

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tomaž Konrad**

**STRATEŠKO NAČRTOVANJE V JAVNEM SEKTORJU –  
PRIMER STANOVANJSKEGA SKLADA  
REPUBLIKE SLOVENIJE**

**Diplomska naloga**

**Ljubljana, 2003**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tomaž Konrad**

**doc. dr. Gordana Žurga**

**STRATEŠKO NAČRTOVANJE V JAVNEM SEKTORJU –  
PRIMER STANOVANJSKEGA SKLADA  
REPUBLIKE SLOVENIJE**

**Diplomska naloga**

**Ljubljana, 2003**

# KAZALO

<b>KAZALO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. UVOD</b> .....	<b>5</b>
1.1. NAMEN IN ZGRADBA DIPLOMSKE NALOGE .....	6
1.2. UPORABLJENE METODE PREUČEVANJA .....	8
1.3. HIPOTEZE .....	9
<b>2. OPREDELITEV TEORETIČNIH IZHODIŠČ</b> .....	<b>10</b>
2.1. OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA .....	10
2.1.1. Pravne osebe javnega prava .....	12
2.1.1.1. Javni sklad .....	13
2.1.2. Paradržavne organizacije .....	14
2.1.3. Javni sektor v okolju sprememb .....	15
2.2. OPREDELITEV STRATEGIJE IN STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA .....	17
2.2.1. Strateški menedžment, strateško načrtovanje in strategija .....	17
2.2.2. Razlogi in koristi strateškega načrtovanja .....	19
2.3. POSEBNOSTI ORGANIZACIJ JAVNEGA SEKTORJA, KI JIH MORAMO UPOŠTEVATI PRI STRATEŠKEM NAČRTOVANJU .....	21
<b>3. MODEL STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA PO J.M. BRYSONU</b> .....	<b>25</b>
3.1. OSEM KORAKOV STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA.....	27
3.1.1. Prvi korak: Uvodni dogovor o organizaciji strateškega načrtovanja.....	30
3.1.2. Drugi korak: Opredelitev mandata organizacije .....	32
3.1.3. Tretji korak: Določitev poslanstva organizacije .....	33
3.1.4. Četrti korak: Analiza zunanjega in notranjega okolja .....	37
3.1.4.1. Analiza zunanjega okolja .....	37
3.1.4.2. Analiza notranjega okolja organizacije .....	40
3.1.5. Peti korak: Opredelitev strateških zadev organizacije .....	42
3.1.6. Šesti korak: Snovanje strategij .....	46
3.1.7. Sedmi korak: Pregled in sprejetje strateškega načrta.....	51
3.1.8. Osmi korak: Priprava vizije uspeha .....	51
3.2. ZAKLJUČEK .....	55
<b>4. PRIMER STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA - STANOVANJSKI SKLAD REPUBLIKE SLOVENIJE</b> .....	<b>56</b>
4.1. OPREDELITEV GLAVNIH POJMOV .....	56
4.1.1. Stanovanje .....	56
4.1.2. Stanovanjska politika .....	57
4.1.3. Stanovanjski trg .....	58
4.1.4. Stanovanjska oskrba .....	59
4.1.5. Glavni akterji na področju stanovanjske oskrbe .....	60
4.2. STANOVANJSKI SKLAD RS, JAVNI SKLAD .....	61
4.2.1. Dejavnosti SSRS .....	61
4.2.2. Dosedanja uspešnost SSRS .....	62
4.2.3. Viri financiranja .....	64
4.2.4. Notranja organiziranost .....	65

