

# Podjetniški vidik administrativnih ovir

Znanstveni prispevek

UDK 658:35.077.3

**KLJUČNE BESEDE:** administrativne ovire, regulatorno breme, regulacija, podjetništvo

**POVZETEK** - Administrativne ovire in tudi ukrepi za njihovo odpravo so v slovenskem okolju izjemno priljubljeni, sploh kadar govorimo o krepitvi podjetniško-podpornega okolja in spodbujanju podjetnosti. Diskurz značilno prevzema negativno orientiranost do administrativnih ovir, saj jih označuje kot enega izmed vodilnih vzrokov za neučinkovitost slovenskega gospodarstva. V članku predstavljamo teoretična izhodišča glede administrativnih ovir, njihov (ne) pomen za gospodarstvo ter preko pregleda nekaterih državnih strateških dokumentov in programov prevladujoč javnopolitični pogled na njihovo odpravo. Avtorja na podlagi empirične raziskave predstavita, kako podjetja dejansko dojemajo administrativne ovire in ali se prevladujoč negativni javno-politični diskurz odraža tudi pri »uporabnikih«. Rezultati so pokazali, da za podjetnike administrativna ovira večinoma predstavlja nepotrebno regulacijo, ki zahteva predvsem dodaten čas in dodatne finance, vendar podjetja dojemajo finančno komponento kot manj pomembno od časovne. V zaključku avtorja predstavita svoj pogled na deregulacijo in nakažeta morebitno novo, večšlojno razumevanje administrativnih ovir v Sloveniji.

Scientific article

UDC 658:35.077.3

**KEY WORDS:** administrative burden, regulatory burden, regulation, entrepreneurship

**ABSTRACT** - The administrative burdens concept, as well as the measures for their reduction are very popular in the Slovene business environment, especially when we discuss the enhancement of the entrepreneurial support environment and encouraging the entrepreneurial intent. Typically, the discourse has a negative connotation, because it labels the administrative burdens as one of the leading reasons for inefficient Slovenian economy. The article presents the theoretical framework of administrative burdens, their (un)importance for the economy and the predominant public policy understanding of their reduction. Based on the empirical research, the authors present how companies actually perceive the administrative burdens concept and whether the prevailing negative public policy discourse results in the perception of "users". The results indicate that companies perceive the administrative burdens mostly as the unnecessary regulation, which consumes additional time and additional finances; however, the companies perceive the financial component as less important than the time spent for additional activities. In their conclusion, the authors present their own aspect on deregulation and point towards a potential new, multi-layered understanding of administrative burdens in Slovenia.

## 1 Uvod

Administrativne ovire so postale skoraj že del vsakodnevnega besednjaka, termin, ki se uporablja za skoraj vse, kar v javni upravi ni zaželeno oziroma sprejemljivo. Skoraj ni več področja, kjer ne bi poslušali o težavah, ki so posledica obstoja odvečne administracije in postopkov, ki zavirajo standardno opravljanje nalog podjetja. Razprave (Virant, 2008; Virant, 2010; Setnikar-Cankar in Petkovšek, 2011; Kovač, 2012; Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, 2013b) se mnogokrat osredotočajo na to, kaj administrativne ovire povzročajo, in sicer: kakšni stroški nastajajo zaradi njihovega obstoja in kako so uporabniki zaradi tega prizadeti. Pri tem pa izostane (enako ali celo bolj) potrebna javna razprava o potrebnosti obstoja določenih sistemskih varovalk, ki varujejo javni interes. Potrebna je vsebinska razmejitev med administrativ-

nimi ovirami (z negativno konotacijo) in potrebno regulacijo (ki je po svoji vsebini z drugega zornega kota tudi lahko administrativna ovira). Le tako bodo administrativne ovire presegle močno ideološko obremenjenost in postale termin, ki se bo uporabljal bolj sistemsko in primerno. V najsplošnejšem smislu so administrativne ovire predstavljene kot pravila in postopki, ki jih končni uporabniki zaznajo kot nepotrebne (Malyshev, 2006; Zatler, 2007; Radaelli in Meuwese, 2009; Virant, 2010; Coletti in Radaelli, 2013). Vendar moramo takšno enostransko razumevanje administrativnih ovir uravnotežiti.

Če gledamo na administrativne ovire kot na sistemsko varovalo, dopuščamo možnost obstoja določene ovire z določenim namenom, najpogosteje z namenom zaščite javnega interesa. Eden takšnih primerov se navezuje na določanje poslovnega naslova podjetja, ki je eden od obveznih podatkov pri ustanovitvi podjetja. Če oseba, ki ustanavlja podjetje, ni lastnik nepremičnine, ki se nahaja na zelenem poslovnem naslovu podjetja, potrebuje izjavo lastnika o soglasju uporabe nepremičnine oziroma poslovnega prostora. Izjava mora biti overjena na upravni enoti ali pri notarju, kar pomeni, da mora lastnik nepremičnine porabiti dodaten čas in tudi denar (na upravni enoti strošek obrazca in postopka znaša 1,35 €, pri notarju pa kar 17 €), da bi podjetnik lahko realiziral ustanovitev podjetja in registracijo poslovnega naslova. Pri omenjeni administrativni oviri se varovalni mehanizem zaščite javnega interesa izraža skozi preprečitev uporabe kateregakoli naslova kot poslovnega naslova podjetja in tako preprečuje potencialne zlorabe oseb, ki niso na noben način povezane s podjetnikom ali njegovim poslovanjem. Oziroma, kar uporabniki dojemajo kot administrativno oviro, je lahko pravzaprav nujno potreben mehanizem za varovanje pravic drugih subjektov ali javnega interesa.

