizacije spremljajo le v nizkem odstotku (17–22 %) ali pa sploh ne (65–69 %). Podobno sliko nam pokažejo podatki o spremljanju višine nagrade, ki jo zaposleni prejmejo za svoje realizirane predloge in izboljšave (23–29 %), ali pa organizacija tega podatka sploh ne vodi (57–63 %). Pri tem je več anketirancev izrecno poudarilo, da podatkov ne vodijo, ker ni izkazanega interesa za njihovo spremljanje.

V obdobju 2003–2006 je povprečno ocenjeno število dni za izobraževanje zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti 144,95, na področju dviga inovativnosti 41, na področju razvoja kadrovskega vira 86,5 in na področju izboljševanja voditeljskih spretnosti 79. Na vseh področjih izobraževanja se isti trend načrtuje tudi za obdobje do leta 2009. Linearni trend, ki smo ga statistično izračunali samostojno na podlagi pridobljenih podatkov anketnih vprašalnikov, nam je tako podal enako sliko kot drugi statistični izračuni, namreč, da se število dni, ki jih organizacije namenjajo za izobraževanje zaposlenih po obravnavanih področjih, v obdobju 2003–2006 neprestano povečuje, kar se bo nadaljevalo tudi v obdobju do leta 2009. Od vseh štirih obravnavanih področij prednjači število dni, namenjenih izobraževanju zaposlenih za dvig kakovosti in inovativnosti, kar kaže na visoko stopnjo zavedanja vodstva in zaposlenih, da so kakovost dela in inovativne rešitve zaposlenih pomemben vidik uspešnosti poslovanja tudi v javni upravi.

Analiza je med drugim tudi pokazala, da je v letu 2006 organizacijam, ki imajo med 26 in 50 zaposlenih, najbolj pomemben postopek certificiranega sistema vodenja kakovosti poslovanja ISO 9001: 2000. V letu 2009 se bo predvidoma povečal delež organizacij s tolikšnim številom zaposlenih, ki se jim zdi ta postopek najpomembnejši. Največ organizacij, ki se jim zdi v letu 2009 najbolj pomembno ocenjevanje po modelu CAF od zunanjih ocenjevalcev oziroma



Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v  
slovenski javni upravi**

sodelovanje v pilotnem projektu zunanje ocene po tem modelu (javni sektor), je tistih, ki imajo med 26 in 50 zaposlenih.

Nekateri splošni sklepi, ugotovljeni v zvezi s prvim raziskovalnim vprašanjem, so naslednji:

- Organizacije sistematično spremljajo porabo finančnih sredstev na področju izobraževanja zaposlenih, ne vodijo pa tovrstnih evidenc in ne evalvacije po področjih izobraževanj in po delu uslužbencev.
- Raziskovane organizacije merijo število dni izobraževanja na zaposlenega, pri čemer to število v razdobju 2003–2006 narašča, na nekaterih področjih z indeksom naraščanja 1,8 (za l. 2009 pa očitno celo predimenzionirano, saj naj bi se na področju kakovosti povečalo kar za več kot 200 % glede na l. 2006!).
- Organizacije le izjemoma (le nekatere posamične) spodbujajo, sistematično vzpostavljajo, merijo in nagrajujejo predloge za izboljšave (pribl. 50 % anketirancev sploh ne).
- V opazovanih obdobjih organizacije uporabljajo interna in eksterna orodja za razvoj kakovosti čedalje pogosteje, pri čemer pa niso razviti kazalniki za evalvacijo učinkov teh pristopov v povezavi s strateškimi cilji javne uprave.
- Bolj ko sledijo spremembam na področju kakovosti in odličnosti, več evalvacijskih shem organizacije dejansko uporabljajo. Pri tem pa teh pristopov ne vključujejo v načrte dela oziroma specifične načrte. Rezultati so enaki za interne in eksterne pristope.
- Šibka ali kvečjemu srednja je povezanost (večjega) števila zaposlenih, ki naj bi pomenili kritično maso, z uporabo orodij za spodbujanje stalnih izboljšav ter razvoj kakovosti in inovativnosti (povezanost na podlagi Pearsonovega koeficienta korelacije).
- Organizacije po pričakovanjih v opazovanih obdobjih težijo k povečevanju števila dni za izobraževanje zaposlenih na področjih kakovosti in odličnosti, razvoja kadrovskih virov in izboljšanja voditeljskih spretnosti, manj pa na področju dviga inovativnosti. Poleg tega ugotavljamo, da razvoja zaposlenih v javni upravi organizacije ne pojmujejo nujno v povezavi z razvojem kakovosti oziroma odličnosti, saj so podatki glede izobraževanja za razvoj kadrovskih virov in izboljšanje voditeljskih spretnosti opazno višji od tistih za področje dviga kakovosti, torej z njimi nepovezani.

Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi**

- Organizacije vodijo finančne podatke le, če se ti neposredno navezujejo na porabo proračunskih sredstev, torej po namenu porabe in ne po ciljnih uporabe teh sredstev. Poleg tega niti tiste, ki imajo vsaj delno vzpostavljen sistem zbiranja in vrednotenja predlogov za izboljšave, ne ocenjujejo neto prihrankov iz naslova realiziranih predlogov izboljšav.
- Organizacije slovenske uprave, tako vsaka posamič kot na ravni javne uprave kot celote, deklarativno sicer poudarjajo ideje in pristope novega javnega menedžmenta v glede merjenja rezultatov (*management by objectives*), v resnici pa gre le za meritve vložkov in še to zgolj finančnih virov.

Prvo raziskovalno vprašanje je bilo tako v celoti potrjeno. Zaradi uvodoma podanih omejitev in omejene stopnje zaupanja menimo, da je bilo raziskovalno vprašanje postavljeno popolnoma pravilno – z dodatkom, da sistematične uporabe orodij za razvoj odličnosti in inovativnosti v javni upravi ni, toda: še ni. Zavedanje o pomenu teh pristopov in njihova dejanska raba v opazovanem obdobju in še posebej v načrtih organizacij namreč izkazuje opazen naraščajoč trend, čeprav je premalo empiričnih evalvacij o učinkih.

**2. Pri obsegu in rezultatih rabe različnih orodij odličnosti izkazujejo višjo stopnjo inovativnosti in boljše učinke poslovanja tiste organizacije, ki več vlagajo v posamezne zaposlene in organizacijski razvoj.**

Ob koncu obdobja 2003–2006 je bilo povprečno ocenjeno število zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti 35,96 in se je v tem obdobju v povprečju povečalo za 9; isto se pričakuje tudi v obdobju do leta 2009. Na področju raziskav in razvoja je 43,7 zaposlenih, njihovo število se je v opazovanem obdobju 2003–2006 v povprečju povečalo za 24,8, enako pa se pričakuje tudi za obdobje do 2009. Na področju razvoja kadrov je bilo 14 zaposlenih in se najmanj ohranitev tega števila načrtuje tudi za prihodnje triletno obdobje. Od vseh treh obravnavanih področij po podanih ocenah prednjačijo finančni viri za področje izobraževanja zaposlenih, kar gre pripisati usmeritvi, ki se vse bolj uveljavlja med zaposlenimi, namreč k vseživljenjskemu učenju, saj se tako zaposleni kot delodajalci zavedajo, da v današnji informacijski družbi formalno pridobljena izobrazba kmalu zastara in je zato za boljše opravljanje dela in doseganje visoke stopnje konkurenčnosti nujno potrebno neprestano pridobivanje novih znanj.

Pogostost uvajanja oziroma uporabe novih orodij in pristopov na eno leto je bila 15,71 % v letu 2003, 20,71 % v letu 2006 in 28,57 % v letu 2009. Nekoliko višji odstotek se kaže še pri tistih anketirancih, ki so se opredelili pri odgovorih na pogostost treh let in sicer 9,29 % v letu 2003, 8,57 % v letu 2006 in 4,29 % v letu 2009.

Anketiranci uporabi nekaterih internih pristopov dajejo prednost pred drugimi, saj se v opazovanih obdobjih v iste range uvrščajo enaki interni pristopi; tako imamo npr. v prvem oz. drugem rangu uporabo barometra kakovosti in izvajanje samoocenjevanja po modelu CAF, v tretjem in četrtem rangu izvajanje primerjalne analize s tekmeci oziroma z najboljšimi v panogi, kot sestavni del analize, predvsem za strateške namene (angl. *benchmarking*) in vpeljevanje procesnih kazalnikov, ki jih redno spremljajo s statističnimi orodji ..., v zadnjih dveh rangih, to je v petnajstem in šestnajstem, pa uporabo sistema 6 sigma in sistema 20 ključev. Tako rangiranje kaže, da se organizacije raje poslužujejo tistih internih pristopov, ki so poznani širšemu krogu, saj imajo tako več možnosti za primerjanje rezultatov z drugimi, podobnimi organizacijami v javnem sektorju tako pri nas kot v drugih državah. Poleg tega pa se pri načrtovanju prihodnje uporabe internih pristopov k spodbujanju inovativnosti in kakovosti odločajo za orodja, ki so jih imeli v večini organizacij v preteklem obdobju že vpeljana.

Dnevi izobraževanja na zaposlenega, predvideni za leto 2009, so v upadanju (na 2,05 dni), število evidentiranih predlogov za izboljšave ali inovacije na zaposlenega v organizaciji pa bo predvidoma naraslo (na 8,62 predlogov), pri čemer velja enako za povprečni odstotek realizacije prejetih predlogov (na 47,53 %). V obdobju 2003–2006 vse tri opazovane spremenljivke naraščajo, in sicer dnevi izobraževanj na zaposlenega s 4,72 v l. 2003 na 7,9 v l. 2006, število evidentiranih predlogov s 3,34 v l. 2003 na 5,69 v l. 2006 in povprečni odstotek realizacije prejetih predlogov s 27,59 % v l. 2003 na 41,65 % v l. 2006. Iz dobljenih rezultatov izstopa le podatek o predvidenem številu dni izobraževanja na zaposlenega v letu 2009, kar gre morda pripisati razvoju e-uprave, saj je bilo v začetni fazi treba usposobiti veliko število uslužbencev za opravljanje e-storitev, sedaj ko sistem teh storitev že deluje, pa se znanje le nadgrajuje in ni več potreben tolikšen obseg izobraževanj. Drugi mogoči vpliv na to spremenljivko pa so zakonske spremembe zaradi vstopa Slovenije v EU in s tem povezano izobraževanje pristojnih uslužbencev, ki se je v tistem obdobju zelo povečalo, sedaj pa se je potreba po njem zmanjšala.

Spremenljivke, pri katerih se je na podlagi Pearsonovega koeficienta korelacije pokazala povezanost s številom dni izobraževanj na leto, so: izvajanje notranje presoje po sistemu ISO 17025, ISO 17020 in podobno, izvajanje samoocenjevanja po modelu odličnosti CAF, vpeljani procesni kazalniki in redno spremljanje procesov s statističnimi orodji ter uporaba barometra kakovosti. Za leto 2009 pa je bilo ugotovljeno, da si nekatere organizacije prizadevajo, da bi z znanjem, ki ga zaposlenih pridobijo na izobraževanjih, povečali tudi uporabo naštetih internih pristopov k spodbujanju stalnih izboljšav in inovativnosti ter dviga kakovosti in odličnosti, s tem pa dvignili tudi kakovost opravljenih storitev.

Organizacije, ki so imele v letu 2003 izdelan načrt za stalne izboljšave in inovativnost ter dvig kakovosti in odličnosti, so v tem letu evidentirale kar 43 % zaposlenih, ki so skupno podali 160 evidentiranih predlogov, tiste brez izdelanega načrta pa le 9 % zaposlenih, ki so podali tak predlog. V letu 2006 so prve evidentirale prav tako 43 % zaposlenih, ki so skupno podali 301 evidentiran predlog, druge pa le 16 % zaposlenih s podanimi predlogi. Delež slednjih zaposlenih pri teh organizacijah se je sicer od leta 2003 do leta 2006 dvignil za 7 %. Organizacije, ki nameravajo v letu 2009 izdelati načrt za stalne izboljšave in inovativnost ter dvig kakovosti in odličnosti, ocenjujejo, da bodo evidentirale kar 49 % zaposlenih, ki bodo skupno podali 422 evidentiranih predlogov, tiste, ki v letu 2009 tega še ne nameravajo storiti, pa so kljub temu ocenile, da bodo evidentirale 10 % takšnih zaposlenih. Kot vidimo, se je povečalo število predlogov, ki ga organizacije v letu 2009 po svoji oceni pričakujejo, pri tistih, ki so oziroma bodo izdelale načrt za stalne izboljšave ter dvig kakovosti in odličnosti.

Korelacija med spremenljivkama uporabe orodij za stalne izboljšave in dvig inovativnosti zaposlenih na eni strani ter pomembnosti postopkov za priznanje kakovosti poslovanja od zunanjih (pooblaščenih) inštitucij na drugi je v letu 2006 izkazala statistično značilnost po Pearsonovem koeficientu korelacije, saj je bilo kar 19,39 % koeficientov, ki so pokazali, da sta posamezni spremenljivki povezani in ter 80,61 % takih, ki tega niso pokazali. Za leto 2009 je statistično značilno povezanost pokazalo 25,45 % koeficientov med pari spremenljivk.

Ugotovili smo, da po posameznih skupinah največji delež odgovorov, da uporabljajo orodja za stalne izboljšave, pripada upravnim enotam (UE), sledijo občine (12,3 %), organi v sestavi, centri za socialno delo (CSD), nato pa ministrstva, zavodi, vladne službe. Javna podjetja in državni svet niso podali pozitivnega odgovora.

Poleg tega smo ugotovili, da je tudi delež tistih, ki uporabljajo pristope za merjenje stalnih izboljšav, največji v skupini UE, ki jim sledijo občine, zavodi ter

CSD in organi v sestavi. Javna podjetja, ministrstva, vladne službe in državni svet niso podali pozitivnega odgovora.

Pri UE smo za leto 2009 zabeležili padec izdelave omenjenih načrtov, saj je takšno oceno podalo le 31 organizacij, leta 2006 pa 35 (kar znotraj te skupine pomeni padec z 81 na 72 % organizacij). Centri za socialno delo, občine, organi v sestavi in zavodi pa bodo število načrtov predvidoma povečali. Pri javnih podjetjih ter vladnih službah se ocene odgovorov v primerjavi z letom 2006 niso spremenile.

Kaže, da se razlika med UE in drugimi segmenti uprave zmanjšuje oziroma so taki vsaj načrti, čeprav gre za izredno počasno približevanje oziroma uravnoteženje, ki izkazuje le trend, absolutno pa UE v vseh opazovanih letih izrazito prednjačijo po uporabi orodij za stalne izboljšave in kakovost oziroma odličnost, pa tudi inovativnost.

Drugo raziskovalno vprašanje kot celoto smo le delno potrdili oziroma lahko sklenemo, da je ni bilo mogoče niti dokazati niti ovreči. To raziskovalno vprašanje je sicer že v osnovi težje dokazljivo zaradi pomanjkanja enotnih, merljivih in primerljivih kazalnikov v celotni javni upravi, zlasti tistih, ki bi se navezovali na cilje dela.

Namreč, če se povečuje obseg vložkov (kadrovskih, finančnih, izobraževanja) na področjih kakovosti in odličnosti ter inovativnosti, se organizacije zavedajo pomena teh področij in se stihijski pristop preusmerja v sistematičnega.

Glavne sklepe lahko strnemo v naslednje točke:

- Organizacije ločujejo razvoj kadrov na eni strani ter razvoj poslovne odličnosti in inovativnosti na drugi ter ju ne povezujejo. Število zaposlenih za razvoj kadrov je opazno višje od zaposlenih oziroma delujočih na področjih vodenja kakovosti in RR, toda pri slednjih dveh je izrazit trend rasti, pri kadrovskega pa je zaznati celo trend upadanja.
- Rast vložkov naj bi imela za posledico večje število podanih in tudi realiziranih predlogov za izboljšave kot temeljnega kazalnika inovativnosti posameznikov in sumarno organizacije. Delno je ta povezava izkazana, a le v obdobju iz l. 2003 v l. 2006, pri čemer pa gre le za srednjo povezanost, ki nadalje za l. 2009 sploh ni podana.
- Načrtovanje kot sistematičen pristop obrodi rezultate, saj organizacije, ki imajo izdelan načrt za stalne izboljšave, očitno s pomembno korelacijo beležijo večje število predlogov za izboljšave.

- Izkazana rast vložkov (kadrovskih, finančnih, izobraževanja) na področjih kakovosti in odličnosti ter inovativnosti vodi v dokazano čedalje pogostejšo oziroma po obsegu (številu različnih pristopov) širšo rabo orodij nasploh, zlasti internih in eksternih evalvacijskih postopkov – tako po primerjavi med letoma 2003 in 2006 kot glede na načrte za l. 2009, ko naj bi se najpogostejša orodja uporabljala redno enkrat letno.
- Opaziti je tudi neenako stopnjo rabe orodij v različnih delih uprave, denimo centri za socialno delo teh orodij ne uporabljajo, domnevno zaradi premajhnega vključevanja resornega ministrstva na tem področju.