4.3. STRATEŠKO NAČRTOVANJE SSRS .....	66
4.3.1. Opis strateškega načrtovanja in strategije SSRS .....	67
4.3.1.1. <i>Uvodni dogovor o organizaciji strateškega načrtovanja</i> .....	67
4.3.1.2 <i>Oprelitev mandata organizacije</i> .....	69
4.3.1.3. <i>Določitev poslanstva organizacije</i> .....	70
4.3.1.4. <i>Analiza zunanjega in notranjega okolja</i> .....	71
4.3.1.5. <i>Identifikacije strateških zadev</i> .....	75
4.3.1.6. <i>Oblikovanje strategij</i> .....	76
4.3.1.7. <i>Pregled in sprejetje strateškega načrta</i> .....	78
4.3.1.8. <i>Vizija uspeha</i> .....	78
4.3.2. Poudarki in značilnosti strateškega načrtovanja in strategije SSRS .....	79
<b>5. PREVERJANJE HIPOTEZ.....</b>	<b>82</b>
<b>6. VIRI IN LITERATURA .....</b>	<b>84</b>

## 1. UVOD

Peter F. Drucker, eden glavnih sodobnih gurujev menedžmenta, v svoji zadnji knjigi ugotavlja, da se lahko organizacije v današnjem času vrtoglavih sprememb in velikih negotovosti držijo oz. zanesejo na pet gotovosti: usihajočo rodnost, premike v porazdelitvi dohodkov, nove definicije uspešnosti, svetovno konkurenčnost in vse večje neskladje med ekonomsko globalizacijo in politično razdrobljenostjo (Drucker, 2001:49-74). V tej navidezno povsem umirjeni in splošno sprejemljivi trditvi je potrebno zaznati opozorilo, da je svet sprememb ter predvsem spremembe v njem potrebno doumeti kot danost oz. gotovost, ki jo živimo že danes. Ko spremembo ne pojmuje več kot spremembo, temveč kot gotovost, se nanjo lažje pripravimo, odzovemo, se ji prilagodimo in skladno z njo živimo.

Stabilno okolje, z nič ali zelo malo odvisnih spremenljivk, si danes težko predstavljamo. Veriga povezav, odvisnosti in vplivov med okolji in organizacijami je dolga in nepregledna, rezultat pa nepredvidljiv. Spremenljivost okolja, njegova prepletenost in množica paradoksov postavlja organizacije pred dejstvo o lastni majhnosti. V takšnih razmerah sta napredna vizija in strateško načrtovanje, ki pripomoreta k sistematičnemu zmanjševanju vpliva negotovosti v procesih menedžerskega odločanja, ključni orodji za prepoznavanje in izrabo reda v navideznem kaosu današnjega dne.

Zavedati se okolja okrog nas je prvi korak na poti k uspehu. Naloga menedžmenta je le ta, da uskladi organizacijo (njene značilnosti) s potrebami v okolju. Strateško načrtovanje je pri tem v veliko pomoč.

## 1.1. NAMEN IN ZGRADBA DIPLOMSKE NALOGE

V svojem delu bom obravnaval strateško načrtovanje v javnem sektorju in ocenjeval, v kolikšni meri so se le-tega posluževali pri Stanovanjskem skladu Republike Slovenije, javni sklad (odslej SSRS). Glavni nameni diplomske naloge so sledeči:

- preveriti, ali v izbrani organizaciji (SSRS) uporabljajo spoznanja strateškega načrtovanja, v kakšni obliki in v kolikšni meri,
- ugotoviti, kakšni so razlogi za (ne)uporabo le-tega in
- pojasniti, kako to vpliva na rezultate organizacije in njeno sprejemanje (vrednotenje) med različnimi deležniki.

Snovanje strategije SSRS bom kritično presojal z vidika strateškega načrtovanja po izbranem avtorju. To pomeni, da bom preverjal ustreznost njihovega delovanja in načrtovanja glede na kriterije in faze strateškega načrtovanja, opozarjal na morebitne napake ali pomanjkljivosti in skušal podati predloge ustrežnejšega ravnanja. Usmerjen bom predvsem na fazo priprave in oblikovanja strategije, rezultati implementacije (učinki, »outcomi«) pa mi bodo v pomoč le pri potrjevanju uporabnosti strateškega načrtovanja ali dokazovanju morebitnih napak, ki so bile storjene v fazi načrtovanja stanovanjske politike.