Izzivi, s katerimi se sooča sodobna družba, se kažejo preko mehanizmov za reguliranje družbenih procesov. Regulacija namreč omogoča, da država postavi okvire svojega delovanja in s tem vpliva na življenje in delovanje posameznikov. V tem procesu se spopada z nalogo, na kakšen način postaviti regulacijski okvir, da bo v njem mogoče čim bolj uresničevati različne interese. Če regulacija omejuje nekatere interese, so lahko posledice regulacije razumljene kot neželene, v nekaterih primerih pa se označijo kot administrativne ovire. Kovačeva (2012, str. 27) pravi, da je administrativna ovira »nepotrebni element v poslovanju med zasebno stranko in oblastnim upravnim organom, ki ga je mogoče odstraniti brez škode za javni interes oziroma za koristi, ki jih zasleduje (materialnopravna) regulacija«. Tako izhajamo iz gledišča, ki administrativne ovire razume kot regulacijo, ki pa za doseganje končnega cilja ni nujno potrebna. Tovrstna interpretacija je dobra iztočnica za razmišljanje o potrebnosti in nepotrebnosti regulacije. Če o ovirah razmišljamo s konzervativnega stališča, potem lahko rečemo, da regulacija uporabnikom predstavlja določeno breme. Če je to breme v celoti nepotrebno, gre za oviro, ki jo je treba odstraniti. Vendar je po drugi strani obstoj bremena lahko tudi upravičen, če njegov obstoj omogoča neko družbeno dobrobit. Težava je pri določanju, kdaj pri odstranitvi regulacije nastane škoda za javni interes.

Cilj članka je opozoriti na nedoslednosti pri uporabi termina administrativnih ovir kot sinonima za vse nepotrebne postopke, s katerimi se soočajo uporabniki, brez premisleka, kaj to pomeni za zaščito posameznikovega ali javnega interesa. Poleg teo-

retičnega premisleka avtorja v drugem delu članka predstavljata izsledke raziskave o percepciji tako imenovanih administrativnih ovir med končnimi uporabniki - podjetniki. Namen je bil a) raziskati, ali končni uporabniki vidijo administrativne ovire kot nekaj popolnoma nepotrebne ali dopuščajo določeno stopnjo potrebnosti (administrativne ovire do neke mere (lahko) ščitijo javni interes; ter b) dognati, kaj končnim uporabnikom predstavlja breme administrativne ovire – časovno zamudo, finančno breme ali nepotrebno komuniciranje z oblastmi.

## **2 Percepcija administrativnih ovir – od teorije k praksi**

Administrativne ovire so neobhodno povezane z (nepotrebno) regulacijo. Z regulacijo se hote ali nehote ustvarja okolje, v katerem se po pravilih, ki jih regulator postavlja, vedejo končni uporabniki/naslovniki regulacije. Gehring (2012) pove, da je regulacija zelo kompleksna in velja na ekonomskem področju za kontroverzna, saj lahko (politična) zloraba vodi do nastanka škodljive in preobsežne regulacije. Helm (2006, str. 169) pa dodaja, da je »regulacija v najboljšem primeru nujno zlo in v najslabšem primeru ključni dejavnik zaviranja produktivnosti, zaposlovanja in gospodarske rasti«. Prevladujoči diskurz, ki ga vodijo neoliberalno usmerjene organizacije, kot Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Svetovna banka, je izrazito usmerjen v ustvarjanje okolja, ki omogoča neovirano delovanje tržnih zakonitosti. Pri zasledovanju tega cilja te mednarodne organizacije stremijo k nagovarjanju javnopolitičnih akterjev k ustvarjanju takšne regulacije, ki bi omogočala uresničevanje svobodnega podjetništva, inovativnosti in drugih ekonomskih prijemov, ki naj bi povečevali ekonomsko učinkovitost in pospeševali gospodarsko rast. Pri tem se (neželene) regulacije trga označujejo za administrativne ovire. Neoliberalni diskurz na negativne posledice regulacije namreč pretežno gleda zgolj skozi stroške, ki jih regulacija prinaša. Pridružujemo se mnenju Wienerja (2006), ki meni, da pri izboljševanju regulatornega okolja ozka osredotočenost le na redukcijo administrativnih stroškov oziroma poenostavitev postopkov ni zadostna. Standardiziran pristop, ki ga poseblja metodologija za merjenje administrativnih stroškov, potrди njegovo razmišljanje, saj ne omogoča strukturiranega pristopa in diverzifikacije, ki pa postaja vse bolj potrebna, saj institucionalne ureditve in tradicija v posameznih državah ne vzdržijo enotnega pristopa. Že neenotnost pojmov da slutiti, da gre za kompleksno področje, ki ne sme postati zgolj platforma za udejanjanje enosmerne, ideološko pogojene interpretacije.

Ločnica med percepcijo administrativnih ovir kot potrebno ali nepotrebno regulacijo omogoča predvsem razmislek o tem, kakšen je širši namen regulacije. Pri tem Malyshev (2006, str. 275) opozori, da že zgodovina regulacije in uporabe različnih instrumentov ni koherentna, temveč gre pri regulaciji za »odzive na spreminjajoče se cilje in zahteve v različnih državah, gospodarstvih in javnopolitičnih kontekstih«. Wiener (2006) izpostavlja, da moramo pri zasledovanju boljše regulacije narediti korak več – v skladu s podjetniškim načinom razmišljanja je treba iskati nove, inovativne pristope in ne zgolj trmasto vztrajati pri znanih rešitvah.

Premik k iskanju boljše regulacije že kaže na določeno naklonjenost spremembam, ki presegajo gole definicije deregulacije. Termin »boljše« presega enostavnejše različice in težnje po manj (ali več) regulacije, hkrati pa premika fokus na celovitost regulacije, ki bo služila javnemu interesu, in se kaže tudi v pripravljenosti odpraviti neželene posledice obstoječe regulacije, na tem mestu boljše implicira pripravljenost sprejeti nove mehanizme, ki lahko prispevajo k bolj učinkoviti javni politiki. Boothe (2013) govori o nenadomestljivi vlogi regulacije v sodobnem svetu, a hkrati priznava, da obstoj regulacije še ne pomeni, da je učinkovita. Nadalje se sprašuje (ibid., str. 362), »kaj je pravzaprav sploh značilno za dobro regulacijo«. V osnovi naj bi dobra regulacija dosegala svoj namen, kar pojasni s tem, da mora regulacija služiti predvsem javnemu interesu.