Nobene od teh domnev ni mogoče dokazati iz dveh razlogov – ali organizacije enostavno ne spremljajo teh podatkov ali pa korelacije dejansko ni, niti npr. med številom dni izobraževanja in obsegom danih predlogov za izboljšave. Večja pogostost rabe orodij je sicer izkazana, a ne pri vseh treh poizvedovanih elementih; namreč tako pri orodjih na splošno kot pri internih pristopih delno še je, ni pa tudi pri eksternih postopkih, poleg tega pa se tudi različno kaže v različnih opazovanih obdobjih.

Največji delež pozitivnih odgovorov glede rabe orodij za stalne izboljšave kot posamezni skupini glede na celoten statistični vzorec pripada UE (50,8 %), sledijo občine (12,3 %), organi v sestavi (10,8 %) in CSD (9,2 %), nato pa ministrstva (6,2 %), zavodi (6,2 %) in vladne službe (4,6 %). Enako velja za pristope k merjenju stalnih izboljšav. Največji delež pozitivnih odgovorov glede izdelanih načrtov za spodbujanje stalnih izboljšav v obdobju 2003–2006 tudi pripada UE. Leta 2003 ta delež znaša 58,8 %, leta 2006 60,3 %, ocene za 2009 pa kažejo, da bo to razmerje 49,2 % glede na celotno javno upravo.

## **5. Finančno vlaganje organizacij in vpliv na doseganje rezultatov**

V vseh anketiranih 140 organizacijah je skupaj zaposlenih 17.122 uslužbencev, od tega je 53 organizacij z manj kot 25 zaposlenimi, 42 s 26–50 zaposlenimi in 44 z več kot 50 zaposlenimi. Velikost organizacije ni povezana s pogostnostjo uporabe orodij za stalne izboljšave in dvig inovativnosti zaposlenih. Statistično izkazana povezava, na osnovi Pearsonovega koeficienta korelacije, je le pri organizacijah s 26–50 zaposlenimi, ki uporabljajo sistem ISO in model CAF, tako z vidika interne kot eksterne evalvacije in nadaljnjega ukrepanja. Organizacije z

manj kot 25 zaposlenimi uporabljajo opazno najmanj orodij za izboljšave, ki prispevajo k razvoju kakovosti in odličnosti ter inovativnosti. Organizacije so v letu 2003 v povprečju zabeležile najmanjše število zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti, saj je aritmetična sredina glede na skupno število zaposlenih najnižja in znaša 0,50. Med najnižjimi ocenjenimi vrednostmi števila zaposlenih so organizacije v letu 2003 navedle področje raziskav in razvoja, v letu 2006 pa število zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti. Najvišje ocenjeno število zaposlenih v letu 2009 se med organizacijami v povprečju predvideva na področju raziskav in razvoja.

Na ankete je praviloma v imenu organizacije odgovarjal(a) vodja cele organizacije (30 %), nato sledi »oseba, ki opravlja druge naloge« (23,6 %) in nazadnje vodja notranje organizacijske enote (19,3 %), kar posredno predvsem prikazuje, kdo v hierarhiji neke organizacije je zadolžen za razvoj kakovosti in odličnosti ter inovativnosti. Ugotavljamo, da je v primerjavi z ugotovitvami za zasebni sektor (Kovač, 1999), kot izhaja iz različnih analiz predvsem rabe modela EFQM pri nas in širše (Kovač, 2007a), to vse premalokrat – zgolj v tretjini primerov – najvišji vodja v organizaciji. Če je to področje pojmovano kot del pristojnosti ravni, nižjih od vodje, dobi prej operativni kot strateški, s tem pa podcenjen prizvok, kar posledično zmanjšuje potencial učinkov rabe orodij TQM.

Organizacije so v letu 2003 v povprečju namenile najmanj finančnih virov področju spodbujanja stalnih izboljšav in inovativnosti zaposlenih, na kar kaže najnižja vrednost aritmetične sredine (pribl. 2500 EUR), vendar so oziroma naj bi v letih 2006 in 2009 to vrednost povečale na pribl. 3900 EUR oziroma po načrtu celo na 4400 EUR. Največ finančnih virov vlagajo v področje izobraževanja zaposlenih, saj so tu aritmetične sredine v vseh treh preučevanih letih izredno visoke – v l. 2003 več kot 21.000 EUR, v l. 2006 skoraj 28.000 EUR in po načrtu za l. 2009 skoraj 36.000 EUR.

Organizacije v povprečju ocenjujejo, da bodo v prihodnje (v letu 2009) najvišji znesek namenile področju raziskav in razvoja, saj je tu aritmetična sredina najvišja – skoraj 40.000 EUR –, pri čemer je bila v l. 2006 nekaj več kot 35.700 in v l. 2003 le slabih 19.000 EUR. Standardni odklon od vrednosti aritmetičnih sredin nam pove, da so se ocenjeni finančni viri v evrih po obravnavanih področjih v povprečju razlikovali od aritmetične sredine za različne zneske, ki pa se po različnih skupinah odgovorov močno razlikujejo. Najbolj izstopajo vrednosti standardnega odklona za odgovore na področju raziskav in razvoja. To kaže na neenakomerno porabo in načrtovano prihodnjo razporeditev finančnih virov po posameznih organizacijah.

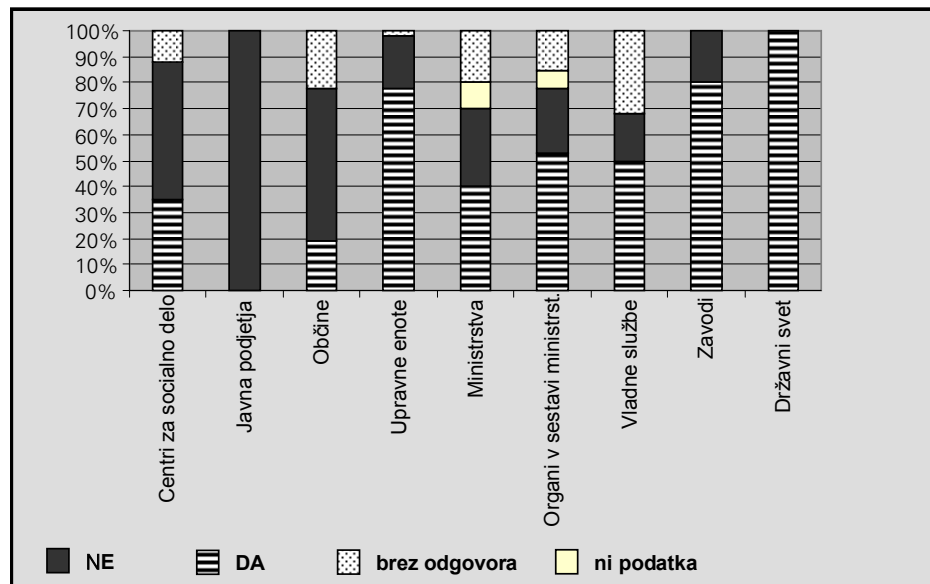
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi**

Po načrtih bodo organizacije v letu 2009 v povprečju za 2 % omejile število izobraževanj na zaposlenega glede na leto 2006, in sicer na področjih dviga kakovosti in odličnosti, razvoja kadrovskih virov ter izboljševanja voditeljskih spretnosti, pri čemer pa bodo odstotek dni za izobraževanje na področju dviga inovativnosti za 4 % povišale. Organizacije so v povprečju evidentirale najmanjše število dni izobraževanj na zaposlenega v letu 2003, in sicer na področju dviga kakovosti in odličnosti poslovanja, kjer je vrednost aritmetične sredine najnižja (27,6 dni v primerjavi s 41,7 dnevi v l. 2006 in načrtovanimi 47,5 dnevi za l. 2009).

**6. Stalne izboljšave, inovativnost in dvig kakovosti ter odličnosti – ugotovitve**

V javni upravi anketiranci največ uporabljajo ankete o zadovoljstvu strank, barometer kakovosti, sistem ISO in model CAF, pa tudi nekatera druga orodja, nekaterih pa, kot je bilo tudi pričakovati, niti ne poznajo, kaj šele udeležajo (npr. 20 ključev, 6 sigma idr., zlasti pa orodij in postopkov, značilni posebej za npr. mala in srednja podjetja).

**Slika 2: Prikaz deležev uporabe orodij za stalne izboljšave po posameznih organizacijah (od 140 odgovorov).**





Organizacije so v povprečju v 20% primerov odgovorile, da merijo število in vrednost predlogov s področja stalnih izboljšav in inovativnosti, v 66,43 % pa teh podatkov ne vodijo oziroma ne merijo. V obdobju 2003–2006 se je povečalo evidentirano število predlogov z dobrih 3% na 6 % (načrtovano v povprečju 8,6 %), prav tako se je povečalo tudi število predlagateljev med zaposlenimi s slabih 4% (2003) na skoraj 6% zaposlenih (2006), načrtuje se skoraj 13% predlagateljev glede na vse zaposlene v organizaciji.

Povprečna nagrada, ki so jo posamezni zaposleni prejeli zaradi podanega in realiziranega predloga izboljšave, je v l. 2006 glede na l. 2003 narasla z dobrih 100 na dobrih 200 EUR. Organizacije so v povprečju zabeležile najmanjši odstotek realizacije prejetih predlogov za stalne izboljšave in inovacije v letu 2003, kjer je vrednost aritmetične sredine najnižja (27,6 %), se pa v naslednjih letih odstotek realizacije viša, oziroma se tako načrtuje (slabih 42 oz. 48 %). Organizacije beležijo najmanj tistih podatkov, na podlagi katerih bi lahko ocenile povprečni neto prihranek zaradi realizacije takšnih predlogov (17–22 % vseh prejetih odgovorov). Slednje v povprečju pričakujejo, da bodo iz tega naslova največ prihranile šele v letu 2009, kjer je aritmetična sredina najvišja (3200 EUR v primerjavi s približno 860 EUR v l. 2003 in 1760 v l. 2006), pri čemer ni izkazano, s čim te načrte oziroma pričakovanja upravičujejo.

Izmed vseh sodelujočih smo na vprašanje, ali v organizaciji uporabljajo orodja za stalne izboljšave in dvig inovativnosti, zabeležili 47 % pozitivnih odgovorov, 39 % organizacij teh orodij ne uporablja, 13 % jih na vprašanje ni odgovorilo, dve (1 %) pa tega podatka nista zabeležili.

Razvrščanje odgovorov glede na pogostost uporabe internih pristopov po ocenjevalni lestvici pokaže, da organizacije internih orodij za spodbujanje stalnih izboljšav večinoma sploh ne uporabljajo ali pa jih sploh ne poznajo. Glede na svojo velikost internih pristopov na splošno ne uporablja 48 % organizacij z manj kot 50 zaposlenimi in 24 % tistih z več kot 50 zaposlenih. Interni pristopi, ki jih organizacije javne uprave največ in najbolj redno uporabljajo, so samooocenjevanje po modelu CAF, notranje presoje po sistemu ISO 9001: 2000, benchmarking in barometer kakovosti. Občasno, a zelo redko pa uporabljajo sistem za zbiranje in nagrajevanje koristnih predlogov in izboljšav, predstavljajo svoj sistem kakovosti in dobre prakse na konferencah in posvetih ter drugo. Pogostost uporabe nekaterih internih pristopov naj bi se v letu 2009 predvidoma povečala, kar zlasti velja za model CAF ter zbiranje koristnih predlogov in izboljšav. V letu 2006 so organizacije največ uporabljale samooocenjevanje po modelu odličnosti CAF, procesne kazalnike, barometer kakovosti ter sistem

zbiranja in nagrajevanja predlogov in izboljšav. Več kot 60 % jih ni poznalo oziroma ni uporabljalo enega sicer najpogostejših pristopov, tj. izvajanja notranje presoje po sistemu ISO 9001: 2000, ki ga je uporabljalo le 28 organizacij. Za leto 2009 je slika drugačna, saj naj bi se delež tistih organizacij, ki ta pristop poznajo in ga tudi nameravajo uporabiti, povečal.

Preverili smo tudi uporabo eksternih postopkov. Tako imamo v letu 2006 za te postopke najnižjo povprečno oceno 0,27 (pomembnost uspešnega sodelovanja pri projektih kakovosti, ki jih podpira Pospeševalni center za malo gospodarstvo (PCMG) oz. Javna agencija za podjetništvo (JAPTI) (male organizacije) in najvišjo povprečno oceno 1,83 (pomembnost certificirnega sistema vodenja kakovosti poslovanja ISO 9001: 2000). Za leto 2009 pa je najvišja povprečna ocena 2,64 za pomembnost ocenjevanja po modelu CAF od zunanjih ocenjevalcev oziroma sodelovanja pri pilotnem projektu zunanje ocene po tem modelu. Organizacije poudarjajo pomen modela CAF kot orodja za eksterno (in ne le interno) evalvacijo. Poleg tega naj bi tudi v prihodnje enako kot doslej (v l. 2003 in še posebej 2006) sodelovali pri razpisu ministrstva za javno upravo Dobre prakse, v okviru projektov Priznanja RS za poslovno odličnost in na tekmovanjih za nagrade za kakovost ter certificirali sistem vodenja kakovosti poslovanja ISO 9001: 2000. Organizacije pri tem razlikujejo med priznanji za kakovost poslovanja, ki jih podeljujejo posamezne zunanje inštitucije, in s tega vidika pripisujejo posebno težo tistim, ki so prilagojena javni upravi, oziroma drugih sploh ne poznajo ali jih odklanjajo.

Načrt za stalne izboljšave in dvig kakovosti je imelo v letu 2003 24 % vseh sodelujočih organizacij, v l. 2006 42 %, za leto 2009 pa se načrtuje, da jih bo tak načrt izdelalo 45 %.

## **7. Sklepne ugotovitve**

Če razvoj kakovosti oziroma odličnosti in inovativnosti merimo z uporabo orodij, internimi in eksternimi evalvacijami, sistematičnim spodbujanjem predlogov za izboljšave in načrtovanjem, vse v povezavi s povečanimi vložki na področjih upravljanja in razvoja kadrov, posebej izobraževanja ter financ, je nedvomno izkazano, da (1) opazimo statistično značilen porast rabe teh orodij, kar pa (2) ni sistematično, niti na ravni večine posamičnih organizacij, še zlasti pa

ne v javni upravi kot celoti (pretežno le v UE). Napotek pristojnim je tako nedvomno, naj se preučijo cilji delovanja javne uprave ter sprejme in uvede načrt aktivnosti za povečano rabo raziskovanih pristopov. To že danes nedvoumno izhaja tudi iz Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2006–2013 (ki je bila pripravljena v letih 2003–2004 in je bila potrjena v l. 2005).

Nedvomno je torej opaziti trend porasta rabe tovrstnih orodij, tako v posameznih organizacijah in delih uprave kot v javni upravi kot celoti. Pri tem gre večinoma celo za progresiven trend, torej za večjo razliko med letoma 2009 in 2006 kot med 2006 in 2003, čeprav gre načrte za l. 2009 glede na neizkazano podprtost z zagotovljenimi viri vendarle jemati z zadržkom. Vlaganje v vire je na eni strani dejavnik razvoja, na drugi pa njegova posledica, saj gre za nikoli končano spiralo organizacij, vključenih v postopke stalnih izboljšav. Pri tem kaže opozoriti, da bi bilo smiselno natančneje preučiti, kakšni so dejanski učinki naraščajočih vložkov ter predvsem rabe orodij za kakovost in odličnost na realizacijo ciljev delovanja uprave. Metodološko je tak pristop odlična praksa, ki naj se uporabi v čim več projektih, vezanih na širši družbeni kontekst.

Namen projekta je bil nenazadnje čim več organizacijam slovenske javne uprave (in zasebnim podjetjem) omogočiti in ponuditi priložnost za primerjave in učenje od drugih istovrstnih in različnih organizacij javne uprave (Kovač in dr., 2007) ter dobrih praks v vse tipe organizacij javne uprave, dolgoročno pa v celotni javni sektor. Izvirnost dobre prakse izhaja predvsem iz povezovanja različnih sistemov v okviru državne uprave in sodelovanja z uporabniki v zasebnem sektorju<sup>9</sup>. Izsledki raziskave bodo tako v veliko pomoč tako zaposlenim v javni upravi kot – in predvsem – odločevalcem na ravni države pri razvoju javnih politik na področju delovanja javne uprave v okviru spremenjene vloge države, tako pri sprejemanju ključnih strateških odločitev in pripravi ustreznih dokumentov kot na ravni uvajanja v prakso.

Organizacije slovenske uprave, tako posamič kot na ravni celotne javne uprave, po podatkih te raziskave pretežno zgolj deklarativno izpostavljajo ideje in pristope novega javnega menedžmenta glede merjenja rezultatov; v resnici pa gre bolj za meritve (le) finančnih vložkov v izboljšave. Večja pogostost rabe orodij skozi čas (2003-2009) je ob tem očitna, a manjkajo empirične evalvacije o učinkih rabe teh orodij. Opaziti je neenako stopnjo rabe orodij v različnih delih javne uprave, največ v UE. Iz rezultatov raziskave zbirno razberemo, da je razvoj kakovosti oz. odličnosti v slovenski javni upravi kljub izjemnim rezultatom posamičnih organizacij še v začetni fazi. Zato je ključna naloga pristojnih na

---

<sup>9</sup> Smodiš, 2005, str. 599.

Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi**

najvišji ravni, da se pristopi k nadaljnjim aktivnostim šele po predhodnih dodatnih usmerjenih analizah javnih politik in redefiniranju strateških ciljev razvoja države in njene uprave.