Diplomsko nalogo sem razdelil na šest poglavij: prvo poglavje predstavlja uvod, namen drugih dveh je predstaviti teoretični okvir oz. model, ki ga bom nato v četrtem poglavju preverjal na primeru izbrane organizacije (SSRS). Peto poglavje je zaključek in sinteza vseh predhodnih, v šestem pa je seznam virov.

V prvem poglavju diplomske naloge sem podal opredelitev predmeta proučevanja, lastne razloge za izbrano temo, postavljene hipoteze, uporabljeno metodologijo preučevanja in strukturo diplomske naloge.

V drugem poglavju diplomske naloge bom zasledoval tri cilje:

1. Natančneje opredeliti, kaj je javni sektor, kako je sestavljen in kaj so njegove ključne značilnosti. Pri tem se ne bom spuščal v podrobnosti, saj bi to presegalo zastavljen okvir tega dela, pač pa bom zgolj pojasnil bistvene elemente javnega sektorja z vidika strateškega načrtovanja. Glede na to, da

bom v četrtem poglavju diplome preverjal strateško načrtovanje v SSRS, ki je javni sklad, se bom v prvem delu posvetil predvsem kategoriji javnega sklada.

2. Pojasniti pomen, potrebe in koristi strateškega načrtovanja. Podal bom nekaj definicij vidnejših avtorjev strateškega načrtovanja in predstavil pomen, ki ga ima strateško načrtovanje v času hitrih in nepredvidljivih sprememb.
3. Predstaviti posebnosti, ki jih moramo pri strateškemu načrtovanju v javnem sektorju<sup>1</sup> upoštevati.

V tretjem poglavju bom natančneje opisal proces strateškega načrtovanja. Za zgled sem vzel model strateškega načrtovanja, ki ga je za javne in neprofitne organizacije oblikoval ameriški avtor, prof. John M. Bryson<sup>2</sup>. Zanj sem se odločil po pregledu literature in na predlog mentorice. Njegov model strateškega načrtovanja ustreza posebnostim, ki veljajo za javni sektor (opisane v prvem delu diplome) in uspešno združuje tehnike in metode, ki so jih v svojih modelih za snovanje strategij predlagali različni sodobni avtorji teorij menedžmenta, marketinga in ekonomije<sup>3</sup>. Rezultat tega je deset-stopenjski model strateškega načrtovanja, ki spodbuja in usmerja javne in neprofitne organizacije k strateškemu mišljenju in delovanju. Vseskozi bom dodajal tudi mnenja in poudarke nekaterih drugih avtorjev ter njihove teoretične predpostavke interpretiral z vidika posebnosti<sup>4</sup> slovenskega javnega sektorja.

V četrtem poglavju bom:

1. Na kratko opredelil glavne pojme povezane s področjem stanovanjske oskrbe in predstavil izbrano organizacijo, tj. SSRS.
2. Pregledal bom, kako so se pri SSRS lotili strateškega načrtovanja in ugotavljal, v kolikšni meri so se tvorci strategije SSRS posluževali spoznanj

---

<sup>1</sup> Tretji cilj je nekakšna sinteza prvih dveh

<sup>2</sup> J.M. Bryson se že več kot trideset let ukvarja s strateškim načrtovanjem, s poudarkom na njegovi uporabnosti v javnem sektorju in nepridobitnih organizacijah. Kot je značilno za znanstvenike iz ameriškega okolja, tudi on veliko sodeluje z različnimi organizacijami in s tem, v vlogi svetovalca ali opazovalca preverja, dograjuje svoja akademska spoznanja s spoznanji iz prakse. Izbrani model je namensko pripravljen za javne in neprofitne organizacije.