Razmerje med pozitivnimi in negativnimi posledicami regulacije ponazori Hopkins (2005), ki pravi, da vsakršni prikaz regulatornih dejavnosti države, ki ne upošteva morebitnih prednosti regulacije, ne more biti popoln. Bistveno vprašanje, ki ga izpostavlja (in na katero le redko dobimo ustrezen odgovor), je, ali končni rezultat neke državne dejavnosti poveča družbeno dobrobit. Pri določanju le-te vseeno ne smemo zanemariti učinkov, ki jih regulacija prinaša za končnega uporabnika. Dejavnost države kot regulatorja s tem postane precej bolj kompleksna. Na eni strani je regulacija predstavljena kot nepotrebna, vodilni argument za to pa je, da naj bi bil njen obstoj eden izmed temeljnih vzrokov zaviranja gospodarske rasti (Feiock in Jeong, 2002). Po mnenju Feiocka in Jeonga (2002) naj bi bila razlog za to prav percepcija gospodarskih subjektov, ki regulacijo dojemajo kot ovire in ne kot potrebne okvire za delovne družbe. Kljub temu moramo omeniti, da lahko stabilni in stalni vzorci sprejemanja pravil in postopkov omogočajo jasno določanje obveznosti, hkrati pa ne zavirajo gospodarske rasti. Na drugi strani pa imamo upravičenost obstoja regulacije (čeprav morda za določen segment uporabnikov nepotrebne, vendar z vidika javnega interesa potrebne in zaželenne), ki je za podjetja stimulatívna (Bradač in Hojnik, 2011), hkrati pa na primeren način (Radaelli in Meuwese, 2009; Radaelli, 2010) obvezno upošteva tudi prej omenjeno družbeno dobrobit. Način dojetanja in sprejemanja regulacije je podlaga za razmislek o prevladujoči percepciji boljše regulacije in administrativnih ovir.

### 3 Administrativne ovire, bremena in stroški

Izrazi, ki se nanašajo na bremena regulacije, so zelo sorodni, a hkrati tudi precej različni. Že v tuji literaturi lahko zasledimo dobršno mero nedoslednosti. Pojavljajo se namreč različni izrazi, ki govorijo o istih pojavih, kot na primer *regulatory burden* (Helm, 2006; Malyshev, 2006; Levie in Autio, 2011; Gehring, 2012; Duvanova, 2014), *paperwork burden* (McGregor-Lowndes in Ryan, 2012), *administrative burden* (Barrell in Kirby, 2007; Wegrich, 2009; Radaelli, 2010). Ko terminološko zmedo uporabi še domača stroka, pridemo do pojava skovank, kot so na primer: regulatorna bremena, zakonodajna bremena, administrativna bremena, upravne obremenitve.

Konvergenca na področju pojmovanja administrativnih ovir je nujno potrebna. Radaelli in Meuwese (2009) poudarjata, da je področje boljše priprave predpisov

akademsko precej zapostavljeno, saj ni sistematičnega pristopa k analizi koncepta. Posamezni segmenti, kot na primer tudi odprava administrativnih ovir, so sicer analizirani do neke mere in preko posameznih indikatorjev, a kljub temu ne zadostujejo za temeljito konceptualno analizo javne politike kot celote. Le na tak način namreč lahko analiza proizvede »znanje za ustvarjalce javnih politik in družbo kot celoto« (ibid., str. 643). Doseganje jasnosti pojmov je nujno za kreiranje takšne realnosti, ki bo omogočala kar najširšo uprabo ukrepov, ki so sestavni del javne politike na področju odprave administrativnih ovir. Jasnost namreč omogoča »redefiniranje kontekstualne realnosti« (Scheele v Linstone in Turoff, 1975, str. 43). Sunstein (2014, str. 588) recimo meni, da je ključno vprašanje glede regulacije in njene izboljšave (kar posledično vključuje tudi odpravo tistih delov, ki so nepotrebni) predvsem to, »katera so tista pravila in postopki, ki jih je potrebno ponovno osmisliti, poenostaviti, okrepiti, povečati ali odpraviti v luči razumevanja, kaj omenjena pravila in postopki sploh prinašajo oz. kakšen je njihov pomen za družbo kot celoto«. Helm (2006) tako idejo regulacije prenese v sfero javnega dobrega kot instrumenta, ki ne zavira delovanja tržnih mehanizmov, ampak omogoča delovanje trga in hkrati skrbi za zaščito sistema.

Nedoločenost pojmov in njihova neskladna uporaba (bremena, ovire, stroški) povzročata vsaj dve večji težavi: (1) zmedo pri uporabnikih, ki vsako zanje neželjeno posledico regulacije vnaprej označijo kot administrativno oviro in (2) stroki onemogoča razmejitev med dejanskimi ovirami in tistimi, ki to niso, a so kot takšne percepirane.

#### **4 Pregled pomembnejših korakov na področju izvajanja javne politike odprave administrativnih ovir v Sloveniji**

Pregled razvoja javne politike odprave administrativnih ovir pričenjamo v letu 2005, ki je označeno kot prvi mejnik pri spopadanju z administrativnimi ovirami na vsaj približno sistematičen način. Takrat je v Sloveniji prišlo do ustanovitve Sveta za gospodarstvu prijazno javno upravo (Ministrstvo za javno upravo, 2015) in že njegovo ime nakazuje na vsaj posredno podrejenost javne uprave, saj gre za ukrepe, ki javno upravo spreminjajo/reformirajo na način, ki ga kot pozitivnega dojema zasebni sektor. V začetnih korakih je prišlo tudi do uvedbe metodologije za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju javnosti (kar je služilo kot podlaga za začetek izvajanja presoje učinkov predpisov). Hkrati je bil kmalu zatem predstavljen tudi elektronski naslov, kamor so lahko državljani začeli pošiljati svoje predloge za odpravo administrativnih ovir in tudi opozarjati na morebitne, do tedaj še neznane primere administrativnih ovir. Leta 2006 je prišla v ospredje transparentnost, spremljanje sodelovanja z javnostjo, uporaba presoje učinkov predpisov in odprava administrativnih ovir. Vlada RS pa je izdala prvi sveženj oz. program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki je vseboval 34 ukrepov. Leta 2007 je bila ustanovljena stalna medresorska delovna skupina za boljšo pripravo predpisov in odpravo administrativnih ovir (Ministrstvo za javno upravo, 2015). Šlo je za poskus prenosa in uvedbe mehanizmov boljše zakonodaje, a že samo ime te skupine nakazuje na ra-