*Polonca Kovač je zaključila doktorski študij novembra 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani z disertacijo Javno pooblastilo v Republiki Sloveniji. V letu 2001 se je polno zaposlila na Fakulteti za upravo, kjer je danes nosilka več predmetov na prvi in drugi stopnji, sodeluje pa tudi s Fakulteto za socialno delo, Fakulteto za varnostne vede, z Ekonomsko fakulteto ter s Fakulteto za družbene vede. Vse od konca devetdesetih let stalno izvaja različne seminarje in delavnice, predstavlja in objavlja prispevke na domačih in mednarodnih konferencah. V letu 2007 je bila na Univerzi v Ljubljani izvoljena v docentko za področje javne uprave. Od leta 2002 je ocenjevalka, v obdobju 2004-2008 pa je bila razsodnica v okviru postopka podelitve Priznanja RS za poslovno odličnost z novim mandatom 2009-2012. Je tudi evalvatorica v postopkih evalvacije kakovosti visokošolskih programov oz. zavodov. Od leta 2008 je članica senata Fakultete za upravo. Je članica vladnega strateškega sveta za javni sektor. Decembra 2008 je bila imenovana za članico Uradniškega sveta, julija pa za predsednico. .*

*Barbara Leskovšek je specialistka javne uprave, ki zaključuje podiplomski magistrski študijski program Uprava na Fakulteti za upravo. Dosedanji študij je zaključila kot najboljša diplomantka študija. Na prvi stopnji je diplomirala s področja primerjalne analize e-portalov pri nas in v tujini, o okviru specializacije pa analizirala ter opravila primerjalni pregled evropskih okvirnih programov. Svoje strokovne prispevke je že predstavila na različnih domačih konferencah. Na Fakulteti za upravo je zaposlena od februarja 2004 dalje kot samostojna strokovna sodelavka za znanstveno - raziskovalno dejavnost. V tem okviru je aktivno sodelovala pri pripravi številnih domačih in mednarodnih, evropskih projektov in bila članica organizacijskega odbora več mednarodnih konferenc in simpozijev (NISPAcee, EGPA, SSPA).*

## Literatura in viri

### Literatura

- Ambrožič, M. (2005). Anketna metoda. V: šauperl, A. (ur.). *Raziskovalne metode v bibliotekarstvu, informacijski znanosti in bibliotekarstvu*. Ljubljana: Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani. Oddelek za bibliotekarstvo, informacijsko znanost in knjigarstvo. Dosegljivo na: Informacijski portal za promocijo znanosti, <http://www.znanstveniki.si/> (5. 2. 2008).
- Dolinšek, S. in dr. (2006). *Management kakovosti*. Zapiski predavanj. Portorož, Fakulteta za management.
- Kovač, P. (1999). Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor. Kranj: *Organizacija*, letn. 32, št. 4, 198–204.
- Kovač, P. (2003). Skupni ocenjevalni okvir žCAF' kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije. V: Brezovšek, M., Haček, M. (ur.). *Globalizacija in državna uprava*. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 151–164.
- Kovač, P. (2004): Organizacijska kultura na podlagi evropskega modela odličnosti v javnem sektorju – CAF. Ljubljana: *HRM*, letn. 2, št. 3, 42–45.
- Kovač, P., & Kern Pipan, K. (2005). Evropski model odličnosti EFQM kot optimalno orodje razvoja odlične slovenske javne uprave = European model of excellence EFQM as a tool the development of excellence Slovene public administration. Ljubljana: *Javna uprava*, letn. 41, št. 4, 723–742.
- Kovač, P. (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (ur.), Tomažević, N. (ur.), Drnovšek, D., Kern - Pipan, K., Krajnik, P., Preskar, J. & Rman, M. (2007). *Razvoj in vzpostavitev sistema ocenjevanja odličnosti v javni upravi (SOOJU)*. Končno poročilo projekta. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2007a). Razvoj kakovosti in odličnosti v javnem sektorju po evropskih modelih EFQM in CAF. V: *Reforme v negospodarstvu* : 23. do 24. marca 2006, Bled. Ljubljana: Agencija za management, 59–64.
- Loeffler, E. (2006). Evropska spoznanja – inovacije v kakovosti javnega sektorja. Zbornik referatov konference *Dobre prakse*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 23–33.
- Marolt, J. & Gomišček, B. (2005). *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija.
- Nemeč, T. (2003). Kakovost v upravi – kako in s čim, [http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost\\_v\\_upravi.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost_v_upravi.pdf) (8. 1. 2008).

Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi**

- Savič, N., Kern Pipan, K. & Gunčar, U. (2007). *Poslovati odlično z uporabo Modela odličnosti EFQM*. Ljubljana: Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije.
- Šmidovnik, J. (1985). *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
- Toš, N. & Hafner - Fink, M. (1998). *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
- Virant, G. (2007). O inovativnosti v javni upravi. Ljubljana: *Javna uprava*, let. 43, št. 1, str. 255–266.
- Žargi, D. (ur.), in dr. (2007). Kakovost: inovativnost in odgovornost. *Zbornik referatov 16. letne konference*. Ljubljana: Slovensko združenje za kakovost.

#### Viri

- CAF 2006 Brochure. Retrieved 29. 7. 2007, from CAF: [http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/English\\_2006.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/English_2006.pdf).
- CAF Regional Bench Learning Project. Retrieved 30. 6. 2007, from CAF: [http://www.4qconference.org/liitetiedostot/caf\\_presentations/CAF2.2\\_Kallinger.pdf](http://www.4qconference.org/liitetiedostot/caf_presentations/CAF2.2_Kallinger.pdf).
- CAF works – better service for the citizens by using CAF (2006). Retrieved 14. 5. 2007, from CAF: [http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks\\_EN.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks_EN.pdf).
- Ministrstvo za javno upravo. Retrieved 15. 7. 2008, from Ministrstvo za javno upravo: <http://www.mju.gov.si>.
- Ministrstvo za javno upravo. Skupni ocenjevalni okvir. CAF. Retrieved 25. 4. 2007, from Ministrstvo za javno upravo: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/skupni\\_ocenjevalni\\_okvir\\_caf](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf), 25. 04. 2007.
- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF 2006 (2007). Retrieved 15. 7. 2008, from Ministrstvo za javno upravo: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/CAF\\_2006\\_SLO\\_.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006_SLO_.pdf).
- Služba Vlade RS za zakonodajo. Register predpisov Republike Slovenije. Retrieved 16. 8. 2007, from Služba Vlade RS za zakonodajo: <http://zakonodaja.gov.si>
- Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Strategija razvoja Slovenije. Retrieved 25. 4. 2007, from Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj: [http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija\\_razvoja\\_slovenije.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija_razvoja_slovenije.pdf).

Polona Kovač, Barbara Leskovšek  
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v  
slovenski javni upravi**

- Urad RS za meroslovje. Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. Retrieved 16. 8. 2007, from Urad RS za meroslovje: [http://www.mirs.si/delovna\\_podrocja/prspo/](http://www.mirs.si/delovna_podrocja/prspo/)
- Uredba o upravnem poslovanju. Ur. l. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07. Retrieved 7. 8. 2007, [http://www.eipa.eu/CAF/CAF\\_2006/Brochures/Slovenia\\_2006.pdf](http://www.eipa.eu/CAF/CAF_2006/Brochures/Slovenia_2006.pdf).
- Zakon o dostopu informacij javnega značaja. Ur. l. RS, št. 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 117/06-ZDavP-2, 51/06-UPB2.
- Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost. Ur. l. RS, št. 22/98, 55/03, 92/07.





# Visokošolski zavodi in tržna dejavnost: primer Slovenije in tujine

UDK: 378:339.138(045)

Mojca Potočnik Kogovšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo  
mojca.kogovsek@fa.uni-lj.si

## IZVLEČEK

V članku so podani številni argumenti, ki govorijo v prid uvajanju tržne dejavnosti na visokošolskih zavodih. Opisan je predlog potrebnih in mogočih organizacijskih preureditev, ki izvirajo iz potrebe po večji dinamičnosti in tržni konkurenčnosti visokošolskih zavodov. Dokazana je povezava med kakovostno organizirano tržno dejavnostjo na visokošolskih zavodih in možnostjo njihovega vsestranskega razvoja ter krepitve njihove konkurenčnosti, poudarjeni so pozitivni učinki povezovanja fakultet s prakso pri krepitvi vezi med akademskim in strokovnim okoljem, kar bo v prid vsem zaposlenim, stroki in študentom. Hkrati se potrjuje hipoteza, da je tržna dejavnost neizogibno potrebna, če želijo pedagogi ohraniti in razvijati stik z živo stroko, kar kažejo težnje pri razvoju evropskega visokega šolstva. To sta potrdili tudi anketa, izvedena na tujih fakultetah, in analiza sodobnih gibanj v razvoju evropskega visokega šolstva.

*Ključne besede: izobraževanje, javna služba, tržna dejavnost, konkurenčnost, visokošolske ustanove.*

*JEL: 1.02*

## 1. Uvod

V mnogih državah EU se pojavlja težnja, da bi postale izobraževalne ustanove javnega sektorja bolj povezane s prakso, cenovno dostopnejše najširšemu krogu mladine in bile hkrati bolj konkurenčne, zato si prizadevajo za uvajanje tržnih in navidezno tržnih elementov tudi v javni sektor. Za doseg tega cilja uporabljajo različne mehanizme, kot so uvedba svobodnega trga, kar

Mojca Potočnik Kogovšek  
**Visokošolski zavodi in tržna dejavnost:  
primer Slovenije in tujine**

je mogoče izpeljati z ukinitvijo posameznih monopolov v javnem sektorju (npr. na področju telekomunikacij) ali s privatizacijo združb in služb v javnem sektorju. V visokem šolstvu naj bi bila konkurenčnost trga rešitev za doseg boljših rezultatov na področju izobraževanja in bolj neodvisno financiranje ustanov. Zato sta se temi privatizacije in konkurenčnosti trga pojavili na dnevnih redih visokega šolstva v številnih državah. Izoblikovalo se je mnenje, da privatizacija spodbuja učinkovitost vseh udeleženi v visokem šolstvu, pa naj bodo to študentje ali vodstva ustanov (Goedegebuure et al., 1993). Večja tekmovalnost med univerzami, ki je posledica tržnega pristopa in prehoda iz monopolnega, z državo zaščitenega položaja univerz, v kompetitivne marketinške razmere, terja prilagoditev tradicionalnih oblik univerzitetne organiziranosti novim razmeram (Neave, 2000).

Takšnemu procesu smo trenutno priča tudi v Sloveniji. Slovenske državne univerze in visokošolski zavodi sodijo med javne zavode, ki so imeli še do nedavnega v slovenskem prostoru na področju visokošolskega izobraževanja monopolni položaj. Z razvojem zasebnega šolstva, ki je osnovano na tržnih načelih in je tudi sicer kadrovsko in organizacijsko bolj gibčno, je bilo vzpostavljeno tudi v Sloveniji novo konkurenčno okolje, ki se mu bodo morali dolgoročno prilagoditi tudi javni visokošolski zavodi, ki opravljajo javno službo v javnem interesu in za javna sredstva. Zato opravljajo javni zavodi tržno dejavnost le izjemoma, saj je njihovo nastopanje na trgu lahko v koliziji z njihovim temeljnim poslanstvom. Kljub takšni načelni ugotovitvi pa so visokošolski zavodi kot javni zavodi v posebnem razmerju do prakse oziroma nastopanja na trgu. Ustvarjanje in posredovanje novega znanja namreč ni mogoče zgolj na podlagi razvijanja teoretskih znanj, temveč se lahko takšno znanje razvija, posreduje in izmenjuje le v neposrednem stiku z živo prakso. Glede na povedano se zastavlja nekaj vprašanj oziroma problemov:

- 1) Ali podpirati tržno dejavnost v okviru slovenskih visokošolskih zavodov ali ne?
- 2) Ali naj se izvaja tržna dejavnost v imenu fakultet ali v imenu univerz?
- 3) Kakšna naj bodo razmerja med opravljanjem javne in tržne dejavnosti visokošolskih zavodov?

Odgovore na gornja vprašanja sem izoblikovala v specialistični nalogi z naslovom Visokošolski zavodi in tržna dejavnost, s katero sem želela dokazati povezavo med kakovostno organizirano tržno dejavnostjo visokošolskih zavodov in možnostjo njihovega vsestranskega razvoja in konkurenčnosti, predvsem pa opozoriti na pozitivno plat povezovanja fakultet s prakso pri

vzpostavljanju vezi med akademskim in strokovnim okoljem, kar bo predvsem v prid študentom.

## **2. Opredelitev hipotez**

V zvezi z obravnavano tematiko se ponujajo tri izhodiščne hipoteze:

- a) da je tržna usmerjenost visokega šolstva pomembna za spodbujanje večje tekmovalnosti med vsemi tipi visokošolskih ustanov. Večjo tekmovalnost spodbuja vse bolj negotovo in nestalno državno financiranje. Potreba po dodatnih neproračunskih sredstvih ustvarja tekmovalne razmere, ki silijo ustanove k reformam notranje organizacijske strukture, kar prispeva k večji učinkovitosti in hkrati k oblikovanju inovativnih akademskih, raziskovalnih ter spremljajočih programov, zanimivih za študente kot za uporabnike. S sredstvi iz tržne dejavnosti se deloma financira izvajanje temeljne dejavnosti.
- b) da je prestrukturiranje notranje organizacijske strukture visokošolskih ustanov nujno za prilagoditev javnih zavodov novim družbenim in ekonomskim razmeram na trgu znanja. Uvajanje tržne dejavnosti po načelih bolonjske deklaracije zahteva od visokošolskih ustanov ponudbo novih tržno zanimivih programov, kar vodi v proces diferenciacije kot oblike pospešenega drobljenja ustanov v nove specializirane enote. Večja razdrobljenost zahteva ponovno integracijo oziroma nove oblike povezovanja ter prestrukturiranje notranje organizacijske strukture visokošolskih ustanov. Ohraniti je treba klasično hierarhično obliko komunikacije med akademskimi skupinami, administracijo in vodstvom ter hkrati omogočiti potrebno horizontalno povezovanje med akademskimi skupinami, kar spodbuja njihovo večjo prilagodljivost na trgu in akademsko inovativnost.
- c) da je povezovanje visokega šolstva z gospodarstvom pomembno za strokovni, znanstveni, pedagoški in ekonomski razvoj visokošolskih zavodov. Izvaja se v okviru fakultet, kar omogoča njihovo optimalno konkurenčnost in fleksibilnost na trgu, hkrati pa to zagotavlja fakultetam potrebno strokovno promocijo. Tržno dejavnost izvajajo visokošolski zavodi v interesu vseh zaposlenih, študentov in uporabnikov.

### **3. Novi modeli organiziranosti visokega šolstva**

V večini evropskih držav težijo k organiziranosti visokega šolstva, ki temelji na tradicionalnih oblikah, a hkrati uvajajo nove metode, ki jih zahteva sodobno organizirana družba. Primerjave iščejo v organizacijskih modelih sodobnih gospodarskih organizacij, ki so bolj dinamično organizirane kot tradicionalni visokošolski modeli (Kogan 1992, str. 63-68). Že po tradiciji so bile visokošolske institucije drugačne tako po svoji notranji organizaciji kot po načinu dela. Učitelji imajo veliko svobodo ustvarjanja in več načinov interpretacije svojega znanja, kar ima za posledico ohlapnejšo organiziranost univerz z manj izraženo hierarhijo v administriranju in manjšo vlogo vodstvenega kadra, ki ima pri svojem delu omejene pravice odločanja. Dejavnost visokošolskih institucij (raziskovanje, ohranjanje in razširjanje znanja) je v nasprotju z gospodarskimi organizacijami pretežno neprofitna. Cilji univerz so veliko dolgoročnejši, kot je to mogoče pričakovati v gospodarskih organizacijah. Ni nekega enotnega najboljšega načina organizacije. Izbor je odvisen od številnih dejavnikov, ki jih pogojuje spremenjeno sistemsko okolje visokošolskih organizacij. Univerze in fakultete lahko razumejo spremembe kot novo priložnost in izziv za notranjo preobrazbo. Lahko se osvobodijo vpliva države in se povežejo z gospodarstvom ali raziskovalnimi institucijami, se odprejo trgu, povečajo število izrednih študentov in podobno. Postati morajo "odprti sistemi", ki se nenehno odzivajo na spremembe v okolju. Negotovost na področju državnega financiranja naj bi spodbujala prilagajanje novim družbeno - ekonomskim razmeram (Neave, 2000).

Za organizacijsko ureditev ustanov visokega šolstva sta bistvena dva temeljna procesa, namreč proces diferenciacije in proces integracije. Trg narekuje potrebo po novih specializiranih visokošolskih programih, po novih pedagoških in raziskovalnih enotah. Diferenciacija je zato nujna, vendar vodi k drobljenju organizacij. Zato je treba sočasno razvijati komplementaren proces integracije, ki spodbuja sodelovanje med različnimi enotami (Clark in Burton, 1995, str. 159-169).