<sup>3</sup> Velik vpliv na izbrani model strateškega načrtovanja so imeli t.i. Harvardski model politike organizacije, sistem za načrtovanje, ki ga je razvil Lorange, Porterjeva analiza panoge in konkurenčnih prednosti, strategija prilagajanja po Milesu in portfeljski modeli strateškega planiranja (BCG matrika) in še nekateri drugi.

<sup>4</sup> Pri tem so mišljene specifike, ki izhajajo iz drugačnega zgodovinskega, družbeno-političnega, gospodarskega in kulturnega konteksta naše države.

teorije o strateškem načrtovanju in vseh njenih koristih (referenčni model je predvsem Brysonov model strateškega načrtovanja).

3. Na koncu bom podal oceno o tem, kaj je bilo pri strateškem načrtovanju dobro in kaj pomanjkljivo opravljeno in kako bi lahko te pomanjkljivosti pri SSRS odpravili.

V petem poglavju bom na osnovi zapisanega v prvih štirih poglavjih diplomske naloge preverjal postavljene hipoteze. V tem poglavju bo tudi prostor za oris morebitnih novih usmeritev ali idej, ki sem jih tekom pisanja in analiziranja izbrane tematike spoznal, a jih zaradi preseganja namena posameznega poglavja nisem temeljiteje obdelal.

Šesto poglavje diplomske naloge pa je le še seznam virov, ki sem jih pri spoznavanju in analizi izbrane teme potreboval.

## **1.2. UPORABLJENE METODE PREUČEVANJA**

Z analizo in interpretacijo sekundarnih in primarnih virov sem spoznaval teoretične in zakonske okvire, ki opredeljujejo izbrani predmet proučevanja. S pomočjo intervjujev (strukturirani intervjuji s polzaprtimi vprašanji) z ljudmi, ki so ključno prispevali pri oblikovanju strategije SSRS (odločevalci), s tistimi, ki jim stanovanjska politika in strategija SSRS določa okvire poslovanja in so jo dolžni izvajati (uporabniki) ter s predstavnikom strokovne javnosti, pa sem zbral informacije, ki so mi pomagale pri boljšem razumevanju dejanskega stanja izbranega predmeta proučevanja.

Tekom celotnega dela uporabljam deduktivno metodo, saj od splošnejšega teoretskega okvira prehajam na praktično področje stanovanjske politike. Uporabnost in aplikativnost splošnega teoretičnega okvirja testiram na ozkem področju, v izbrani organizaciji. V drugem delu diplomske naloge se mestoma poslužujem tudi primerjalne metode, ko s pomočjo primerjanja pričakovanih in dejanskih učinkov pregledujem pomanjkljivosti strateškega načrtovanja SSRS.



### 1.3. HIPOTEZE

Hipoteze mi bodo služile kot orientacija skozi celotno nalogo. Informacije bom zbiral in povezoval na tak način, da mi bodo na koncu omogočile potrditev ali zavrnitev podanih hipotez. Hipoteze bom preverjal na osnovi zbranih in obdelanih podatkov in rezultatov ter ustrezne teorije in prakse.

Moje hipoteze so:

1. S strateškim načrtovanjem Stanovanjski sklad RS (SSRS) dokazuje lastno uspešnost in željo po urejanju stanovanjske problematike v Sloveniji.
2. S strateškim načrtovanjem si SSRS utrjuje lasten položaj na stanovanjskem področju v odnosu do:
  - ustanoviteljev,
  - konkurentov in partnerjev,
  - potrošnikov oz. državljanov.
3. Strateško načrtovanje bo pripomoglo tudi k doslednejšemu izpolnjevanju realnih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa (NSP).