hlo nerazumevanje koncepta boljše zakonodaje. Odprava administrativnih ovir je del boljše zakonodaje (oz. v slovenski jezik prevedene boljše priprave predpisov), zato obstaja vprašanje, zakaj je prišlo do takšnega ločevanja. Ministrstvo za javno upravo (MJU) je izdalo tudi nov Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki je vseboval 30 novih ukrepov. Z vidika priprave in izdaje osveženega Programa ukrepov za odpravo administrativnih ovir pomeni leto 2008 neke vrste prelomnico, ki je prinesla nekaj svežine, saj je MJU v sodelovanju z različnimi deležniki pripravilo program, ki je bil razdeljen na tri dele, vseboval pa je 44 ukrepov (sprejet je bil v letu 2009). Slovenija je sprejela konkretno zavezo glede znižanja administrativnih bremen (po zgledu držav članic Evropske unije) za 25 % do leta 2012, izdala pa je tudi Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti (še eden izmed pomembnejših korakov pri konkretizaciji javne politike za boljšo pripravo predpisov).

V 2009 je izšla Resolucija o normativni dejavnosti, ki nakazuje pomembne smer-nice glede posameznih segmentov boljše priprave predpisov, istega leta pa je izšel tudi Priročnik za izvajanje presoje učinkov predpisov in javnih politik (Ministrstvo za javno upravo, 2015). Naslednje leto (2010) je bila posebna pozornost pri ukrepih za odpravo administrativnih ovir namenjena delovno pravnemu področju, pripravljena pa je bila tudi ocena višine administrativnih bremen, ki naj bi znašala kar 1,5 mili-jarde. S 1.4.2010 se je začela tudi uporaba sistema informacijske podpore postopkov priprave predpisov. V 2011 smo dobili načrt ukrepov za vzpostavitev informacijskega portala Stop birokraciji, ki je bil vzpostavljen v oktobru istega leta.

Julija 2012 je izšel prenovljen Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 2012 in 2013. Tudi tukaj že v imenu progra-ma vidimo ločevanje pojmov administrativnih ovir in bremen. Program je vseboval 269 ukrepov, žal pa je bila realizacija precej šibka (realiziranih je le 42 ukrepov). V tem letu je Slovenija vzpostavila tudi portal za olajšanje poslovanja podjetij v Slove-niji, ki je del evropske mreže enotnih kontaktnih točk (EUGO). Leto so zaznamova-la še številna poročila o izvajanju dejavnosti na področju boljše priprave predpisov, vključno s Poročilom o uresničevanju normativne dejavnosti za 2011 in Poročilom o projektu enotnih kontaktnih točk (EKT) (Ministrstvo za javno upravo, 2012). Oktobra 2013 je prišlo do sprejema Enotnega dokumenta za zagotovitev boljšega zakonodajne-ga in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti z ukrepi po področjih. Izpostavljen-o je bilo 16 področij, na katerih poteka sistematična prenova zakonodaje (Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, 2013a). Javnopolitični diskurz spet izpostavlja pomembnost prepletanja zakonodaje in poslovnega okolja in večino pozornosti posveča predvsem ciljem, ki jih zagovarja gospodarstvo. Za leto 2014 želimo izpostaviti predvsem možnost pregleda vseh ukrepov in nadzor nad realizacijo ukrepov, ki so bili označeni kot bistveni v Enotnem dokumentu (Ministrstvo za javno upravo, 2015).

Že hiter pregled strateških dokumentov pokaže prevladujoč javnopolitični vidik in razumevanje področja odprave administrativnih ovir. Že iz imenovanja posameznih dokumentov lahko ocenimo, da je neoliberalna doktrina, ki gospodarstvu v sodobni družbi daje prednost in zmanjšuje vlogo države pri zagovarjanju drugih, bolj splošnih interesov, močno vključena v strateške dokumente.

## 5 Percepcija administrativnih ovir med končnimi uporabniki

Pomembnost razumevanja administrativnih ovir se kaže v dopuščanju različnih interpretacij določenih pravil oziroma postopkov kot obremenjujočih ali kot potrebnih za delovanje družbe. Država uveljavlja (enostranski) pogled na administrativne ovire, zaradi katerega prihaja do nepotrebnih posploševanj. Vsiljeno tolmačenje pojmov lahko povzroči izkrivljanje realne slike o problematiki, namen naše raziskave pa je bil ugotoviti, kako se percepcija uporabnikov (podjetij) približuje ali oddaljuje od državnega pogleda. Zanimalo nas je, če uporabniki dopuščajo alternativno obliko percepcije administrativnih ovir kot potrebne regulacije in kaj zanje administrativne ovire dejansko pomenijo oziroma kakšno breme jim predstavljajo.

Za preverjanje odnosa podjetnikov (uporabnikov) do administrativnih ovir v Sloveniji smo opravili raziskavo - izvedli spletno anketo med slovenskimi podjetniki. V Sloveniji je registrirano 182.089 podjetij (Statistični urad Republike Slovenije, 2013), spletna anketa o administrativnih ovirah je bila poslana 1.018 registriranim in poslujočim podjetjem. Anketiranje je potekalo od 10. 1. 2014 do 7. 6. 2014. V tem času smo v enakomernih časovnih intervalih subjektom ciljne skupine pošiljali sporočila po elektronski pošti, v kateri je bil poleg spremnega besedila tudi URL naslov, preko katerega so dostopali do vprašalnika. Zaradi vnaprej predvidene neodzivnosti subjektov smo se poslužili metode številčnosti kontaktov (Armstrong in Lusk, 1987; Heberlein in Baumgartner, 1978) in upoštevanja dejavnikov, ki zmanjšujejo odzivnost (Singer, Hippler in Schwartz, 1992). Da bi povečali odzivnost, smo anketirance povabili k raziskavi in jih nismo prosili za sodelovanje. V zameno smo jim ponudili »nagrado« oziroma osebno korist (Yammarino in drugi, 1991), to je možnost, da dobijo sintetizirane rezultate analize. Prejeli smo 252 izpolnjenih spletnih anket. Značilnosti vzorca so prikazane z vidikov: a) pravnoorganizacijske oblike podjetja, b) standardne klasifikacije dejavnosti (SKD) podjetja in c) regijske zastopanosti.