#### **4. Oblike vodenja visokošolskih ustanov**

Skupno načrtovanje dejavnosti in njihovo pregledno vrednotenje spodbujata strukturno integracijo ustanov. Za učinkovitejše usklajevanje pa ni nujno potrebna centralizirana uprava ali vodstvo. Uprava institucije, pa tudi njeni znanstveni organi, lahko s svojo avtoriteto pospešijo visokošolsko integracijo. Tako eni kot drugi, ali pa oboji skupaj, lahko izdelajo in nato izvajajo sprejeto integracijsko politiko, ki pripomore k usklajevanju visokošolskega dela (The Nature of Academic Organisation, CHEPS, 1999). Najnovejše sredstvo za pospeševanje integracije je uporaba marketinške logike. Tako se krepi vpliv in odgovornost pri načrtovanju in razporejanju sredstev podskupinam visokošolske ustanove.

#### **5. Oblikovanje novih visokošolskih programov**

Potrjevanje novih visokošolskih programov kot tudi notranja organizacija šol je v večini evropskih držav v pristojnosti resornih ministrstev. V Sloveniji sprejema takšne odločitve Svet za visoko šolstvo na pobudo visokošolskih organizacij. Obstajali naj bi trije kriteriji, ki omogočajo sprejemanje odločitev o potrebnem preoblikovanju in novem grupiranju razdrobljenih študijskih programov, in sicer (The Nature of Academic Organisation, CHEPS, 1999, str. 90):

1. oblikovanje novih programov glede na znanstvene discipline,
2. prerezporejanje obstoječih programov in vsebin glede na cilje novih programov,
3. oblikovanje novih programov glede na potrebe trga.

#### **6. Mehanizmi visokošolske integracije**

Številne visokošolske ustanove v Evropi so začele uvajati nove organizacijske oblike, s katerimi želijo olajšati pretok informacij vzdolž hierarhične lestvice med vsemi posamezniki in skupinami, ki so neposredno povezane z akademskim, administrativnim ali vodstvenim delom. Organizacijske strukture, ki ne zagotavljajo zadostne vzporedne in dovolj prožne komunikacije ali vsiljujejo nepotrebno hierarhično togost, so v razmerah, kjer sta prilagodljivost in

akademska inovativnost nujno potrebni, obsojene na propad. Kajti vse večja zapletenost nalog in dinamičnost sodobne družbe zahtevata hitro in učinkovito sprejemanje odločitev na vseh, tudi najnižjih nivojih. Rešitev je vpeljati položaj menedžerjev za koordinacijsko funkcijo med skupinami v procesu integracije. V svoji vlogi odgovarjajo vodstvu ustanove ter so uradno zadolženi za to, da je področje, za katero so odgovorni, primerno usklajeno in informacijsko povezano z drugimi področji. Koordinatorji so lahko prodekani za raziskovalno delo ali do in podiplomski študij.

## **7. Zakonska opredelitev dejavnosti in financiranja visokošolskih zavodov v Sloveniji**

Javni zavod lahko ustanovi država, občina ali druga oseba javnega prava, praviloma za opravljanje neprofitnih družbenih dejavnosti - javne službe, lahko pa tudi za opravljanje druge nepridobitne dejavnosti, če se opravlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Zasebni zavod je praviloma ustanovljen za opravljanje storitev zunaj javne službe, oba pa lahko opravljata obe dejavnosti. Pri upravljanju in razpolaganju s premoženjem javnih zavodov se pojavlja težava. Ker so se sedanji javni zavodi večinoma razvili iz delovnih organizacij in je prišlo do podržavljanja premoženja, imamo v teh zavodih lastnino ustanovitelja (države) in lastnino zavoda. Zato je upravičeno vprašanje, ali naj lastnino zavoda obravnavamo kot zasebno ali kot javno (po Kamnarjevi, 1998, str. 47). Z Zakonom o visokem šolstvu in Odlokom o preoblikovanju Univerze v Ljubljani je Republika Slovenija ustanovila Univerzo v Ljubljani s članicami.

Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 100/04) v 72. členu kot vire financiranja visokošolskih zavodov navaja:

- a) pridobivanje sredstev iz proračuna Republike Slovenije
- b) pridobivanje sredstev iz šolnin in drugih prispevkov za študij
- c) plačila za opravljene storitve
- d) dotacije, dediščine in darila
- e) sredstva iz drugih virov.

Sredstva iz proračuna RS so namenjena za pedagoško in z njo povezano znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno dejavnost. Sem sodi tudi knjižničarska, informacijska, organizacijska, upravna in druga infrastrukturna dejavnost na visokošolskih zavodih, ki jo imenujemo študijska dejavnost. Financira

Mojca Potočnik Kogovšek  
**Visokošolski zavodi in tržna dejavnost:  
primer Slovenije in tujine**

se tudi univerzitetni šport in obštudijska dejavnost študentov, katere aktivnosti morajo biti določene v letnem programu študentskega sveta univerze ali visokošolskega zavoda. Proračunska sredstva so namenjena še investicijam in investicijskemu vzdrževanju ter razvojnim in drugim nacionalno pomembnim nalogam, določenim v pravilniku, ki ga sprejme minister, pristojen za visoko šolstvo. Sredstva za omenjene namene se izračunajo na podlagi števila vpisanih študentov in diplomantov na posameznem visokošolskem zavodu (Zakon o visokem šolstvu, Ur. list RS, št. 100/04).

Sredstva, zbrana s šolninami, so namenjena izvajanju študija od delu. Iz šolnin se financirajo tudi investicije in investicijsko vzdrževanje fakultet, saj so sredstva iz proračuna za ta namen skromna. Drugi prispevki študija so vpisnine, članarine za knjižnice, zamudnine, nadomestila za uporabo informacijske tehnologije, nakup literature in drugo. Plačila za opravljene storitve pomenijo tržno dejavnost posameznega visokošolskega zavoda oziroma fakultete. Tržna dejavnost pomeni prodajo proizvodov in storitev, ki jo fakultete opravljajo poleg opravljanja javne službe.

Zavod načeloma lahko ustvari presežek prihodkov nad odhodki - (dobiček), vendar pa ne glede na vir pridobivanja tega dobička ne sme razdeliti, ampak ga lahko porabi za opravljanje in razvoj dejavnosti, kar je značilno za neprofitne organizacije. Javni zavodi morajo kot proračunski uporabniki svoje prihodke in odhodke izkazati po načelu denarnega toka, in sicer zaradi spremljanja gibanja javnofinančnih prihodkov in odhodkov na ravni države. V izkazu prihodkov in odhodkov prikažejo ločeno prihodke za izvajanje dejavnosti javne službe in prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu. Prihodki za izvajanje javne službe se nadalje delijo na prihodke iz sredstev javnih financ in prihodke iz drugih virov za izvajanje javne službe.

Tržno dejavnost dovoljuje 48. člen Zakona o zavodih (Uradni List RS, št. 18/98) v primeru, da je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je bil javni zavod ustanovljen. Značilnost tržne dejavnosti je ustvarjanje dobička, obdavčljivost tako prodaje kot tudi dohodkov in izpostavljenost konkurenci. K prihodkom od prodaje blaga in storitev na trgu spadajo le tisti prihodki, ki jih javni zavod ustvari s prodajo tistega blaga in storitev, ki niso opredeljene kot javna služba. Tržna dejavnost javnih zavodov je opredeljena zelo ozko, zato je je relativno malo. Za javno službo je značilno, da gre pri njej za zadovoljevanje javnih potreb. Pri izkazovanju prihodkov velja splošno načelo, da so prihodki za izvajanje javne službe vsi prihodki, ki jih javni zavod prejme za opravljanje storitev javne službe, ne glede na to ali gre za prihodke iz javnih ali zasebnih virov. Po

Mojca Potočnik Kogovšek  
**Visokošolski zavodi in tržna dejavnost:  
primer Slovenije in tujine**

22. členu Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91) se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta, na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država (v njenem imenu Vlada Republike Slovenije), občina ali mesto (ustanovitelj). Najbolj pristojna za pojasnjevanje, kaj sodi v javno službo, so resorna ministrstva, v tem primeru Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je zavzelo stališče, da sodijo prihodki od šolnin med prihodke opravljanja javne službe. Fakulteta na podlagi finančnih kalkulacij, ki jih sprejme Upravni odbor Univerze v Ljubljani, določi višino šolnin za posamezno študijsko leto. Cena šolnine naj bi pokrivala neposredne stroške dela, neposredne stroške materiala in posredne stroške.

Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št.23/99) v 9. členu določa, da je treba zagotoviti ločeno spremljanje javne in tržne dejavnosti. Za ugotavljanje uspešnosti poslovanja posamezne dejavnosti je ključnega pomena čim doslednejše razmejevanje odhodkov in prihodkov med obema vrstama dejavnosti (16. člen Zakona o računovodstvu).

Odhodki, ki se nedvoumno nanašajo na določeno dejavnost, se lahko že na podlagi dokumentacije neposredno pripišejo ustrezni dejavnosti. Drugi odhodki se razvrščajo na podlagi meril (sodil), ki jih predpisuje 23. člen Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 115/02). Merila naj bi pripravilo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, glede na to, da jih ni, pa se lahko uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne dejavnosti. Ta merila obravnava tudi Slovenski računovodski standard številka 36.15 za ugotavljanje spremenljivih in stalnih stroškov posameznih javnih služb, posredno pa se to nanaša tudi na tržno dejavnost.

Dejstvo je, da javni zavodi kot neprofitne institucije v delu, ki se nanaša na izvajanje javne službe, financirane iz javnih virov, konec leta prikazujejo pozitivne ničle. Tržna dejavnost pa dovoljuje prikazovanje presežka prihodkov nad odhodki in je tako enakovredna družbi z omejeno odgovornostjo, ki nastopa na trgu. Gre za dva nasprotujoča si pojma, ki javne zavode in s tem tudi gospodarske družbe postavlja v neenakovreden položaj.

Glede na to, da zaposleni na fakultetah poleg osnovne dejavnosti, ki jo financira ministrstvo, opravljajo tudi naloge, ki se nanašajo na nejavne prihodke, je Vlada RS sprejela uredbo o plačilu iz naslova le tega.



Na podlagi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) (22.i člen) je bila sprejeta Uredba o dodatni delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (Uradni list RS, št. 69/2008), ki določa prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu in zgornji obseg sredstev, ki se lahko uporabi za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

## **8. Visokošolski zavodi in tržna dejavnost**

V Sloveniji nimamo jasno opredeljenega odnosa do tržne dejavnosti javnih zavodov. Na splošno prevladuje mnenje, da imajo javni zavodi, ki jih financira država, na trgu določeno prednost in da zato njihova tržna dejavnost pomeni neloyalno konkurenco gospodarskim podjetjem, ki pridobivajo svoj dohodek samo na prostem trgu. Še posebej kritičen je odnos do tržne dejavnosti, ki jo opravljajo visokošolske organizacije, pri tem pa uporabljajo za svojo dejavnost na trgu drago laboratorijski opremo, ki jo je financirala država, oziroma naj bi, po mnenju kritikov, pri svoji tržni dejavnosti izkoriščali poceni delovno silo študentov. Anketa, ki sem jo izvedla med fakultetami za arhitekturo v tujini, ne potrjuje takšnega mnenja, saj je temeljni namen tržne dejavnosti fakultet predvsem njihovo povezovanje z gospodarstvom, in sicer zato, da se povežejo teoretična znanja s praktičnimi izkušnjami.

Zaradi pomanjkanja jasnega koncepta o odnosu med javnimi službami in gospodarstvom, prihaja v praksi do številnih nejasnosti. Tako ugotavlja Računsko sodišče Slovenije pri revidiranju tržne dejavnosti javnih zavodov tele pomanjkljivosti (glej Suhadolnik, 2005, str.5):

- a) ni enotnega pristopa k razmejevanju prihodkov javne službe od tržne dejavnosti
- b) resorna ministrstva niso natančneje opredelila sodil za razporeditev odhodkov na javno službo in tržno dejavnost
- c) javni zavodi nimajo izdelanih sodil za razporeditev odhodkov na obe vrsti dejavnosti, ki bi bili opredeljeni v njihovih notranjih predpisih in bi jih dosledno upoštevali
- d) ni usklajenega ugotavljanja tržne dejavnosti po zakonu o računovodstvu in ugotavljanja tržne dejavnosti zaradi določanja obsega sredstev za povečano delovno uspešnost, kar povzroča težave vsem udeleženiim.

## **9. Tržna dejavnost tujih fakultet**

Izvedla sem anketo med dvajsetimi evropskimi in neevropskimi arhitekturnimi fakultetami. Ugotavljam, da 86,6% vseh vprašanih tujih fakultet izvaja tržno dejavnost tudi v okviru državnih univerz, kar omogoča njihova nacionalna zakonodaja. Večji delež tržne dejavnosti izvajajo pri doktorskem študiju (60%) in podiplomskih tečajih (86,6%) ter pri uresničevanju raziskovalnih projektov (100%) in strokovnem delu (80%), najmanjši delež pri dodiplomskem študiju (33,3%). Polovica vprašanih fakultet s tržno dejavnostjo ustvari okoli 10% dohodka, četrtnina anketiranih fakultet ustvari okoli 20% prihodka iz tržne dejavnosti, 30% ali več prihodka pa ustvari le 15% fakultet. Kar 86,6% fakultet izvaja tržno dejavnost z neposredno zaposlenimi na fakulteti, 40% fakultet je v ta namen organiziralo fakultetni inštitut, 26,6% fakultet pa izvaja tržno dejavnost na drugačen način. 66,6% vprašanih fakultet je odgovorilo, da vključujejo študente v tržno dejavnost kot izvajanje prakse. Ustvarjeni dohodek od tržne dejavnosti se največkrat deli tako, da pripada manjši del dohodka fakulteti, drugo pa neposrednim izvajalcem, z odbitkom stroškov za administracijo (40%). V manjšini so fakultete, kjer pripada prihodek v celoti neposrednim izvajalcem, pri četrtini vprašanih fakultet pa ostaja prihodek fakulteti, z odbitkom neposrednih stroškov za izvajalce in administracijo. Dobra polovica vprašanih fakultet izvaja tržno dejavnost s sodelovanjem gospodarstva (53,3%), hkrati pa ugodno ocenjujejo korist tržne dejavnosti za razvoj fakultete, ker omogoča hiter prenos univerzitetnega znanja v prakso (73,3%), omogoča prenos znanj iz prakse na univerzo (80%) in prispeva pomemben delež sredstev za razvoj fakultete (66,6%).

V večini držav, kjer opravljajo tržno dejavnost, so študentje le posredno vključeni v ta proces, kot opazovalci ali v neprofitnem delu tržne dejavnosti, kjer se pridobljena sredstva namenijo za njihove študijske potrebe. Sodelujejo pri študentskih delavnicah ali terenskih oziroma laboratorijskih raziskavah v praksi, ki jih izvajajo v okviru obveznih vaj pri predmetih. Na vprašanje, ali izvajajo tržno dejavnost organizirano s sodelovanjem gospodarstva, je polovica fakultet odgovorila pritrdilno, polovica pa z gospodarstvom sodeluje občasno in na podlagi javnih razpisov.

Vsi anketiranci so bili mnenja, da je tržna dejavnost fakultet koristna in profesorjem ter študentom omogoča stik s prakso, hkrati pa prinaša pomemben delež prihodka fakultet, ki je namenjen nadaljnjemu razvoju.

## **10. Javna služba in tržna dejavnost Fakultete za arhitekturo**

Fakulteta za arhitekturo (FA) je imela do leta 1998 registracijo za opravljanje projektantskih dejavnosti (sodni register Okrožnega sodišča v Ljubljani z datumom 14.10.1996). Po mnenju Inženirske zbornice Slovenije je to pomenilo nelojalno konkurenco na enotnem trgu ponudbe projektantskih storitev. V zbornici so bili prepričani, da ima fakulteta pri svoji tržni dejavnosti manjše režijske stroške ter da lahko uporablja pri svojem delu cenejšo študentsko delovno silo. Zato je bilo fakulteti pooblastilo odvzeto. V takšnih razmerah so se pedagoški delavci FA odločili, da ustanovijo družbo z omejeno odgovornostjo. V njenem okviru še naprej izvajajo svojo strokovno in umetniško dejavnost, pri čemer dela praviloma potekajo na podlagi tripartitnih pogodb med naročnikom, izvajalcem in FA. Na ta način ostajajo reference in del finančnih sredstev tudi v okviru fakultete.

## **11. Dvojna vloga fakultetne administracije**

Fakultete so zainteresirane za tržno dejavnost vsaj iz dveh razlogov:

- a) S tržno dejavnostjo pridobivajo fakultete in njihovi delavci potrebne strokovne in raziskovalne reference, na podlagi katerih lahko uspešneje konkurirajo na vse bolj zaostrenem evropskem trgu znanja.
- b) S tržno dejavnostjo lahko pridobijo fakultete tudi del svežih sredstev za lasten razvoj, denimo za nakup opreme, za investicije, obštudijske dejavnosti študentov in podobno.

Največjo korist in tudi motiv za tržno delo imajo pedagogi in raziskovalci ter fakulteta kot institucija. Hkrati je delo na trgu dodatno breme za fakultetno administracijo. Večina fakultet pavšalno zaračunava delež od pogodbenega zneska, ki je namenjen delu administracije. Ta delež je pogosto fiksni, ne glede na količino dodatno opravljenega dela, in zato ne pomeni stimulacije za delo administracije. To je še posebej očitno pri evropskih raziskovalnih projektih, pri katerih fakulteta praviloma ne zaračunava režijskih stroškov, zaradi česar je administracija prisiljena opravljati svoje delo volontersko.