## 2. OPREDELITEV TEORETIČNIH IZHODIŠČ

### 2.1. OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

Za svojo testno organizacijo sem izbral Stanovanjski sklad RS, javni sklad. Za lažje razumevanje načina poslovanja in upravljanja<sup>5</sup> organizacije je dobro poprej poznati normativno ogrodje, ki opredeljuje izbrani subjekt. Stanovanjski sklad RS sodi v javni sektor. Ker pa je javni sektor zelo kompleksen pojem in pojav, bom najprej pojasnil, kaj javni sektor je in kam v javnem sektorju uvrščamo javne sklade.

Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo v zasebni in javni sektor. Sistem družbene produkcije temelji na proizvodnji dobrin (proizvodov in storitev) in na potrošnji le-teh preko trga, ki je po eni strani regulator ponudbe in povpraševanja, po drugi strani pa verifikator delovanja podjetij (Deyhle v Žurga, 2000). V popolnem trgu bi le-ta zagotavljal učinkovito izrabo virov, proizvodnjo vseh dobrin, ki jih potrošniki potrebujejo, in to na način, ki bi potrošnikom-kupcem zagotavljal sprejemljivo ceno dobrin, proizvajalcem pa bi ta cena pokrila stroške proizvodnje in še zagotovila profit (Ferfila, 1994). V realnosti pa trg ne zagotavlja vseh potrebnih dobrin in tudi ne uporablja vseh razpoložljivih virov na načine, ki so sprejemljivi za vse (Ferfila, 1994). Govorimo torej o nepopolnosti in neučinkovitosti trga. Prav ta nepopolnost in neučinkovitost trga je eden glavnih razlogov, da je v družbenem sistemu produkcije potreben tudi javni sektor, ki producira oz. priskrbi produkte in storitve, za katere privatni trgi nimajo interesa<sup>6</sup> ali možnosti (Ferfila, 2000, 77).

Zelo dobro lahko javni sektor definiramo kot »/z/bir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti

---

<sup>5</sup> Upravljanje pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja le-te k doseganju ciljev. Javno upravljanje je upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih, najširši taki skupnosti, državi in drugih ožjih teritorialno organiziranih (lokalne skupnosti) ter tudi v drugih, ki niso organizirane po teritorialnem principu in delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb in javnega interesa. Proces javnega upravljanja zajema:

- Institucionalno raven, kjer gre za politično odločanje o javnih interesih/zadevah (potrebe, koristi, cilji družbene skupnosti).
- Instrumentalna raven, ki predstavlja izvrševanje, konkretizacijo in uveljavljanje teh interesov (Virant, 1998: 15-23).

<sup>6</sup> Odsotnost interesa v veliki meri izhaja iz velike stopnje tveganja in nizke stopnje donosnosti. Javna lastnina razprši nevarnost tveganja neuspeha na celotno populacijo in celo na prihodnje generacije, kar pomeni za posameznika procentualno izjemno majhno tveganje. (Flynn v Mihajlovič, 2001)

kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar-Cankar v Ferfila, 2002:146). Ob tem pa velja poudariti, da predstavlja javni sektor institucionalni okvir, ki omogoča izvajanje političnih odločitev, z dominantnim ciljem javnega interesa (Lane v Kovačič, 2000). Definicij javnega sektorja je zelo veliko in se ločijo tako v času kot tudi po sistemu oz. okolju, v katerem so nastajale, zato je za namene diplomske naloge najbolje pogledati, kako javni sektor danes pojmuje slovenska zakonodaja. Po ZJF<sup>7</sup> (3.člen) sestavljajo javni sektor neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (oba v obveznem delu zavarovanja), javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Kot neposredne uporabnike je ta zakon opredeli državne oz. občinske organe ali organizacije ter občinsko upravo, kot posredne uporabnike pa javne sklade, javne zavode in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina (Žurga, 2000). V letu 2002 pa je Državni zbor Republike Slovenije sprejel dva zelo pomembna zakona, s katerima je med drugim, za svoje potrebe, tudi zelo jasno opredelil javni sektor. Po ZJU<sup>8</sup> (1.člen) javni sektor v Sloveniji tvorijo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti (npr. samoupravne narodne skupnost).