V tabeli 1 smo s sivo osenčenim delom označili boljše oziroma slabše zastopane kategorije, ki so na področju pravnoorganizacijske oblike predvsem podzastopane »drugih pravnih oseb«, po SKD nadzastopane kategorij kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, gradbeništvo, informacijske in komunikacijske dejavnosti ter druge raznovrstne poslovne dejavnosti. Pri regionalni zastopanosti pa je nadzastopane Koroške regije ter podzastopane goriške regije. Kljub nekaterim odklonom je zagotovljena primerna porazdelitev vzorca glede na opazovano populacijo.

V prvem delu vprašalnika smo podjetja spraševali, kaj razumejo pod pojmom administrativna ovira. Pri tem smo jim kot možne odgovore ponudili tri možnosti: potrebna regulacija (pravila in postopki, ki so potrebni in 'primerni', s katerimi država skrbi za učinkovito poslovanje vseh), potrebna regulacija (pravila in postopki, ki so potrebni, a ne služijo svojemu namenu in jih je mogoče izboljšati) in nepotrebna regulacija (pravila in postopki, ki so nepotrebni in onemogočajo poslovanje podjetja). Prva razmejitev torej sledi osnovni logiki delitve razumevanja administrativne ovire kot nečesa, kar uporabniki/podjetja razumejo kot potrebno ali pa kot nepotrebno za njihovo poslovanje.

Tabela 1: Značilnosti vzorca v primeravi s populacijo

		Vzorec (252)	Populacija (182.089) (po podatkih SURS na dan 31. 12. 2012)
Pravno- organizacijska oblika	Družbe z omejeno odgovornostjo	45,6 %	35,6 %
	Družbe z neomejeno odgovornostjo	0 %	0,68 %
	Delniške in komanditne delniške družbe	0 %	0,49 %
	Druge pravne osebe	0 %	8,9 %
	Samostojni podjetniki posamezniki	54,4 %	54,35 %
Standardna klasifikacija dejavnosti	Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	7,1 %	1,38 %
	Rudarstvo	0,5 %	0,07 %
	Predelovalne dejavnosti	8,2 %	10,94 %
	Gradbeništvo	24,2 %	12,91 %
	Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil	12,6 %	16,31 %
	Promet in skladiščenje	2,2 %	5,54 %
	Gostinstvo	5,5 %	5,63 %
	Informacijske in komunikacijske dejavnosti	12,1 %	4,31 %
	Finančne in zavarovalniške dejavnosti	1,6 %	1,38 %
	Poslovanje z nepremičninami	3,8 %	1,49 %
	Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	13,7 %	16,26 %
	Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	28 %	15,7 %
	Izobraževanje	6 %	2,79 %
Regija	Pomurska regija	7,1 %	4,03 %
	Podravska regija	10,3 %	13,82 %
	Koroška regija	7,6 %	2,88 %
	Savinjska regija	8,7 %	10,94 %
	Zasavska regija	3,8 %	1,44 %
	Spodnjeposavska regija	3,3 %	2,81 %
	Jugovzhodna Slovenija	2,2 %	5,15 %
	Osrednjeslovenska regija	28,8 %	33,82 %
	Gorenjska regija	9,8 %	9,72 %
	Notranjsko - kraška regija	6,5 %	2,23 %
	Goriška regija	3,8 %	6,18 %
	Obalno - kraška regija	8,2 %	6,98 %

*Vir:* Odprava administrativnih ovir v Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, 2014.

Iz tabele 2 lahko razberemo, da prvi dve skupini (skupaj več kot tretjina vseh anketirancev) administrativno oviro razumeta kot potrebno regulacijo. Torej več kot tretjina podjetij administrativnih ovir ne dojema kot nekaj, kar ni potrebno, temveč kot regulacijo, ki obstaja zaradi drugih, prav tako pomembnih interesov, ali kot regulacijo, ki je potrebna (a jo je kljub temu mogoče optimizirati). Prva skupina sicer zajema zgolj dobre 3 % anketirancev, kar pomeni, da zelo majhen delež administrativne ovire



dojema kot v celoti primerne za uresničevanje javnega interesa. Druga skupina, ki sicer administrativne ovire označi kot potrebno regulacijo, a z možnostjo optimizacije, razkriva, da regulacija ni nujno odveč, temveč je prej vprašljiva njena kakovost in uporaba v praksi, kot pa kaj drugega. Pričakovano je večina (61,5 % anketirancev) administrativne ovire označila za nepotrebno regulacijo, iz česar lahko sklepamo, da velik del slovenskih podjetij prevzema neoliberalni miselni konstrukt, ki trenutno prevladuje v naši družbi.

*Tabela 2: Razumevanje pojma administrativna ovira s strani podjetij*

<i>Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA? (N = 252)</i>	
POTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so potrebni in »primerni«, s katerimi država skrbi za učinkovito poslovanje vseh)	3,2 %
POTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so potrebni, a ne služijo svojemu namenu in jih je mogoče izboljšati)	34,5 %
NEPOTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so nepotrebni in onemogočajo poslovanje podjetja)	61,5 %
Drugo	0,8 %

*Vir:* Odprava administrativnih ovir v Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, 2014.

Podrobneje nas je tudi zanimalo, kako podjetja razumejo administrativne ovire. Zaradi že omenjene terminološke nedorečenosti, ki sočasno (ali pa kot vzrok ali posledica) z javno-političnim diskurzom zamegljujejo jasno razumevanje, kaj administrativna ovira sploh je, smo anketirancem ponudili več možnih odgovorov o tem, kaj jim administrativna ovira predstavlja v vsebinskem smislu. Anketiranci so na lestvici od 1 do 10 (pri čemer je 1 pomenila sploh se ne strinjam, 10 pa popolnoma se strinjam) označili, kako se strinjajo z danim opisom administrativne ovire.