## **12. Predlogi rešitev na primeru Fakultete za arhitekturo**

Danes postopoma izginjajo razlike med različnimi oblikami visokošolskih organizacij in hkrati se povečuje njihov interes za povezovanje z gospodarstvom. Razvoj teži k tako imenovani učeči družbi, kjer so v proces izobraževanja in raziskovanja vpletene vse ravni družbenega in gospodarskega življenja v najrazličnejših medsebojnih povezavah, kar bo v prihodnje omogočilo optimalno izkoriščanje vseh intelektualnih oziroma človeških virov ter sinergijo njihovega medsebojnega delovanja. Tudi v Sloveniji se bodo univerze po pričakovanju v prihodnje tesneje povezale z gospodarskimi organizacijami in si tako zagotovile del sredstev za svoj razvoj tudi na trgu (Jasna Kontler Salomon, Delo, 2006). S tem v zvezi predlagamo na FA vrsto novosti in sicer:

- a) Vpeljati je treba funkcijo prokurista oziroma prodekana za finančno področje.
- b) Fakulteta mora opredeliti jasne cilje in namene delovanja na trgu.
- c) Z razvojnim menedžmentom mora fakulteta nuditi oporo neposrednim izvajalcem dela na trgu.
- d) Raziskovalcem, ki prevzemajo evropske projekte, je treba nuditi ustrezno administrativno logistično podporo ter zagotoviti sredstva za plačilo stroškov med posameznimi fazami izvedbe projektov.
- e) Fakulteta naj si prizadeva za organizacijo mednarodnega podiplomskega študija z dolgoročnimi akademskimi in politično-ekonomskimi učinki, ko gre za uveljavljanje slovenskega znanja in podjetništva na tujih trgih (Program dela Fakultete za arhitekturo, 2006/2009). Študentje iz tujine bodo postali ambasadorji slovenskih interesov na tujem.
- f) Fakulteta se mora učinkovito povezati z novim Univerzitetnim podjetniškim inkubatorjem in z Inovacijsko-razvojnimi inštitutom Univerze, ki je v ustanavljanju.
- g) Ohraniti je treba obliko organiziranja profesorjev kot družbenikov v družbi z omejeno odgovornostjo (UNIARH d. o. o.), v okviru katere izvajajo profesorji na trgu projektantsko-umetniško delo, ki je pogoj za njihovo akademsko napredovanje.
- h) Z gospodarskimi organizacijami naj fakulteta organizira skupne razvojne inkubatorje, v katerih bi sodelovali tako pedagogi in raziskovalci kot

študentje ali strokovnjaki iz prakse in v okviru katerih bi študentje s finančno pomočjo zainteresiranih naročnikov uresničili raznovrstne vzorčne projekte.

- i) Fakulteta naj organizira karierni center, v okviru katerega bo ciljno, za trg in usmerjeno došolala diplomante na željo in na račun zainteresiranih bodočih uporabnikov.
- j) Na FA je treba razviti mrežni sistem vodenja, ki naj hkrati vključuje hierarhično in tržno obliko notranje organiziranosti fakultete.
- k) Z novo organiziranostjo fakultete, ki pomeni kombinacijo hierarhičnega in nehierarhičnega vodenja in finančnega poslovanja, bo jasneje opredeljeno razmerje pedagogov in raziskovalcev do fakultetne administracije, saj bodo administrativne posle v okviru tržne dejavnosti po dogovoru in za ustrezno plačilo opravljalo fakultetno osebje, ki bi imelo v tržni dejavnosti dopolnilno zaposlitev in možnost strokovnega napredovanja.
- l) S predlaganim načinom organizacije tržne dejavnosti, ki bi jo pretežno izvajali v okviru posameznih projektih skupin, razvojnih inkubatorjev in omenjene družbe z omejeno odgovornostjo, se bo sistem evidenc ločil na tiste, ki so v pristojnosti države in fakultete kot izvajalke javne službe na račun javnih sredstev in na tiste, ki pripadajo dejavnosti, kjer nastopa fakulteta na trgu (tudi za del javne službe, ki je ne financira država).

### **13. Zaključek**

Navedla sem številne argumente, ki govorijo v prid uvajanju tržne dejavnosti na visokošolskih zavodih in opisala predlog potrebnih in možnih organizacijskih preureditev, ki izvirajo iz potrebe po večji dinamičnosti in tržni konkurenčnosti visokošolskih zavodov. S tem sem dokazala povezavo med kakovostno organizirano tržno dejavnostjo na visokošolskih zavodih in možnostjo njihovega vsestranskega razvoja ter krepitve njihove konkurenčnosti, predvsem pa pozitivne učinke povezovanja fakultet s prakso pri krepitvi vezi med akademskim in strokovnim okoljem, kar bo predvsem v prid študentom. Hkrati se potrjuje hipoteza, da je tržna dejavnost neizogibno potrebna, če želijo pedagogi ohraniti in razvijati stik z živo stroko, kar kažejo težnje pri razvoju evropskega visokega šolstva. To sem potrdila z anketo na tujih fakultetah in z analizo

Mojca Potočnik Kogovšek  
**Visokošolski zavodi in tržna dejavnost:  
primer Slovenije in tujine**

sodobnih gibanj v razvoju evropskega visokega šolstva. Predlagam izvajanje tržne dejavnosti v treh večjih sklopih: pri raziskovalnem in ekspertnem delu v povezavi z gospodarstvom, pri podiplomskem in izrednem študiju, ki poteka v okviru fakultete brez proračunskih sredstev, ter pri projektantski dejavnosti. Na podlagi rezultatov, ki sem jih pridobila v okviru svoje raziskave, predlagam novo organiziranost fakultet, ki temelji na kombinaciji hierarhičnega in nehierarhičnega vodenja in finančnega poslovanja fakultet. Menim, da je za realizacijo ideje o policentričnosti oziroma razpršenosti univerzitetne strukture treba razvijati zahtevnejše oblike notranje organizacije, ki bodo kombinacija tradicionalne hierarhične oblike vodenja (od zgoraj navzdol) in mrežnega, nehierarhičnega nivojskega in mednivojskega povezovanja, utemeljenega na diskrecijski pravici strokovnih vodij manjših, tržno in projektno usmerjenih akademskih skupin, ki delujejo v imenu fakultet, vendar na lasten račun. V takšnih organizacijskih razmerah bo mogoče jasno opredeliti odnose med udeleženci, se pravi med fakultetami in gospodarstvom, med fakultetami in nosilci posameznih projektov ter med posameznimi projektnimi skupinami in fakultetno administracijo. Predlagam projektno organiziranost tržne dejavnosti na fakultetah, ki bo omogočila razvoj novega znanja; to se bo v okviru mrežne organiziranosti prenašalo tudi v akademsko sfero in jo plemenitilo z novimi izkušnjami. S svežim kapitalom bo mogoče pridobiti nove pedagoške in raziskovalne kadre ter kupiti potrebno opremo, kar bo nedvomno pozitivno vplivalo tudi na obseg ponudbe in na kvaliteto učnega programa, namenjenega študentom. Vsekakor menim, da je treba pravočasno opozoriti visokošolske organizacije na napovedane systemske spremembe, da se lahko nanje pripravijo z oblikovanjem razvojnih strategij, ki bodo upoštevale tudi potrebo po povečanem deležu tržne dejavnosti in po aktivnejšem odnosu do gospodarstva.

*Mojca Potočnik Kogovšek je leta 2001 na Fakulteti za upravo zagovarjala diplomsko nalogo z naslovom »Program Tempus v Sloveniji – problemi, rezultati in priporočila«. Leta 2007 je na isti fakulteti zaključila specialistični študij z nalogo s področja tržne usmerjenosti fakultet. Zaposlena je na Fakulteti za arhitekturo kot pomočnica tajnika za finančne zadeve.*

## **Literatura**

- Clark, Burton R.(1995). Complexity and Differentiation: The Deepening Problem of University Integration. In: D.D. Dill & B. Sporn (Eds). *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford: Pergamon Press, str.159-169.
- Goedegebuure, L. et al. (Eds.). (1993). *Higher Education Policy, An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon Press.
- Kamnar, H. (1998): »Konflikt med avtoriteto ustanovitelja in avtonomijo javnega zavoda«, magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Kogan, M.(1992). New trends in higher education research in Europe and their relationship to key issues in European higher education and higher education policy: Three issues on the research agenda'. In: Frackmann E. & Maassen P. (Eds.). *Towards Excellence in European Higher Education in the '90s*, Utrecht, Lemma, str. 63-68.
- Kontler-Salamon, J. Slovo klasičnih univerz: pogovor z novim predsednikom Podonavske rektorske konference, Delo, 25.9.2006.
- Neave, G. (2000). *The universities responsibilities to society. International perspective*. Amsterdam: IAU, Elsevir.
- Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. Uradni list RS, št. 28/00, 33/03, 79/04, 36/06.
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Uradni list RS št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04.
- Program dela Fakultete za arhitekturo. 2006-2009.
- Suhadolnik, V. (2005). Upravljanje in evidentiranje tržne dejavnosti v javnih zavodih, *Konferenca Računskega sodišča*, Ljubljana.
- Uredba o dodatni delovni uspešnosti v javnem sektorju. Uradni list RS, št. 14/2006, 136/2006, 69/2008.
- Zakon o računovodstvu. Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 126/03, 70/04, 53/05, 14/06, 27/06, 68/06, 1/07, 57/07.
- Zakon o visokem šolstvu. Uradni list RS, št. 67/93, 39/95, 18/98, 35/98, 99/99, 64/01, 100/03, 134/03, 63/04, 100/04, 94/06.
- Zakon o zavodih. Uradni list RS, št. 121/91,451/94, 8/96, 18/98.

SUMMARY

**HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS AND MARKET  
ACTIVITIES: A CASE STUDY OF SLOVENIA**

The market activity of higher education institutions is important for their general development, which is why optimal conditions need to be created for its performance to the advantage of all faculty members, the profession and students. The basis for changes in financing higher education in Europe is the Erfurt Declaration "Towards the Responsible University of the Twenty-first Century", adopted in March 1999. It contains a directive stating that universities should find additional financial resources, whereby they achieve greater financial autonomy, but also assume greater responsibility. This results in the diversification, privatisation and businessisation of higher education. One of the fundamental purposes of the new market-oriented government policies is the introduction of more pronounced competitiveness between all higher education institutions. This is why states strive for more volatility and instability in the field of public financial assistance. Competitive environments should prompt institutions to reform their internal organisational structures in order to achieve better performance and, at the same time, produce innovative academic, research and accompanying programmes of interest as much to the students as to potential sponsors willing to finance research projects in the field of the private sector. With respect to the foregoing, some questions and problems are being posed in Slovenia:

- a) Should market activity inside Slovene higher education institutions be supported?
- b) Should market activity be carried out on behalf of faculties or universities?
- c) What should be the ratio between public and market activities in higher education institutions?

In the paper, answers to the above questions are presented, and the link between the quality of organisation of market activity in higher education institutes and their possibilities for all-round development is shown.



As the matter is vaguely defined legally, the purpose of the research was to find deeper theoretical and practical reasons for maintaining and developing market activities in public institutes – faculties in Slovenia.

In connection with the issue under discussion, three starting hypotheses were formulated as follows:

- a) market orientation in higher education is important for stimulating greater competition among all types of higher education institutions.
- b) restructuring the internal organisation of higher education institutions is necessary for the adaptation of public institutes to new social and economic conditions in the knowledge market.
- c) linking higher education with the economy is important for the professional, scholarly, pedagogical and economic development of higher education institutes.

Today, most European countries tend toward the development of new organisational models in higher education, which would be founded on traditional forms, but would simultaneously introduce new methods required by a contemporarily organised society. They seek parallels in the organisational models of contemporary business organisations, which are organised in a more dynamic fashion than traditional higher education models. Different to business organisations, activities of higher education institutions (research, preserving and spreading knowledge) are prevalently non-profit. Universities have aims that are much more long-term than might be expected in business organisations. The market dictates the need for new, specialised higher education programmes which contribute to the forming of fresh pedagogical and research units within the framework of higher education institutions. Differentiation is a necessity, but higher education specialisation contributes to accelerated organisational fragmentation, as investigations in new areas require fresh teaching staff, new departments and new research centres. Therefore, new forms of management of higher education institutions and integration process are a significant part of organisational efforts, and impose great liability upon the administration of higher education institutions. Vertical communication constitutes one of the possibilities for linking structures, whereby different work groups are hierarchically linked, and subordinated and ac-

countable to a common leader. But there are also horizontal mechanisms for linking structures, which prompt regular mutual communication between individuals and groups, thus enhancing the processing of the data of the entire organisation.

This is of importance in forming new higher education programmes which are being evolved with regard to scholarly disciplines, the objectives of the new programmes or market demands. In most European countries the forming of new higher education programmes is in the province of line ministries. In Slovenia, such decisions are taken by the Council for Higher Education on the initiative of higher education organisations. Fresh programmes bring greater differentiation, therefore new forms of management and integration of higher education institutions need to be established. Because of the necessary balance between differentiation and integration, a compromise will probably be needed between new approaches and traditional forms which once helped organise the academic work. The development of an appropriate academic structure is therefore the prime objective of the academic and administrative management. Moreover, it is important to achieve a legal definition of the activity and the financing of higher education institutes in Slovenia, which is still vague, especially in regard to market activities at the faculties. In Slovenia, a public institute may be founded by the State, a municipality or other public entity, usually for non-profit social activities – i.e. public services. But it may also be founded for other non-profit activities if they are carried out according to the terms and conditions in force for public services. A private institute is established for carrying out services outside the public service, but either may perform both activities. As to the management and disposal of the assets of public institutes, there is a problem. As actual public institutes have predominantly developed from working organisations in the process of nationalisation, we have to deal in these institutes with the assets of the founder (i.e. the State) and the institute's assets. Consequently, a justified question emerges: should the institute's assets be regarded as private or public property? Market activity at faculties is allowed by Art. 48 of the Institutes Act (Official Gazette of RS, n° 18/98), providing it is intended for carrying out the activity that the institute had been founded for. The characteristics of market activity are the creation of profit, taxability of sales and income, and exposure to competition.

In Slovenia there is a critical, even negative attitude to market activities performed by higher education organisations which in the process use expensive laboratory equipment financed by public funds and – in the opinion of critics – exploit cheap student labour. A survey carried out among faculties of architecture abroad does not corroborate this opinion, since the basic purpose of market activities of foreign faculties is primarily liaising with the economy in order to link theoretical knowledge to practical experiences. The author found that 86.6% of all faculties surveyed carry out market activities within the framework of public universities, which is allowed by their national legislation. However, students are not included in the profitable activities of the faculties. The survey investigated the forms of introduction of market activity at Ljubljana's Faculty of Architecture and found that through market activity the faculty acquires the necessary professional and research references, as well as some financial resources for development, used for example for purchasing equipment, investments, extra-curricular activities of the students and similar. Here the important dual role of the school's administration should be mentioned: it bears an additional burden through the introduction of marketing, and needs to be suitably financially motivated. The survey suggests a range of new solutions which may facilitate and stimulate the evolution of market activity. Among others, it suggests carrying out market activities in three large complexes of labour and services supply: teachers' and investigators' research and expert work in connection with the business sector; graduate and part-time study which takes place at the faculty without public funding; and professional activities performed by individual teachers either within the framework of faculty institutes or their own limited liability companies.

On the basis of the analysis of the existing situation, a new organisation of faculties has been proposed. It is based on a combination of hierarchical and non-hierarchical management and financial operation. To this end, it will be necessary to evolve more demanding forms of internal organisation. They will be a combination of traditional hierarchical top-down management, and networked, non-hierarchical intra-level and inter-level 'wiring' resting on the discretionary rights of professional leaders of small, market and project oriented academic groups acting on behalf of faculties, but on their own account. In such organisational conditions it will be possible to clearly define the relations between the participants i.e. between faculties and the business sector, between faculties and holders of individual projects, and between individual project groups and faculty

Mojca Potočnik Kogovšek

**Visokošolski zavodi in tržna dejavnost:  
primer Slovenije in tujine**

administration. The proposed project organisation of the market activity will enable the growth of fresh knowledge. Networked organisations will transfer this knowledge into the academic sphere, too, enriching it with new experience. Fresh capital will make it possible to attract new teaching and research staff and purchase the necessary equipment, which will positively influence the scope and quality of the study programmes for students.

# Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije

UDK: 328(497.4):061.1EU

Lovro Lončar

lovro.loncar@gmail.com

## IZVLEČEK

Slovenija je v času od 1. januarja 2008 do 30. junija 2008 kot prva nova članica Evropske unije (EU) predsedovala Svetu EU. Državni zbor Republike Slovenije je že v začetku leta 2005 pristopil k začetku priprav in aktivnosti v času predsedovanja Svetu EU v okviru tradicionalne vloge, ki jo imajo parlamenti držav članic EU, ki predsedujejo Svetu EU.

Državni zbor Republike Slovenije je imel pri pripravah in izvedbi aktivnosti v času predsedovanja posebno, specifično vlogo. Aktivnosti so zahtevale poseben pristop v vodenju in koordiniranju t.i. »projekta predsedovanja« v okviru Državnega zbora Republike Slovenije. V članku so prikazane ključne aktivnosti pred in med predsedovanjem Svetu EU v Državnem zboru RS, predvsem priprave na dogodke in njihovo samo izvedbo, ki so uporabne v vsakem času za izvedbo podobnih nalog oz. projektov.