ZJU (1.člen, 3.alineja), ZSPJS<sup>9</sup> in posebna odredba<sup>10</sup> pa dodajajo, da v javni sektor ne prištevamo javnih podjetij in gospodarskih družb, v katerih ima država ali lokalna skupnost večinski delež oz. prevladujoč vpliv (Klinar v Ferfila, 2002:316). Za potrebe teh dveh zakonov je torej zakonodajalec javni sektor opredelil ožje kot v ZJF.

---

<sup>7</sup> Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 59/99

<sup>8</sup> Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/2002

<sup>9</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 56/2002.

<sup>10</sup> Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 97/2001

### 2.1.1. Pravne osebe javnega prava<sup>11</sup>

Trpin (Vresk, 2001) navaja pravno osebnost javnega prava kot enega temeljnih elementov javnega sklada. V upravno-pravni teoriji so javni skladi opredeljeni kot specializirana oseba javnega prava (Virant v Vresk, 2001). Skupne značilnosti oseb javnega prava so:

1. Ustanovijo se z *javnopravnim aktom* (ustava in akti ustavne narave, zakon, državni predpisi, predpisi lokalne skupnosti in posamični akti državnega organa ali organa lokalne skupnosti). Ustanovitelj je lahko država, lokalne skupnosti ali druga oseba javnega prava.
2. Vsebina njihovega delovanja je v izvrševanju neke javne funkcije, da skušajo doseči *javne cilje*, lahko pa zasledimo, da nekatere osebe zasledujejo tudi zasebne interese, takšen primer so zlasti javna podjetja.
3. *Financiranje in lastnina je pod posebnim javnopravnim režimom*, katerega obseg je lahko različen. Lahko se v celoti ali pa delno financirajo iz proračuna. Za teritorialne osebe javnega prava (država in lokalne skupnosti) je režim tako rekoč popoln. Drugače pa merilo ni absolutno, zlasti javna podjetja se v veliki meri financirajo z zaračunavanjem svojih storitev. Nadzor nad porabo in finančnim poslovanjem pa vrši Računsko sodišče RS za vse osebe javnega prava.
4. Pri notranjih in zunanjih razmerjih oseb javnega prava se v veliki meri uporablja *javno pravo in ustavno pravo*, nekatera statusna vprašanja pa so urejena tudi z zasebnim pravom (Virant, 1998: 124-125).

Torej, kot navaja Trstenjakova (Vresk, 2001:19), so značilnosti oseb javnega prava to, da se »pretežno financirajo iz proračuna ali imajo drugače zakonsko določen dotok denarja«. Ustanovitelj ima pogosto pristojnost imenovanja in razrešitve najpomembnejših organov, nadzor pa opravlja Računsko sodišče RS. Plače so poenotene, pogosto pa so javno določeni pogoji in morebitne omejitve zaposlovanja. Davkov praviloma ne plačujejo, pomembna pa je tudi veljavnost in dolžnost uporabe upravnega postopka ter pristojnost upravnih sodišč. Pirnat (Vresk, 2001:21) najpomembnejše osebe javnega prava deli na:

---

<sup>11</sup> Kot sinonim se uporablja oseba javnega prava in javnopravna oseba (op. Pirnat)

1. Teritorialne osebe javnega prava so država, lokalne skupnosti (občne, pokrajine) ter tudi ožji deli občin, če je tako določeno v statutu občine (krajevne, vaške, četrtne skupnosti). Državni organi praviloma niso pravne osebe, lahko pa zakon za organizacije v sestavi ministrstev določi, da imajo lastnost pravne osebe.
2. Specializirane osebe javnega prava pa so:
  - a) javna podjetja
  - b) javni zavodi in gospodarski javni zavodi
  - c) zbornice
  - d) agencije
  - e) javni skladi