*Tabela 3: Vsebinsko razumevanje administrativne ovire*

<i>ADMINISTRATIVNA OVIRA je nekaj, kar od podjetja (N = 268)</i>	<i>Povprečna vrednost</i>	<i>Standardni odklon</i>
terja preveč časa/dodatni čas	9,01	1,815
terja preveč financ/dodatne finance	8,19	2,223
je sukcesivne narave (ena zahteva vodi v drugo in obremenjuje podjetje)	8,54	2,010
prisili/vodi podjetje v komunikacijo z državnimi organi	7,35	2,586
terja preveč nepotrebne znanja/spretnosti (ki niso del standardne dejavnosti podjetja)	8,16	2,429

*Vir:* Odprava administrativnih ovir v Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, 2014.

Tabela 3 prikazuje, da so vsi odgovori prejeli relativno visoko povprečno oceno, a so vrednosti standardnih odklonov prav tako relativno visoke, kar nakazuje na precejšnja odstopanja od povprečnih vrednosti odgovorov. Največkrat se administrativno oviro razume kot dodatno časovno breme, medtem ko je najnižjo povprečno oceno prejela posledična dodatna komunikacija z državnimi organi. Vrednost tega odgovora najbolj odstopa in je zavzela najnižjo povprečno vrednost, iz česar lahko sklepamo, da

dejavnik dodatne komunikacije z državnimi organi s strani podjetij niti ni razumljen kot obremenjujoč, sploh v primerjavi s časovno komponento. Rezultati kažejo, da je torej administrativna ovira med podjetji najpogosteje razumljena kot dodatno (nepotrebno) porabljeni čas.

Iz nabora ponujenih odgovorov lahko razberemo, da je za podjetja finančna komponenta manj pomembna kot časovna. Ena izmed zanimivosti je tudi percepcija administrativne ovire kot nečesa, kar je sukcesivne narave. Zaradi visokih vrednosti vseh ponujenih odgovorov dobimo občutek, da je podatek iz prve tabele, ko je bila percepcija administrativnih ovir pri večini označena kot nepotrebna regulacija, pravzaprav povsem v skladu z negativno prevladujočo konotacijo administrativnih ovir v današnjem času.

## 6 Zaključek

Administrativne ovire so predstavljene kot dejavnik, ki najbolj zavira ekonomsko okrevanje, hkrati pa onemogoča razvoj in spodbujanje podjetništva. V skladu z neoliberalno ideologijo jih je treba odpraviti in poskrbeti, da gospodarstvu pustimo prosto pot. Teoretsko ozadje pa kaže, da vse le ni zgolj črno ali belo. Zmeda pri definiranju obremenjujočih dejavnikov, različno dojetanje enakih pojavov in težnja po odpravi administrativnih ovir brez alternativnih konceptov, osvetljujejo širšo problematiko javne politike pri ustvarjanju boljše regulacije. Če si drznemo o administrativnih ovirah razmišljati kot o sistemskemu varovalu, pa sprožimo novo debato in nastavimo ogledalo hegemonškemu diskurzu neoliberalizma, ki je prevzel to področje. Zasnovanje empirične raziskave, ki upošteva našete dejavnike, nam tako omogoča drugačen pristop k razumevanju problematike in preusmeritvi pozornosti na prav tako pomemben segment obstoja administrativnih ovir. Raziskava je potekala v obliki spletne ankete na reprezentativnem vzorcu slovenskih podjetij, sodeč po izsledkih raziskave pa podjetja dojemajo administrativne ovire večinoma kot nepotrebno regulacijo (torej kot ovire), tretjina med njimi pa kot sicer potrebno, a neučinkovito regulacijo. Kjer je administrativna ovira označena kot nepotrebna, je kot prevladujoči obremenilni dejavnik izpostavljen čas, ki naj bi bil bolj obremenilne narave kot finančno in druge oblike bremen.

Podjetniška aktivnost je delno odvisna tudi od sposobnosti zaznavanja priložnosti in dojetanja okolja kot spodbudnega za poslovanje. Oboje izpostavljamo, da bi okrepili zavedanje o pomembnosti razumevanja administrativnih ovir. Negativen oziroma odklonilen odnos do njih lahko deluje zaviralno in preprečuje krepitev podjetništva v bodoče, prav tako pa lahko slabo vpliva na tekoče poslovanje že delujočih podjetij. Zaskrbljujoč je podatek, da kar 61,5 % anketirancev administrativne ovire prepozna kot nepotrebno regulacijo. Trdimo, da razumevanje odprave administrativnih ovir v Sloveniji še zdaleč ni enoznačno. Čeprav veliko slovenskih podjetij percipira administrativne ovire kot nepotrebno regulacijo, obstajajo tudi taka, ki se zavedajo potrebnosti tovrstne regulacije, vendar ob predpostavki njene optimizacije. Govorimo torej lahko o prevladujoči percepciji administrativnih ovir s strani slovenskih podjetij, a

zanemarjanje drugačne percepcije bi bilo glede na rezultate raziskave nekorektno. Če si dejansko želimo boljšega regulativnega okvira, moramo priznati tudi obstoj alternativne percepcije administrativnih ovir in zastaviti novo javno politiko, ki bo stremela h kakovostni in učinkoviti regulaciji in ki mora biti predvsem uporabna v praksi.