*Ključne besede: Državni zbor Republike Slovenije, predsedovanje Svetu EU, organizacijske priprave, projektna skupina, službe Državnega zbora*

JEL: 022

## **1. Uvod**

V času predsedovanja nacionalni parlamenti predsedujejo medparlamentarnim zasedanjem na treh ravneh (Državni zbor, 2006):

1. Predsedovanje Konferenci odborov za evropske zadeve (COSAC), ki jo sestavljajo do šestčlanske delegacije parlamentarnih odborov za evropske zadeve držav članic EU in Evropskega parlamenta, kot opazovalci pa so vabljeni tudi po trije predstavniki držav kandidatk.
2. Medparlamentarna srečanja drugih odborov nacionalnih parlamentov, ki jih organizira predsedstvo. Poleg srečanja odborov za zunanjo politiko, ki je stalnica vsakega predsedovanja, lahko nacionalni parlament predsedujoče države organizira tudi srečanja nekaterih drugih odborov. Po tradiciji so to tri do štiri srečanja, na katera so vabljeni predsedniki delovnih teles obeh domov parlamentov (v primeru dvodomnosti) držav članic EU, pristopnic in kandidatk ter predstavniki Evropskega parlamenta.
3. Medparlamentarna srečanja v sodelovanju z Evropskim parlamentom (EP) – sopredsedovanje skupnim medparlamentarnim srečanjem v Bruslju. Gre za dva tipa srečanj: skupna srečanja odbora EP z delegacijami nacionalnih parlamentarnih odborov in horizontalna srečanja.

Vse navedene aktivnosti so potekale tudi v času predsedovanja Slovenije Svetu EU (v nadaljevanju: predsedovanje): konferenca COSAC maja 2008 na Brdu; v veliki dvorani Državnega zbora šest medparlamentarnih srečanj odborov nacionalnih parlamentov; tri medparlamentarna srečanja v soorganizaciji z Evropskim parlamentom v Bruslju; Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) pa je gostil tudi obisk predsednika Evropskega parlamenta; sestanek predsednikov parlamentov t.i. predsedujočega tria (Nemčije, Portugalske, Slovenije) in Francije kot naslednje predsedujoče države ter predsednika Evropskega parlamenta; sodeloval je pri izvedbi Kolokvija Skupščine Zahodnoevropske unije (ZEU) in pri realizaciji srečanja Transatlantskega zakonodajnega dialoga.

## **2. Odločitev za predsedovanje**

Novembra leta 2004 je bila Sloveniji ponujena priložnost, da kot prva nova članica EU po širitvi EU leta 2004 prevzame v skladu s predlaganim načrtom predsedovanja posameznih članic EU predsedovanje Svetu EU. Na tej podlagi je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) 10. novembra 2004 v Državni zbor Republike Slovenije predložila Informacijo o vrstnem redu predsedovanja Svetu Evropske unije in Evropskemu svetu po letu 2006 (Vlada, 2004). V skladu z Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, št. 34/2004) je Kolegij predsednika Državnega zbora na svoji seji dne 16. 11. 2004 sprejel sklep, da Državni zbor na seji obravnava in sprejme stališče Republike Slovenije o predsedovanju Slovenije Svetu Evropske unije in Evropskemu svetu.

Glede na to, da je bil takrat že začel postopek sprejema Pogodbe o ustavi za Evropo po članicah EU, je Državni zbor na predlog Vlade naslednji dan po kolegiju na seji sprejel stališče Republike Slovenije, da »v primeru, da Pogodba o Ustavi za Evropo stopi v veljavo do konca leta 2006, Republika Slovenija sprejme predsedovanje Svetu Evropske unije v prvi skupini držav, v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, in ga, v primeru, da se predsedovanje ne bo izvajalo skupno, izvaja v prvi polovici leta 2008. V primeru, da Pogodba o ustavi za Evropo ne stopi v veljavo do konca leta 2006, Republika Slovenija sprejme predsedovanje Evropskemu Svetu in Svetu Evropske unije v prvi polovici leta 2008« (Vlada, 2004). S to odločitvijo in kasneje v Bruslju s potrditvijo našega predsedovanja so se dejansko začele vsebinske in tehnične priprave na predsedovanje. Glede na znana dejstva o kasnejšem postopku sprejema Pogodbe o ustavi za Evropo po članicah EU je Slovenija torej predsedovala v prvi polovici leta 2008.

## **3. Vsebinske priprave na predsedovanje v Državnem zboru**

Vlada je bila v skladu s svojo ustavno vlogo in pristojnostmi nosilka aktivnosti predsedovanja, kar pomeni, da je imela nosilno vlogo in odgovornost pri predsedovanju, seveda pa sta ob vsakem predsedovanju posamezne članice

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

pomembni tudi vloga in aktivnost nacionalnih parlamentov ter drugih institucij in organov. Predsedovanje je nacionalni projekt.

Vsebinska določitev aktivnosti za čas predsedovanja je po sami odločitvi o sprejemu predsedovanja najpomembnejša odločitev Državnega zbora. K določitvi aktivnosti v času predsedovanja je Državni zbor pristopil v začetku leta 2006.

Ključne odločitve v zvezi z aktivnostmi Državnega zbora v obdobju priprav in predsedovanja je sprejemal kolegij predsednika Državnega zbora. Aktivnosti je vodil oziroma usklajeval predsednik Državnega zbora v sodelovanju z generalnim sekretarjem Državnega zbora in projektno skupino v Državnem zboru za pripravo na predsedovanje Republike Slovenije Evropski uniji od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008 (v nadaljevanju: projektna skupina) (Državni zbor, 2006b). Pri tem je bilo izredno pomembno, da je bil predhodno usklajen časovni plan rednega dela Državnega zbora, program predsedovanja na parlamentarni ravni in program drugih mednarodnih aktivnosti v času predsedovanja v Državnem zboru. Generalni sekretar Državnega zbora je v sodelovanju s projektno skupino redno seznanjal kolegij predsednika Državnega zbora o poteku priprav na predsedovanje v Državnem zboru.

Na posvetu z vodji poslanskih skupin je bilo v začetku marca 2006 na predlog strokovnih služb Državnega zbora obravnavano gradivo Predlog priprav na predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008 – parlamentarni vidik (Državni zbor, 2006), iz katerega so bile razvidne možne okvirne vsebinske aktivnosti oz. obveznosti v Državnem zboru v času predsedovanja. Gradivo so obravnavali tudi predsedniki delovnih teles.

Parlamentarni vidik oz. obseg predsedovanja EU posameznih nacionalnih parlamentov doslej ni bil nikoli formalno določen oz. opredeljen, saj je odločitev o vključenosti posameznega nacionalnega parlamenta v proces predsedovanja posamezne članice EU bolj stvar tradicije kot dejanskih formalnih obveznosti nacionalnih parlamentov. Edini dokument, ki opredeljuje sodelovanje nacionalnih parlamentov v času predsedovanja, so t.i. Haške smernice (Smernice o medparlamentarnem sodelovanju, sprejete na Konferenci predsednikov parlamentov držav članic EU v Haagu dne 3. 7. 2007). O metodah, načinih in vzorcih sodelovanja nacionalnih parlamentov v času predsedovanja občasno razpravljajo tudi predsedniki parlamentov držav članic EU, kandidatki in Evropskega parlamenta. Stopnja vključenosti v proces predsedovanja je torej avtonomna odločitev posameznega nacionalnega parlamenta. Formalno so v skladu s protokolom k Amsterdamski pogodbi (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v



Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

EU, 1997) obvezna le srečanja COSAC, tradicionalno pa je zaželeno srečanje odborov za zunanjo politiko (COFACC). Iz dosedanjih predsedovanj se pri organizaciji srečanj v času predsedovanja nacionalnih parlamentov največkrat uporablja model, pri katerem organizirajo več srečanj odborov (poleg omenjenih dveh vsaj še tri ali štiri srečanja odborov) ter pri določitvi odborov sledijo pretekli praksi držav, ki so že predsedovale, in predvsem konkretnemu programu predsedovanja.

Državni zbor je poglavitne informacije o metodologiji in o načinih predsedovanja črpal iz izkušenj avstrijskega predsedstva, čeprav je bil pred tem narejen krajši vsebinski pregled predsedovanj in praks ter standardov držav, ki so predsedovale Svetu EU pred Slovenijo.

Avstrijski model predsedovanja na parlamentarni ravni je službam Državnega zbora pri pripravah in izvedbi predsedovanja služil kot najprimernejši vzorec iz več razlogov (Državni zbor se na politični ravni ni nikoli odločal o tem, kateremu dosedanjemu modelu bo sledil pri izvedbi predsedovanja). Poleg geografske in časovne bližine predsedovanja (Avstrija je predsedovala EU v času, ko je Slovenija začela s pripravami), je Avstrija na parlamentarnem nivoju predsedovala s številčno relativno zelo majhnimi kadrovskimi resursi, kar je bil tudi cilj služb Državnega zbora. Avstrija je k predsedovanju pristopila sistematično in je imela pozitivne izkušnje na področju organiziranja skupnih parlamentarnih srečanj v Bruslju, ki jih organizirata evropski parlament in nacionalni parlament, ter skupnih srečanj odborov, njen proračun za predsedovanje je bil primerljiv s finančnimi načrti stroškov za predsedovanje v Državnem zboru. Finski model parlamentarnega predsedovanja, s katerim so se službe tudi seznanile, je bil organizacijsko glede na strukturo in pristojnosti znotraj parlamenta preveč poseben, portugalski model pa je bil za obseg slovenskega predsedovanja stroškovno in kadrovsko preobširen.

Odločitve, katera srečanja bo v času predsedovanja organiziral Državni zbor, so torej temeljile na prioritetah predsedovanja Slovenije EU in na dosedanjih praksah pri parlamentarnem predsedovanju ter na vsebinskih prioritetah posameznih delovnih teles (odborov) v Državnem zboru.

Prvo formalno odločitev v zvezi z načinom priprav na predsedovanje v Državnem zboru je kolegij predsednika Državnega zbora obravnaval dne 14. julija 2006, ko so člani kolegija sprejeli predlog aktivnosti Državnega zbora v obdobju predsedovanja EU od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008 (Državni zbor, 2006a), s katerim so določili usklajene datume srečanj delovnih teles, ki bodo organizirala srečanja predsednikov odborov v času predsedovanja, s celotnim koledarjem

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

predsedovanja Slovenije, saj je pomembno, da se datumi ključnih srečanj med predsedovanjem ne prekrivajo tako z vsebinskega vidika kot z vidika udeležbe gostov.

Najtežje je bilo uskladiti in določiti delovna telesa, ki bodo imela srečanja v Državnem zboru. Po odločitvi kolegija naj bi poleg sestanka predsedniške trojke COSAC in XXXIX. zasedanja COSAC, ki sta določena v poslovniku COSAC, ter tradicionalne konference predsednikov Odborov za zunanjo politiko, določili še srečanja štirih odborov. Na delovnih pogovorih se je namreč izkazalo, da je za organizacijo srečanj in za nekatere teme zainteresiranih več odborov in da bi ob tem posamezno srečanje lahko soorganizirala tudi po dva odbora (Državni zbor, 2007).

Na 95. seji Kolegija predsednika Državnega zbora dne 20. aprila 2007 je bil potrjen časovni in vsebinski razpored sestankov odborov nacionalnih parlamentov (Državni zbor, 2007a), ki so potekali v Državnem zboru v času predsedovanja, hkrati pa se je Kolegij seznanil z informacijo o predvidenih medparlamentarnih srečanjih v sodelovanju z Evropskim parlamentom ter drugih možnih srečanjih v Državnem zboru v času predsedovanja (npr.: srečanje Skupščine Zahodnoevropske unije in srečanje Transatlantskega zakonodajnega dialoga). Kolegij predsednika Državnega zbora je program dokončno dopolnil julija 2007 s srečanjem odborov za obrambo in srečanjem Skupščine Zahodnoevropske unije.

Državni zbor se je na svoji 34. redni seji dne 18. decembra 2007 seznanil z Informacijo o dejavnostih Državnega zbora Republike Slovenije v času predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije (januar–junij 2008) – EPA 1784-IV (Državni zbor, 2007b). Slovenija je do sedaj po dostopnih informacijah tudi edina predsedujoča država, ki je o temah (vsebini) posameznih parlamentarnih srečanj pred nastopom predsedovanja razpravljala v obliki informacije na plenarni seji parlamenta (na seji Državnega zbora). S tem je bila tudi širša javnost seznanjena z vsebinskimi parlamentarnimi poudarki predsedovanja EU.

Dogodki oz. srečanja so bili zaprti za javnost, z izjemo srečanja trojke COSAC in XXXIX. zasedanja COSAC, ki sta po poslovniku javna, ter Konference predsednikov odborov za obrambo in Odborov za kulturo.

Predsednika Državnega zbora in Državnega sveta sta 23. oktobra 2007 podpisala Dogovor o sodelovanju Državnega zbora in Državnega sveta pri usmerjanju aktivnosti v času priprav na predsedovanje in v času predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije (Državni zbor, 2007c). V dogovoru sta opredelila način sodelovanja pri srečanju odborov, srečanjih z Evropskim parlamentom ter

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

način delitve stroškov pri organizaciji skupnih dogodkov. Po zbranih informacijah je to prvi tovrstni formalni dogovor o pripravah in izvedbi predsedovanja med dvema domovoma, morda tudi iz razloga specifičnosti ustavnega položaja in pristojnosti ter Državnega zbora in Državnega sveta (v drugih državah je sistem dvodromnosti bolj jasen in definiran v smislu pristojnosti posameznih domov v mednarodnih zadevah – t.i. popolni dvodromni sistem). Sporazum je izhajal iz ustavne in zakonske opredelitve položaja in pristojnosti Državnega zbora in Državnega sveta, v želji po usklajenem in uspešnem sodelovanju med obema domovoma v času predsedovanja EU. Bistvo dogovora je bila tehnična razdelitev pristojnosti pri organizaciji srečanj nacionalnih parlamentov, kjer je poudarjena vodilna vloga Državnega zbora in sestava delegacij v razmerju 2 : 1 v korist Državnega zbora.

**Preglednica 1: Koledar dogodkov, povezanih s predsedovanjem  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

DATUM	DOGODEK	DELOVNO TELO
<b>2007</b>		
11. in 12. oktober	Obisk Odbora za zunanjo politiko EP (AFET) v RS	Odbor za zunanjo politiko
17. in 18. oktober	Obisk Odbora za razvoj EP (DEVE) v RS	Odbor za zunanjo politiko Odbor za gospodarstvo Predsednik DZ
18. oktober	Obisk Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve EP (EMPL) v RS	Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide Odbor za zadeve EU
26. in 27. november	Obisk Odbora za gospodarstvo in monetarne zadeve EP (ECON) v RS	Odbor za gospodarstvo Odbor za finance in monetarno politiko
30. november	Obisk odbora za pravne zadeve EP (JURI) v RS	Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje
20. december	Obisk Konference predsednikov Evropskega parlamenta v RS – dialog z mladimi	Predsednik Državnega zbora in Kolegij predsednika Državnega zbora

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

**2008**

8. januar	Obisk predsednika Evropskega parlamenta	Predsednik Državnega zbora
11. januar	Sestanek predsednikov parlamentov predsedujočega Tria in Francije ter predsednika Evropskega parlamenta	Predsednik Državnega zbora Predsednik Odbora za zadeve Evropske unije Predsednik Odbora za zunanjo politiko
21. januar	Srečanje predsednikov odborov, pristojnih za energetiko	Predsednik Odbora za gospodarstvo Predsednik Odbora za okolje in prostor
11. in 12. februar	Skupno parlamentarno srečanje o Lizbonski strategiji (v sodelovanju z Evropskim parlamentom)	Predsednik Državnega zbora Predsednik Odbora za gospodarstvo Predsednik Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide član Odbora za zadeve Evropske unije
17. in 18. februar	Srečanje predsednikov parlamentarnih odborov za evropske zadeve in Trojke	Predsednik Odbora za zadeve Evropske unije
2. in 3. marec	Konferenca predsednikov Odborov za obrambo	Predsednik Odbora za obrambo
4. in 5. marec	Kolokvij Skupščine ZEU	Delegacija Državnega zbora v Skupščini ZEU
17. in 18. marec	Konferenca predsednikov Odborov za zunanjo politiko	Predsednik Odbora za zunanjo politiko
14. april	Srečanje predsednikov Odborov za kulturo, šolstvo in šport	Predsednik Odbora za kulturo, šolstvo in šport
7. in 8. maj	XXXIX. zasedanje COSAC	Odbor za zadeve Evropske unije
24. in 25. maj	Transatlantski zakonodajni dialog	Predsednik Državnega zbora
26. in 27. maj	Skupno parlamentarno srečanje »Doseganje Evropske perspektive za Jugovzhodno Evropo« (v sodelovanju z Evropskim parlamentom)	Predsednik Državnega zbora Predsednik Odbora za zunanjo politiko Predsednik Odbora za zadeve Evropske unije
2. junij	Srečanje predsednikov Odborov za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	Predsednica odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
26. junij	Skupno srečanje parlamentarnih odborov za razvoj (v sodelovanju z Evropskim parlamentom)	član Odbora za zunanjo politiko

Vir: Informacija o dejavnostih Državnega zbora Republike Slovenije v času predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije (januar–junij 2008) – EPA 1784-IV (Državni zbor, 2007b.)