#### **2.1.1.1. Javni sklad**

V pravni teoriji se beseda sklad<sup>12</sup> uporablja predvsem za namensko premoženje brez pravne osebnosti ter tudi za namensko premoženje s pravno osebnostjo (Vresk, 2001). Javni sklad je torej pravna oseba javnega prava, ki upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je država ali lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa (1. člen Zakona o javnih skladih<sup>13</sup>). Sklad javnega prava (javni sklad) je na namen vezano premoženje, ki ga država ali druga »območna korporacija<sup>14</sup>« dodeli za javne namene oz. javne naloge (Trstenjak, 1999:181). Skladi so torej ustanovljeni zato, da bi se po njih financiralo določeno področje<sup>15</sup>, namen ali izvajanje neke proračunske ali ekonomske politike ministrstva, ki zahteva daljše trajanje in večjo avtonomijo pri upravljanju kot financiranje iz proračuna (Kovač, 2000:252). S tem je upravljanje sredstev bolj pregledno, strokovno in namensko, politični vpliv pa zgolj posreden, preko pristojnosti nadzora, ki pripadajo ustanovitelju.

---

<sup>12</sup> Sklad v splošnem pomenu so denarna sredstva, ki so zbrana za določen namen (SSKJ, 1994:1228).

<sup>13</sup> Uradni list RS 22/2000.

<sup>14</sup> Območno korporacijo Trstenjakova (1999:181) definira kot skupnost oseb na določenem območju, ki imajo t.i. teritorialno suverenost, in sicer država, federativne enote, občine in zveze občin.

<sup>15</sup> Običajno so skladi tudi po izbranih področjih ali namenih imenovani (npr. Stanovanjski sklad, Sklad za razvoj malih občin, Pokojninski sklad, ...).

## 2.1.2. Paradržavne organizacije

Javne sklade prištevamo tudi med t.i. nedržavne oziroma paradržavne organizacije (Pirnat v Vresk, 2001). Pojem nedržavne organizacije ni jasno opredeljen, gotovo pa gre za organizacije, ki ustrezajo dvema temeljnima meriloma:

1. To so organizacije, ki niso sestavni del državnega aparata, torej niso organ ali organizacija države v pravnem smislu, kar pomeni, da imajo te organizacije ali organi status pravne osebe, bodisi javnega ali zasebnega prava.
2. To so organizacije, ki pretežno opravljajo neke javne naloge, torej take, pri katerih je v veliki meri prisoten javni interes.

Temeljna ideja<sup>16</sup> paradržavnih oz. nedržavnih organizacij je, da se določen del upravljanja javnih zadev, torej javne uprave v funkcionalnem smislu, izvzame iz neposredne pristojnosti države in njenih organov ter prenese na organizacije, ki niso sestavni del državnega aparata in so od njega bolj ali manj neodvisne. Kot paradržavne organizacije ali specializirane osebe javnega prava Virant (1998:118) označuje subjekte, ki niso del državne uprave, a so na državo tesno vezani. Na državo so vezani tako:

- da jih država ustanovi s svojim aktom (z zakonom ali aktom vlade),
- da se financirajo iz državnega proračuna,
- da država oz. vlada izvršuje ustanoviteljske pravice,
- da izvajajo dejavnost v javnem interesu.

Nedržavne oblike upravljanja zajemajo pravno precej različne organizacije:

- *Zbornice*, ki so praviloma organizirana oblika izvajalcev določene dejavnosti.