*Luka Kalaš, Irena Bačlija, PhD*

## **The Entrepreneurial Aspect of Administrative Obstacles**

*The administrative burdens concept, as well as the measures for their reduction are very popular in the Slovene business environment, especially when we discuss the enhancement of the entrepreneurial support environment and encouraging the entrepreneurial intent. Typically, the discourse has a negative connotation, because it labels the administrative burdens as one of the leading reasons for inefficient Slovenian economy. Discussions mainly focus on the effects of administrative burdens, targeting the costs which originate from their existence and how affected users consequently are. But there is an evident lack of a just as important (if not even more important) need for systemic safeguards in the form of the necessary regulation. If we dare to think outside the neoliberal agenda and framework, we have to accept other possibilities and set a clear distinction between the administrative burdens (unnecessary regulation, not essential for reaching the intended purpose) and necessary regulation.*

*Due to the negative connotation, the perception of burden by the final users has to be put into question and we have to find out whether companies see the administrative burdens only as unnecessary or there is more to this demarcation. The conservative approach to studying the administrative burdens offers us to discuss the necessity and/or unnecessariness of regulation. From this standpoint, we can claim that regulation presents a burden for the users but the existence of such a burden can be justified if its purpose is to protect general/public interest. The shift towards better regulation is an indication of the desire for making certain changes which surpass the basic definitions of better regulation and the tendency for more (or less) regulation. This shifts the focus towards a more comprehensive approach to forming regulation in the service of public interest. The comprehensive approach is also seen in the willingness to remove unwanted outcomes of existing regulation, whereas better regulation here implies the willingness to accept new mechanisms contributing to a more efficient public policy. We take the standpoint that good regulation should reach its intended purpose and in no way disregard the public interest in the process.*

*The main purpose of the article is to present the inconsistency when using the term administrative burdens as a synonym for each and every unnecessary procedure. Alongside the theoretical consideration, in the second part of the article authors focus on their research about perception of administrative burden by the final users – companies. The purpose was to a) see whether the final users actually understand the administrative burdens as completely unnecessary, and if they are aware of the*

*fact that administrative burdens can be intended to protect the public interest; and b) discover what administrative burdens present for the final users – delays in time, financial burden or unnecessary communication with national authorities. The article presents the theoretical framework of administrative burdens, their (un)importance for the economy and the predominant public policy understanding of their reduction.*

*Based on the empirical research, the authors present how companies actually perceive the administrative burdens concept and whether the prevailing negative public policy discourse results in the perception of “users”. In the first part of the research we asked the companies about their understanding of the term administrative burden. As an answer, we offered them three different possibilities: necessary regulation (rules and procedures, which are necessary and appropriate, with which the state takes care for an efficient operation of economic subjects), necessary regulation (rules and procedures, which are necessary, but do not serve their purpose and can be improved) and unnecessary regulation (rules and procedures, which are unnecessary and present an obstacle for business activities). In the second part of the research we tried to establish how the administrative burden is perceived. In addition to the terminological inconsistency, which simultaneously (as a cause or as an effect) with the public policy discourse disguise the clear understanding of administrative burdens, we offered the respondents a choice of multiple answers to what the content of administrative burden is.*

*The offered answers consisted of the following definitions: administrative burden as an additional time, administrative burden as additional finances/resources, administrative burden as something successive (one demand leading to another), administrative burden as communication with national authorities and administrative burden as additional skills/expertise, which is not part of the standard business activity. The results indicate that companies perceive the administrative burdens mostly as the unnecessary regulation, which consumes additional time and additional finances; however, the companies perceive the financial component as less important than the time spent for additional activities.*

*The theoretical background has shown that things are not as straightforward as they may seem at the first glance. Confusion in defining burdening factors, different notions of the same phenomena and the aspiration towards administrative burden reduction with no alternative concepts, highlight the wider problem of the better regulation public policy. When we discuss the burdens of regulation, we come across a lot of different, yet related terms. The foreign literature is full of inconsistency and we see different terms which speak about the same ideas, such as regulatory burden, legislative burden, administrative burden. etc. The administrative burden concept is connected with (unnecessary) regulation. Regulation is formed by the regulator with the intent of creating an environment, where the rules are followed by the final users of regulation. When we dare to think about the administrative burdens as a systemic safeguard, we enter a new playing field and question the hegemonic discourse which has taken over this field. We emphasize that this kind of reflection is necessary if we wish to improve the public policy.*

*The division between perceiving the administrative burdens as necessary or unnecessary regulation therefore enables us to see and understand the wider purpose of regulations. In spite of the fact that regulation itself is mainly understood as the necessary evil, a dilemma of its necessity must not be seen as something that should be left behind; it has to be resolved. The convergence in the field of administrative burden terminology is truly important. The academic approach to the field of better regulation has been neglected for too long and there is an evident lack of a systematic approach to the analysis of the concept. Certain segments, such as the administrative burden reduction, are usually analysed to a certain degree and with the help of certain indicators, however, we argue that this alone cannot be enough for a thorough conceptual analysis of the public policy as a whole. Only in this manner the analysis can bring new knowledge for public policy makers as well as for the society.*

*According to the empirical research, companies see administrative burdens mainly as unnecessary regulation, and a third of all the respondent companies understand it as necessary, but inefficient regulation. Entrepreneurial activity depends upon the ability to see potential opportunities and seeing the environment as business-friendly. We point out both to enforce the awareness of understanding the important concept of the administrative burden. A negative attitude towards the idea can have a bad influence and prevent entrepreneurial activity from starting and even influence the business activities of already active companies in the future. The analysis presents research results and tries to establish how the final user (in our case the company) perceives the administrative burdens, especially from the standpoint of being necessary or unnecessary regulation. Such an approach offers us to discuss administrative burdens as systematic safeguards – not only a consequence of bad regulation, but a shield for enforcing numerous partial interests of a certain group of individuals. In examining the most burdensome factors in the administrative burden field, perceived as unnecessary regulation, we also tried to establish the prevailing burdensome factor for Slovenian companies. The concerning fact is that 61,5% of respondents see administrative burdens as unnecessary regulation. We claim that understanding of the administrative burden in Slovenia is far from being unified. Although a large part of companies perceive the administrative burden as unnecessary regulation, there still remains a certain part, aware of the regulation's necessity with the acknowledgment of its optimization. We can discuss the prevailing perception of administrative burdens by Slovenian companies, but according to the research results, neglecting a different perception would be unfair. In their conclusion, the authors present their own aspect on deregulation and point towards a potential new, multi-layered understanding of administrative burdens in Slovenia.*

## LITERATURA

1. Armstrong, S. in Lusk, J. (1987). Return postage in mail surveys: a meta-analysis. *Public Opinion Quarterly*, 3, št. 51, str. 233–48.
2. Barrell, R. in Kirby, S. (2007). Notes on the Lisbon process: an analysis of the impacts of reaching the Lisbon targets for skills, R&D and the administrative burden in the European Union. London: National Institute of Economic and Social Research.