Za vsebinsko pripravo parlamentarnih srečanj so bila odgovorna posamezna delovna telesa (predsedniki odborov oz. strokovne službe Državnega zbora), kar pomeni odgovornost za določitev tem, govornikov, uskladitev programa, spremljanje poteka sestanka, pripravo morebitnih zaključkov itd.

Srečanja v okviru predsedovanja na parlamentarnem nivoju v temelju niso strukturirana tako, da bi nujno vodila do skupnih formalnih sklepov in enotnih zaključkov, gre bolj za razpravo parlamentarcev o ključnih, aktualnih izzivih predsedovanja, s poudarki na koledarju aktivnosti in prioritetah predsedujoče države, gre za seznanjanje predsedujočih o vsebinskih prioritetah formacijam Sveta EU, za izmenjavo mnenj s predstavniki Evropske komisije ter parlamenta.

Tako je bilo srečanje Odbora za energetiko in okolje parlamentov držav članic EU, Evropskega parlamenta in parlamentov držav kandidatk namenjeno razpravi o trajnostni energetske politiki EU s poudarkom na sodelovanju s sosednjimi regijami ter na podnebnih spremembah v luči novega podnebno-energetskega paketa Evropske komisije. Razprava je bila posvečena tudi energetske sodelovanju v Jugovzhodni Evropi, katere politična stabilnost je ključna za razvoj regije, hkrati pa je to tudi pogoj za gospodarsko in energetske stabilnost.

V okviru srečanja predsedniške trojke COSAC ter XXXIX. zasedanja COSAC je bil poudarek na pregledu sodelovanja med Evropsko komisijo in nacionalnimi parlamenti ter specifičnih temah, predvsem je bil namenjen razpravi o sodelovanju med Evropsko komisijo in nacionalnimi parlamenti o približevanju Evropske unije njenim državljanom ter medgeneracijski solidarnosti z aktivnim vključevanjem starejših v družbo. Udeleženci srečanja so razpravljali tudi o izzivih, povezanih s sodelovanjem Evropske unije z državami Zahodnega Balkana na področju notranjih zadev. Ob začetku novega triletnega obdobja izvajanja prenovljene Lizbonske strategije je bila na majskem srečanju v središču pozornosti tudi razprava o doseganju ciljev te strategije, ki bo usmerjena na prenos inovacij v gospodarstvo in na večanje konkurenčnosti v povezavi z odgovornim ravnanjem z okoljem kot odzivom na podnebne spremembe.

Odbor za obrambo je na svojem srečanju razpravljal o glavnih aktivnostih evropske varnostne in obrambne politike v času slovenskega predsedovanja, ki so bile usmerjene zlasti na področja Zahodnega Balkana, na operacije kriznega odzivanja, na razvoj in krepitev vojaških zmogljivosti ter na razvoj evropske obrambne agencije.

Odbor za zunanjo politiko se je na svojem srečanju osredotočil na številne aktualne zunanje-politične izzive: vprašanje skupne zunanje politike unije, širitev

EU, evropsko sosedsko politiko, odnose s strateškimi partnerji. Na srečanju je bila posebna pozornost namenjena predvsem evropski perspektivi držav Zahodnega Balkana, kar je bila tudi ena izmed prioritet slovenskega predsedstva.

Odbor za kulturo je razpravljal o pomenu, različnih vidikih in ciljnih medkulturnega dialoga, ki so bili v evropskem letu medkulturnega dialoga pomemben dejavnik evropskega združevanja in uresničevanja skupnih ciljev. Ključni cilj razprave je bil pri državljanih EU in politiki ozavestiti pomen kulture in še posebej medkulturnega dialoga, spoznati, kako pomembno je strateško poznavanje in zagotavljanje doslednega spoštovanja bogastva različnih kultur in jezikovne raznolikosti v Evropi, kar naj bi med evropskimi državljani okrepilo zavedanje o skupnih vrednotah kot trajnemu temelju Evropske unije. Odbor za kmetijstvo se je osredotočil na vprašanje prihodnosti Skupne kmetijske politike in prehranske varnosti ter vpliv podnebnih sprememb na kmetijsko proizvodnjo.

## **4. Organizacijske priprave na predsedovanje v Državnem zboru**

### **4.1 Ustanovitev projektne skupine**

Državni zbor je moral tudi zaradi pravočasnih organizacijskih priprav čim prej sprejeti odločitev, katera srečanja bo gostil in kdaj, da so lahko v strokovnih službah Državnega zbora pristopili k organizacijskim pripravam za njihovo izvedbo. Organizacijska posebnost slovenskega predsedovanja je bila številčno kadrovska skromnost, ki pa se je operativno izkazala za dobro odločitev. Po informacijah je bila slovenska posebnost tudi posebna skupina, ki se je ukvarjala z vsemi vprašanji predsedovanja. Po potrebi in v skladu z nalogami so bile v priprave in izvedbo projekta vključene vse službe Državnega zbora.

Generalni sekretar je za izvedbo aktivnosti v času predsedovanja aprila 2006 s sklepom ustanovil in imenoval petčlansko projektno skupino za priprave na predsedovanje, ki se je po potrebi kadrovsko dopolnjevala (Državni zbor, 2006b). Naloga projektne skupine je bila priprava in izvedba vseh aktivnosti za dogodke Državnega zbora v času predsedovanja in ob tem tudi koordinacija z Vlado. Pomembno je izpostaviti zelo dobro sodelovanje in koordinacijo s službami Vlade, s čimer je bilo preprečeno morebitno podvajanje aktivnosti in predvsem zmanjšanje nepotrebnih dodatnih stroškov (npr. darila, prevozi, varovanje ...).

Njihovo kakovostno delo je zagotovo odločilno prispevalo k uspešni organizacijski izvedbi programa.

Projektna skupina je bila gonilna sila organizacijskih priprav na predsedovanje. V času priprav so člani skupine obiskali avstrijski in portugalski parlament, kjer so predstavili svoje izkušnje v zvezi s predsedovanjem. Takoj po imenovanju projektne skupine za pripravo na predsedovanje in oblikovanju delovnih podskupin za vsebinsko pripravo posameznih dogodkov je bil skupni sestanek z vsemi vodji služb in uslužbenci v Državnem zboru, vključenimi v projekt predsedovanja, in predsedniki delovnih teles (odborov). Na sestanku sta bila predstavljena koncept in organizacijska struktura priprav in izvedbe posameznih dogodkov, porazdeljene so bile naloge in obveznosti, da bi s tem preprečili morebitna podvajanja aktivnosti oz. pristojnosti.

#### **4.2 Organizacijske naloge**

Vsako srečanje je zahtevalo posebno pripravo in prilagoditev specifičnim zahtevam dogodka. Slovenija in Ljubljana, kot glavno mesto, sta logistično omejeni in zaradi tega je bila potrebna skrbna koordinacija datumov posameznih dogodkov zaradi morebitnih logističnih problemov, kot so npr. hotelske namestitve. V glavnem so bile naloge za organizacijo srečanja naslednje:

- priprava in lokalna organizacija sestanka,
- zagotovitev ustreznega števila sob v hotelih,
- prevoz udeležencev v okviru programa,
- zagotovitev pisnih prevodov gradiv v slovenski, angleški in francoski jezik,
- namestitev in uporaba opreme za simultano prevajanje, avdio-video opreme v sejnih dvoranh, vključno s tehnično pomočjo,
- zagotovitev različnih storitev za udeležence sestanka – telefon, telefaks, dostop do internetne povezave ...,
- uradni obedi oz. sprejemi,
- pijača (kava, čaj, sokovi, voda) med odmori,
- ustno prevajanje v angleščino, francoščino in slovenščino,
- razmnoževanje dokumentov za zasedanje,
- stroški bivanja povabljenih govornikov (po potrebi),
- kulturna promocija (razstave, umetniški nastopi ...).

Lovro Lončar

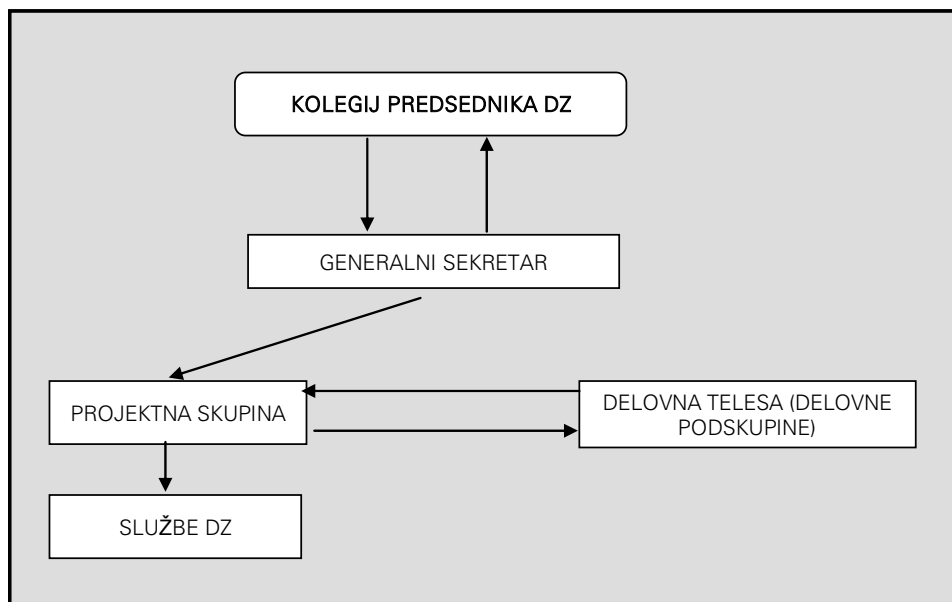
### **Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

Organizacijsko najbolj zahtevno je srečanje COSAC, saj poleg velikega števila udeležencev predstavlja velik izziv tako organizacijsko kot finančno pre-  
vajanje v 23 jezikov EU. Pri organizaciji tega dogodka je Državni zbor kot nosilec  
v skladu z dogovorom sodeloval z Državnim svetom.

#### **4.3 Priprava služb Državnega zbora na predsedovanje**

Z ustanovitvijo projektne skupine (Državni zbor, 2006b) je bila aprila 2006  
na novo začasno postavljena organizacijska struktura oz. hierarhija znotraj služb  
Državnega zbora za čas priprav in izvedbe projekta predsedovanja (slika 1), ki je  
omogočala kakovostno in učinkovito izvedbo nalog v zvezi s predsedovanjem.  
Projektna skupina je s svojimi nalogami in pooblastili pridobila potrebno opera-  
tivno moč za izvedbo pričakovanih aktivnosti, da je lahko učinkovito izvajala vse  
naloge. Za potrebe predsedovanja so bili v Državnem zboru sprejeti nekateri  
novi interni akti (npr.: poseben pravilnik, ki je določal kriterije za finančne do-  
datke uslužbencem, udeleženi v projektu predsedovanja; vzpostavljena je bila  
časovnica z roki za izvedbo posameznih aktivnosti,...).

**Slika 1: Organizacijska shema vodenja in koordinacije projekta  
predsedovanja v Državnem zboru**



Vir: avtor



Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

V proračunu za leto 2007 in za leto 2008 je imel Državni zbor predvidena sredstva za deset novih zaposlitev za potrebe predsedovanja. V skladu s poslovnikom COSAC-a je moral zagotoviti tudi svojega predstavnika v sekretariatu COSAC-a, ki ima sedež v Evropskem parlamentu v Bruslju, za obdobje 18 mesecev (od 1. 7. 2007 do 31. 12. 2008). Dejansko pa je Državni zbor do začetka predsedovanja in v času predsedovanja za potrebe projekta predsedovanja zaposlil štiri nove sodelavce za določen čas do konca predsedovanja (Državni zbor, 2008).

Za izvajanje vseh potrebnih aktivnosti, povezanih s predsedovanjem, je bilo treba zagotoviti ustrezno kadrovske zasedbo tudi v delovnih telesih (delovnih podskupinah), v katerih je sodelovalo 21 uslužbencev, ki so pripravljali in opravljali vsebinske naloge posameznih srečanj odborov. Pomanjkanje lastnih kadrov se je pokazalo predvsem na področju prevajanja, protokola in na področju odnosov z javnostmi. Druge kadrovske potrebe so se sečasno reševale z zaposlenimi znotraj služb Državnega zbora.

Za potrebe priprav in izvedbe predsedovanja je bilo organiziranih nekaj seminarjev in usposabljanj za uslužbence, sodelujoče v projektu, predvsem na področju jezikovnega usposabljanja za različne ravni uslužbencev. Uslužbenci avstrijskega parlamenta so na enodnevem seminarju v Državnem zboru predstavili svoje izkušnje pri predsedovanju. Predstavniki Vlade so na posebnem predavanju predstavili različne tehnične vidike predsedovanja posamezne države. Konec oktobra 2007 je skupina uslužbencev Državnega zbora, sodelujočih na projektu predsedovanja, obiskala Evropski parlament, kjer se je seznanila s ključnimi značilnostmi priprav skupnih dogodkov oz. srečanj Evropskega parlamenta in predsedujoče države. V okviru priprav na predsedovanje sta dve uslužbenki Državnega zbora dva tedna stažirali na Dunaju v avstrijskem parlamentu.

Služba za odnose z javnostmi v Državnem zboru je skrbela za ustrezno in sistematično informiranje medijev ter za pripravo sporočil za javnost in po potrebi organizirala izjave za medije, poskrbela pa je tudi za postavitve spletne strani predsedovanja s povezavami na druge ustrezne spletne naslove, predvsem pa za ažurne podatke in informacije o aktualnih dogodkih pri pripravi in izvedbi predsedovanja. Vlada je izbrala celostno podobo predsedovanja, ki se je deloma uporabljala pri predsedovanju za potrebe Državnega zbora.

Najbolj pomemben medij za komuniciranje z javnostmi je bilo v času predsedovanja novo spletno mesto Državnega zbora. Novo spletno mesto je bilo za javnost objavljeno v začetku meseca decembra 2007 (Državni zbor, 2009).

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

Spletno mesto je bilo zasnovano po časovnem zaporedju posameznega dogodka v Državnem zboru ali drugod (npr. v Evropskem parlamentu v Bruslju). Pripravljeno je bilo v slovenskem, angleškem in francoskem jeziku.

Na spletni strani predsedovanja je bilo objavljenih 1.253.020 znakov besedila, 91 priponk v Wordovi ali PDF obliki in 624 fotografij. Obiskovalci so v sedmih mesecih opravili več kot 281.000 ogledov strani spletnega mesta predsedovanja. Odziv različnih skupin javnosti (mediji, splošna javnost, strokovna javnost, notranja javnost) ni odstopal od primerljive parlamentarne prakse v tujini.

## **5. Zaključek**

Predsedovanje Slovenije Svetu EU je bilo nedvomno veliko priznanje, pa tudi dragocena izkušnja za nadaljnje delo v okviru institucij EU. Članek prikazuje le del aktivnosti Državnega zbora v času priprav in izvedbe predsedovanja na parlamentarnem nivoju. Poleg navedenih aktivnosti in dogodkov je bila v času predsedovanja izjemno povečana mednarodna aktivnost Državnega zbora, kar se kaže v številu neformalnih in formalnih mednarodnih dogodkov v Državnem zboru v prvi polovici leta 2008.

Izkušnje pri pripravi in izvedbi predsedovanja na parlamentarni ravni so odraz dobrega in učinkovitega projektne delo, predvsem pravočasne in kakovostne priprave srečanj, pridobitve koristnih informacij in izkušenj drugih držav predsedujočih, doslednega projektne delo s poudarkom na koordinaciji, jasnih nalogah in ciljih ter stalne pripravljenosti na takojšen odziv na morebitne nepredvidene dogodke pri izvedbi projekta.

Za vsebino dogodkov je povečini odgovorna politika, za tehnično podporo so odgovorne strokovne oz. tehnične službe. Kakovost dogodka pa se meri po vsebini, ki lahko doseže svoj namen, če je dogodek dobro tehnično in organizacijsko podprt. Službe Državnega zbora so na pripravah in pri izvedbi dogodkov za čas predsedovanja svoje delo odlično opravile in dokazale, da so kos tudi največjim izzivom in nalogam.

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

*Mag. Lovro Lončar se je po službi svetovalca zaposlitve na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje leta 1995 zaposlil na občini Domžale kot sekretar občinskega sveta. Leto in pol je bil tajnik Visoke upravne šole v Ljubljani, zatem pa je bil v letu 2000 imenovan za generalnega sekretarja na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Leta 2001 je bil imenovan za sekretarja poslanske skupine v Državnem zboru Republike Slovenije, konec leta 2004 pa za generalnega sekretarja Državnega zbora Republike Slovenije. To funkcijo je opravljal do konca mandata leta 2008. Sedaj je kot sekretar zaposlen na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve.*

### **Literatura**

- Državni zbor RS. (2006). Predlog priprav na predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008 – parlamentarni vidik. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2006a). Aktivnosti Državnega zbora v obdobju predsedovanja EU od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008 (gradivo za 70. sejo Kolegija predsednika Državnega zbora 14. julija 2006). Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2006b). Sklep o imenovanju projektne skupine v Državnem zboru za pripravo na predsedovanje Republike Slovenije Evropski uniji od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2007). Gradivo za delovni pogovor vodij poslanskih skupin ter predsednikov delovnih teles o aktivnostih Državnega zbora v času predsedovanja za dne 11. januar 2007. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2007). Informacija o podlagah za skupna medparlamentarna srečanja v Bruslju. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2007a). Časovni in vsebinski razpored sestankov odborov nacionalnih parlamentov, ki bodo potekali v Državnem zboru v času predsedovanja Republike Slovenije Svetu EU. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2007b). Informacija o dejavnostih Državnega zbora Republike Slovenije v času predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije (januar–junij 2008); EPA 1784-IV. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2007c). Dogovor o sodelovanju Državnega zbora in Državnega sveta pri usmerjanju aktivnosti v času priprav na predsedovanje in v času predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2008). Poročilo o pripravah in izvedbi dogodkov v Državnem zboru v okviru predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije. Ljubljana.
- Državni zbor RS. (2009). <http://www.dz-rs.si/index.php?id=465>. 15. 7. 2009. Ljubljana.

Lovro Lončar

**Državni zbor v času priprav in izvedbe predsedovanja  
Republike Slovenije Svetu Evropske unije**

- Lončar, L. (2007): Državni zbor Republike Slovenije – vloga in aktivnosti za čas predsedovanja EU. Zbornik 27. Mednarodne konference o razvoju organizacijskih znanosti, Portorož . Kranj: Moderna organizacija.
- Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU. (1997). Amsterdam.
- Smernice o medparlamentarnem sodelovanju. (2007). Konferenca predsednikov parlamentov držav članic EU v Haagu dne 3. 7. 2007 ( <http://www.ipex.eu>). Haag.
- Vlada RS. (2004). Informacija o vrstnem redu predsedovanja Svetu Evropske unije in Evropskemu svetu po letu 2006. Ljubljana.
- Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, števil. 34/2004).

SUMMARY

**THE NATIONAL ASSEMBLY DURING PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF THE SLOVENIAN EU COUNCIL PRESIDENCY**

In November 2004 Slovenia was offered, as the first among the new EU Member States after the enlargement in 2004, to assume the Presidency of the EU Council in the first half of 2008 in accordance with the EU Presidency Plan proposed by individual EU Member States. With the decision to accept the presidency and later on with the approval of our presidency in Brussels, the substantive and technical preparation activity for the presidency was initiated.

During the EU Council Presidency (hereinafter referred to as “the Presidency”), the national parliaments organise interparliamentary meetings at three levels: the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC), interparliamentary meetings of other committees of the national parliaments, organised by the Presidency (in addition to the meeting of foreign affairs committees, a constant feature of each presidency, the national parliament of the presiding country also organises meetings of some other committees – normally three to four meetings in accordance with the past practice ; interparliamentary meetings in cooperation with the European Parliament – co-presidency of joint interparliamentary meetings in Brussels. The Council of the President of the National Assembly at its 95<sup>th</sup> session on 20 April 2007 approved the timetable and content plan of the national parliaments’ committee meetings held at the National Assembly during the Presidency, and at the same time took note of the information on the envisaged interparliamentary meetings in cooperation with the European Parliament and other possible meetings at the National Assembly during the Presidency (e.g. the meeting of the Assembly of the Western European Union and the meeting of the Transatlantic Legislators’ Dialogue). Furthermore, the National Assembly at its 34<sup>th</sup> regular session on 18 December 2007 took note of the Information on the Activities of the National Assembly of the Republic of Slovenia during the Slovenian Presidency of the EU Council (January – June 2008) - EPA 1784-IV.

Key decisions regarding the activities of the National Assembly during the period of preparation and the Presidency (determination of activities, etc.) were taken by the Council of the President of the National Assembly.

All activities were managed or coordinated by the President of the National Assembly in cooperation with the Secretary General of the National Assembly and the National Assembly's project group in charge of the preparation for the Presidency (hereinafter referred as "project group"). In this context, preliminary coordination of the National Assembly's regular activities plan, the presidency programme at the parliamentary level, and the programme of other international activities held at the National Assembly during the Presidency, was of utmost importance. In cooperation with the project group, the Secretary General of the National Assembly kept the Council of the President of the National Assembly up-to-date on the course of preparations for the Presidency held at the National Assembly.

The decision regarding which meetings during the Presidency would be organised by the National Assembly, was based on the priorities of the Slovenian EU Presidency and on past practice as regards parliamentary presidency, as well as on substantive priorities of individual working bodies (committees) of the National Assembly. Each presiding country is independent when determining committees or contents for individual meetings.

Individual working bodies (committee presidents or the National Assembly's expert services) were responsible for content-related preparation of parliamentary meetings which involved the responsibility of drafting the substantive part of the programme (determining topics, speakers, coordinating the programme, monitoring the progress of the meeting, drafting of possible conclusions, etc.). According to the latest available information, Slovenia was also the only presiding country to discuss the topics (content) of individual parliamentary meetings in the form of information in the parliament's plenary session (at the session of the National Assembly). In this respect, also the general public took note of the substantive emphases of the EU Presidency.

For the implementation of activities during the Presidency, the Secretary General issued a Decision in April 2006 with which he established and appointed a five-member project group in charge of the preparations for the Presidency, opened to take on new staff if needed. The task of the project group, being the driving force of organisational preparations for the Presidency, was to organise and carry out all activities held at the National Assembly during the Presidency, as well as to ensure coordination with the Government. What needs to be highlighted here was the

excellent cooperation and coordination with Government services which helped prevent possible duplication of activities and above all reduce unnecessary additional costs (e.g. gifts, transport, security, etc.). In the course of preparation they visited the Austrian and the Portuguese parliament where they shared their experience regarding the presidency. The acquired information was indeed valuable, since there are no written rules or experience in relation to parliamentary activities before and during the presidency

Immediately after the appointment of the project group in charge of the preparation for the Presidency and after the formation of working sub-groups for content-related preparation of individual events, a joint meeting of all heads of services and employees of the National Assembly involved in the presidency project and the presidents of working bodies (committees) took place, at which the concept and the organisational structure of the preparation and implementation of individual events were presented, tasks and obligations were assigned, thus preventing possible duplication of activities or competences. In doing so, a temporary organisational structure or hierarchy was established within the services of the National assembly, being in effect during the organisation and implementation of the presidency project. With its tasks and powers, the project group acquired the necessary operative skills with which it was able to efficiently perform all duties. For presidency purposes, a certain number of new internal acts were adopted (e.g. special rules determining criteria for financial allowances of employees involved in the presidency project; a timetable with deadlines for the implementation of individual activities was established).

Each meeting demanded special preparation and adjustment to specific requirements of the event. The most challenging, as regards the organisation of meetings, was the COSAC meeting which, in addition to the large number of participants, also requires interpretation services for 23 EU languages, thus being a great challenge in both organisational and financial terms. In organising this event, the National Assembly as the holder of the event actively cooperated with the National Council in accordance with their agreement.

For the presidency purposes, before the start of the Presidency and during the Presidency, the National Assembly employed four new employees for a fixed term (until the conclusion of the Presidency). For the implementation of all necessary activities related to the Presidency,

suitable staff needed to be ensured also within working bodies (working subgroups) in which 21 employees participated and who were in charge of preparing and performing substantive tasks of individual committee meetings. Staff shortage was primarily noted in the area of translation, protocol and public relations. Other staff requirements were temporarily solved by restructuring of those already employed within the services of the National Assembly.

For the purposes of the preparation and implementation of the Presidency, a number of seminars and trainings for employees participating in the project were organised, mostly language training covering different levels of employees' language proficiency. Employees of the Austrian Parliament presented the experience of their presidency at a one-day seminar at the National Assembly. A special presentation was also given by Government representatives who spoke about different technical aspects regarding the presidency of an individual country. At the end of October 2007, a group of the National Assembly's employees, participating in the presidency project, visited the European Parliament where they took note of key features as regards the organisation of joint events or meetings of the European parliament and the country holding the presidency. Within the framework of presidency preparations, two employees of the National Assembly were given a two-week traineeship at the Austrian Parliament in Vienna.

The National Assembly's Public Relations Office was responsible for providing information to the media in a suitable and systematic manner, for drafting press releases, as well as organising statements to the media if necessary. During the Presidency, the most important medium for public communication was the new website of the National Assembly. The new website was launched at the beginning of December 2007. The website was designed according to the chronological order of individual events held at the National Assembly or elsewhere (e.g. at the European Parliament in Brussels). All information included in the website was available in Slovenian, English and French language.

Slovenian Presidency of the EU Council was by all means a great recognition, and also a valuable experience for future work within the framework of EU institutions. The present article only demonstrates a part of the activities undertaken by the National Assembly in the course of preparation and implementation of the Presidency at the parliamentary level. In addition to the said activities and events, the National Assembly



witnessed a substantial increase in international activity which was reflected in the number of informal and formal international events held at the National Assembly in the first half of 2008.

Experience in preparation and implementation of the Presidency at the parliamentary level is the result of professional and efficient project work, in particular the organisation of meetings in a timely and quality manner, the acquisition of useful information and experience of other presiding countries, the consistent project work with the emphasis on coordination, clear tasks and objectives, and constant readiness to respond to possible unforeseen events in the course of project realisation.

Politics is responsible for the content of events, whereas technical support is provided by expert or technical services. The quality of event is determined according to its content which can only achieve its purpose if the event is given appropriate technical and organisational support. As regards preparation and implementation of events during the Presidency, the services of the National Assembly did excellent work and proved to be able to rise also to the greatest challenges and tasks.



## Navodila avtorjem

V reviji Uprava objavljamo izvirne članke, ki obravnavajo teoretična in praktična vprašanja razvoja in delovanja javne uprave.

Znanstvene članke objavljamo v slovenskem in v angleškem jeziku, izjemoma v nemškem ali francoskem jeziku. Druge članke objavljamo v slovenskem, nemškem ali francoskem jeziku, z daljšim povzetkom v angleškem jeziku.

### Uredniški postopek

Uredništvo lahko še pred recenzijo zavrne objavo članka, če njegova vsebina ne ustreza najavljeni temi, če je bil podoben članek v reviji že objavljen, ali če članek ne ustreza kriterijem za objavo v reviji. O tem uredništvo pisno obvesti avtorja.

Pred sprejemom članka v recenzijo mora avtor podpisati izjavo o avtorstvu, s katero avtor prenese materialne avtorske pravice na izdajatelja revije in dovoli objavo članka na spletu.

Članek naj bo lektoriran, v uredništvu se opravlja samo korektura. Izjemoma se po dogovoru z avtorjem besedilo tudi lektorira.

Vsi članki se recenzirajo in razvrstijo po tipologiji COBISS (1.01 Izvirni znanstveni članek; 1.02 Pregledni znanstveni članek; 1.04 Strokovni članek; 1.08 Objavljeni znanstveni prispevek na konferenci). Med recenziranjem avtorji in recenzenti niso imenovani. Članki pod 1.01, 1.02 morajo za objavo prejeti dve pozitivni recenziji.

Po sprejemu članka pod 1.01, 1.02 v objavo se avtorje, ki so poslali članek v slovenskem jeziku, obvesti, naj pošljejo še prevod članka v angleški jezik.

### Oblikovanje članka

Naslovu prispevka naj sledi: polno ime avtorja/avtorjev, naziv institucije/institucij in elektronski naslov/naslovi. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček**, ki naj v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka in dosežene rezultate raziskave;
- **ključne besede**: 1-5 ključnih besed;
- **JEL kodo** iz klasifikacije po Journal of Economic Literature - JEL ([http://www.aeaweb.org/journal/jel\\_class\\_system.html](http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html));
- članek pod 1.04, ki bo objavljen v slovenskem, nemškem ali francoskem jeziku, naj vsebuje tudi **povzetek v angleškem jeziku v obsegu 3 strani**. (v povzetku prevedite naslov in ključne besede ter predstavite vsebino članka (opredelitev problema in ugotovitve));
- kratek **življenjepis avtorja/avtorjev** (do 8 vrstic).

Članek naj bo napisan v urejevalniku besedil Word (\*.doc, \*.docx) v enojnem razmiku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Ne uporabljajte zamika pri odstavkih. Razdelki od Uvoda do Sklepnih ugotovitev naj bodo naslovljeni in oštevilčeni z arabskimi številkami.

Slike in tabele, ki jih omenjate v članku, vključite v besedilo. Opremite jih z naslovom in oštevilčite z arabskimi številkami. Če v članku uporabljate slike ali tabele drugih avtorjev, navedite sklic pod sliko, tabelo ali kot sprotno opombo. Enačbe oštevilčite v oklepajih desno od enačbe.

Članek naj obsega največ 30.000 znakov.

V besedilu se **sklicujte na navedeno literaturo** na način: (Novak, 1999, str. 456).

Na koncu članka **navedite literaturo** po abecednem redu avtorjev in vire, po naslednjem vzorcu:

**Članek v reviji:**

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

**Knjiga:**

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

**Knjiga z urednikom:**

- Keene, E. (Ed.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

**Prispevek na konferenci:**

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (pp. 23-29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

**Internetni vir:**

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Retrieved 8. 5., 2007, from Tax Administration of the Republic of Slovenia: <http://www.durs.gov.si/>

**Uradna publikacija, poročilo:**

- (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

**Disertacija:**

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.* . Chelmsford: Anglia Ruskin University.

Kadar ima publikacija več kot štiri avtorje, navedite samo prvega avtorja, npr. Novak et al. Če navajate dve deli ali več del istega avtorja, letnico označite, npr. 2005a, 2005b...

Priporočamo, da uporabite samodejni zapis literature, ki ga omogoča Word 2007 (zapis APA).

Ko je članek dokončno urejen in pripravljen za tisk, ga prejme avtor v dokončni pregled in potrditev.

Članek imenujte po priimku prvega avtorja (Novak.doc) in ga pošljite po elektronski pošti na naslov:

[revija.uprava@fu.uni-lj.si](mailto:revija.uprava@fu.uni-lj.si).

En izvod članka, natisnjenega na papirju, pošljite na naslov:

Fakulteta za upravo,  
Uredništvo revije Uprava,  
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.

## Instructions for Authors

The *Uprava* (Administration) journal publishes articles dealing with theoretical and practical issues relating to the development and function of public administration.

Academic texts are published in Slovene and English, and exceptionally in German and French. Other articles are published in Slovene, German or French, with an extended summary in English.

### Editorial policy

The editorial board may decide not to publish an article even before peer review, if its content does not match the stated themes, if a similar article has already been published in the journal, or if the article does not meet the criteria for publication in the review. The editorial board will inform authors of such a decision in writing.

Before an article is accepted for peer review, the author must sign a Statement of Authorship, transferring material copyright to the journal's publisher and consenting to the article's publication online.

The article should already be edited, and the editorial board only takes responsibility for proof-reading. Exceptionally it may also edit a text in agreement with the author.

All articles are peer-reviewed and classified (1.01 Original scientific article; 1.02 Review article; 1.04 Professional article; 1.08 Published scientific conference contribution). The author and reviewer are not named during the peer review process.

Articles classified as 1.01 and 1.02 must have two positive peer reviews in order to be published.

After acceptance of an article 1.01, 1.02 for publication, authors submitting an article in Slovene are asked to provide a translation into English.

### Article formatting

The article's title should be followed by: the full name of the author/authors; the name of the institution/institutions and email address(es). The article 1.04 must also include:

- an **abstract** describing the content of the contribution and research results achieved in 8 to 10 lines;
- **keywords**: 1-5 keywords;
- a **JEL code** (Journal of Economic Literature) – ([http://www.aeaweb.org/journal/jel\\_class\\_system.html](http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html));
- if published in Slovene, German or French, the article must also have a **summary in English**, 3 pages in length (the summary should translate the title and keywords and present the content of the article (define the argument and findings));
- a **short CV** of the author/authors to the article (up to 8 lines).

An article must be supplied in the MS Word (\*.doc, \*.docx) with single spacing, without special or highlighted characters. Do not indent paragraphs. Sections from the introduction to the conclusion should be titled and numbered with Arabic numerals.

Figures and tables mentioned in the article should be included in the text. They should be titled and numbered with Arabic numerals. If the figures or tables of other authors are used in the article, give the reference below the figure or table or as a footnote. Equations should be numbered in brackets to the right of the equation.

Articles should not exceed 30 000 characters.

References in the text to **cited literature** should be made as follows: (Novak, 1999, p. 456).

State the **literature in alphabetical order of author and source** at the end of the article, as follows:

**Article from a journal:**

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

**Book:**

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

**Book with editor:**

- Keene, E. (Ed.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

**Conference contribution:**

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (pp. 23-29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

**Internet source:**

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Retrieved 8. 5., 2007, from Tax Administration of the Republic of Slovenia: <http://www.durs.gov.si/>

**Official publication, report:**

- (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

**Dissertation:**

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.*. Chelmsford: Anglia Ruskin University.

If a publication has more than four authors, state only the first author, e.g. Novak et al. If citing two works or more by the same author, indicate the year, e.g. 2005a, 2005b, etc. We recommend the use of the automatic literature citation, which is supported by Word 2007 (APA citation).

When the article has been finally edited and prepared for printing, it is sent to the author for final check and confirmation.

The article filename should use the first author's surname (Smith.doc) and be sent by email to the following address: [revija.uprava@fu.uni-lj.si](mailto:revija.uprava@fu.uni-lj.si).

One printed, paper copy of the article should be sent to the following address:

**Fakulteta za upravo,  
Uredništvo revije Uprava,  
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**