3. Boothe, P. (2013). Making good regulations. *Canadian Public Policy*, 3, št. 39, str. 359–70.
4. Bradač Hojnik, B. in Rebernik, M. (2011). Analysis of administrative burdens for companies in selected SEE countries. *Scientific Annals of the Alexandru Ioan Cuza" University of Iasi – Economic Sciences Series*, str. 191–201.
5. Coletti, P. in Radaelli, C. (2013). Economic rationales, learning, and regulatory policy instruments. *Public Administration*, 2, št. 91, str. 1–15.
6. Duvanova, D. (2014). Economic regulations, red tape, and bureaucratic corruption. *World Development*, 1, št. 59, str. 298–312.
7. Feiock, R. in Jeong, M.-K. (2002). Regulatory reform and urban economic development. *State & Local Government Review*, 3, št. 34, str. 153–9.
8. Gehring, K. (2012). Benefit or burden? Unraveling the effect of economic freedom on subjective well-being. Heidelberg: University of Heidelberg.
9. Heberlein, T. in Baumgartner, R. (1978). Factors affecting response rates to mailed surveys: a quantitative analysis of the published literature. *American Sociological Review*, 4, št. 43, str. 447–62.
10. Helm, D. (2006). Regulatory reform, capture and the regulatory burden. *Oxford Review of Public Policy*, 2, št. 22, str. 169–85.
11. Hopkins, T. (2005). An assessment of Cross-National Regulatory Burden Comparisons. *Fordham Urban Law Journal*, 4, št. 33, str. 99–116.
12. Kovač, P. (2012). Meje debirokratizacije upravnih postopkov – analiza nekaj primerov regulacije iz slovenske in evropske prakse. *Javna uprava*, 48, št. 1/2, str. 25–48.
13. Levie, J. in Autio, E. (2011). Regulatory burden, rule of law, and entry of strategic entrepreneurs: an international panel study. *Journal of Management Studies*, št. 48, str. 1393–1419.
14. Malyshev, N. (2006). Regulatory policy: OECD experience and evidence. *Oxford Review of Public Policy*, 2, št. 22, str. 274–99.
15. McGregor-Lowndes, M. in Ryan, C. (2012). Reducing the compliance burden of non-profit organisations: cutting red tape. *The Australian Journal of Public Administration*, 1, št. 68, str. 21–38.
16. Ministrstvo za javno upravo (2015). Stop birokraciji – mejniki razvoja. Pridobljeno dne 15. 3. 2015 s svetovnega spleta: <http://www.stopbirokraciji.si/program-25/mejniki-razvoja/>.
17. Vmesno poročila o izvajanju nalog in realizaciji ciljev na področju priprave boljših predpisov ter programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 za leto 2011. Pridobljeno dne 17. 3. 2015 s svetovnega spleta: [http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravni\\_procesi/Porocilo\\_VRS\\_BR\\_minus25\\_OAO\\_2011.pdf](http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravni_procesi/Porocilo_VRS_BR_minus25_OAO_2011.pdf).
18. Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (2013a). Vmesno poročilo o stanju realizacije I. paketa ukrepov prenove zakonodaje reguliranih dejavnosti in poklicev na področjih obrti, turizma in gradbeništva. Pridobljeno dne 17. 3. 2015 s svetovnega spleta: [http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user\\_upload/mju/Boljsi\\_predpisi/Publikacije/Vmesno\\_porocilo\\_o\\_I.\\_paketu\\_deregulacija.pdf](http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Vmesno_porocilo_o_I._paketu_deregulacija.pdf).
19. Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013. Pridobljeno dne 15. 2. 2015 s svetovnega spleta: <http://www.stopbirokraciji.si/program-25>.
20. Radaelli, C. in Meuwese, A. (2009). Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 3, št. 87, str. 639–54.
21. Radaelli, C. (2010). Regulating rule-making via impact assessment. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 1, št. 23, str. 89–108.
22. Scheele, S. (1975). Reality construction as a product of Delphi interaction. V: Linstone, H. in Turoff, M. (ur.). *The Delphi method: techniques and applications*. London: Addison-Wesley Publishing Company, str. 37–73.
23. Setnikar-Cankar, S. in Petkovšek, V. (2011). The reduction of administrative burdens and its impact on the competitiveness of business. *International Business & Economics Research Journal*, 11, št. 10 str., 71–80.

24. Statistični urad Republike Slovenije (2013). Struktura in poslovanje podjetij. Pridobljeno dne 18. 4. 2013 s svetovnega spleta: <http://www.stat.si/StatWeb/pregled-podrocja?id=103&headerbar=14>.
25. Sunstein, C. (2014). The regulatory lookback. *Boston University Law Review*, št. 59, str. 579-602.
26. Virant, G. (2010). Izboljšanje kakovosti regulacije – razvoj v Sloveniji. *Uprava*, 3, št. 8, str. 113–34.
27. Debirokratizacija Evrope. Pridobljeno dne 3. 11. 2014 s svetovnega spleta: <http://www.ijpucnik.si/media/Virant.pdf>.
28. Wegrich, K. (2009). The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation.
29. Wiener, J. (2006). Better regulation in Europe. *Current Legal Problems*, št. 59, str. 447–518.
30. Yammarino, F., Skinner, S. in Childers, T. (1991). Understanding mail survey response behavior. *Public Opinion Quarterly*, 6, št. 55, str. 613–39.
31. Zatler, R. (2007). Podjetja niste ustanovili zato, da bi se utapljali v birokraciji. *Glas gospodarstva*, str. 18–22.

---

*Luka Kalaš, doktorand na Fakulteti za družbene vede Ljubljana.*

*E-naslov: kalasluka@gmail.com*

*Dr. Irena Bačlija, docentka na Fakulteti za družbene vede Ljubljana.*

*E-naslov: irena.bacliya@fdv.uni-lj.si*