---

<sup>16</sup> Razlogi za uveljavitev tovrstnih organizacij s takšno neodvisnostjo so zelo različni in pogosto med seboj kombinirani:

- Potreba po vključitvi različnih subjektov na področju upravljanja v upravni proces, kar zagotavlja večjo možnost upoštevanja njihovih interesov v tem procesu in s tem večjo legitimnost ter sprejemljivost odločitev.
- Vključitev različnih organizacij civilne družbe v upravni proces z namenom zagotavljanja večje demokratičnosti le-tega.
- Zagotovitev relativne neodvisnosti upravljanja od vsakodnevne politike oz. kratkoročnih interesov političnih strank.
- Zagotovitev neodvisnosti od delovanja vlade in državne uprave.
- Zagotoviti večjo strokovnost pri odločanju na določenem področju, saj se lahko v nedržavno organizacijo tako ali drugače lahko vključi večje število strokovnjakov, ki za delo v državnem aparatu praviloma niso zainteresirani. (Pirnat, 1999:449; Pirnat, 2001:210)

- *Javni zavodi in javna podjetja*, ki so zlasti organizacije za izvajanje določene dejavnosti.
- *Javne sklade in javne ustanove*, ki so zlasti premoženje, namenjeno doseganju nekih javnih funkcij.
- *Društva in podobne oblike združevanja* v javnem interesu.

Za vse te organizacije je značilno, da opravljajo tudi druge funkcije in dejavnosti, da je funkcija upravljanja bolj ali manj vzporedna ali dopolnilna (Pirnat v Vresk, 2001). SSRS po tej klasifikaciji uvrščamo tudi med paradržavne organizacije, saj izpolnjuje vse navedene kriterije.

### **2.1.3. Javni sektor v okolju sprememb**

Nenehne in nepričakovane spremembe (»gotovosti« – Drucker, 2001) vplivajo na življenje posameznika, družb, organizacij in držav ter zahtevajo drugačno, dolgoročnejšo in bolj preiščeno razumevanje in delovanje. Valovi sprememb zalivajo tudi obale okolja javnega sektorja in širijo novo klimo, ki že oblikuje nove pogoje in razmere za bivanje. Sistem javne uprave in celotnega javnega sektorja je vse bolj kompleksen, nepredvidljiv in podvržen vse večji količini sprememb, zato se toge tradicionalne birokratske strukture<sup>17</sup> enostavno ne morejo več zadovoljivo odzivati na socialno dogajanje (Rus, 2002:32). Tako v svetu kot pri nas, smo v zadnjih letih priča obsežnim privatizacijam<sup>18</sup> javnega sektorja, liberalizaciji določenih politik, določil ali standardov ter na drugi strani prizadevanjem za ohranitev in skladen razvoj naravnega ter družbenega okolja. Velikih sprememb je deležen tudi davčni sistem, socialno in zdravstveno varstvo, šolstvo. Država postaja vse manj izvajalec in vse bolj nadzornik, regulator. Podirajo se meje med domačim in tujim ter javnim in zasebnim (Bryson, 1988). Organizacije javnega sektorja so zaradi svojega preteklega delovanja v relativno stabilnem okolju (in gotovih sredstev!) postale manj prilagodljive in slabše pripravljene na novosti. Bolehajo za okornostjo in

<sup>17</sup> Birokratski hierarhični sistemi so učinkoviti le tedaj, ko je družba stabilna, predvidljiva in nekompleksna (Rus, 2001:22).

<sup>18</sup> Privatizacija ni cilj sama sebi, ampak je sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe (Rus po Savas, 2000). Privatizacija in tržna regulacija stopnjujeta motivacijo zaposlenih, kar se kaže v večji odzivnosti, višji kakovosti in tudi večji inovativnosti. V večini primerov ima to vzratne učinke na kakovostnejšo dejavnost organizacij (Rus, 2001:36).

neučinkovitostjo. Zanje je značilna zapletena, sestavljena struktura, zaspano vodstvo, nemotivirani zaposleni, odvisnost od politike, neposlušnost do potrošnikov in njihovih želja. Vse to seveda vpliva na slabo razpoznavnost, nizek ugled in slabo poslovanje. V takšnih razmerah vodstvo ne more učinkovito in uspešno upravljati organizacije docela po občutku, na pamet.

Takšen sistem in politika lahko postane kronična ovira socialnemu in ekonomskemu razvoju organizacije ali države. Razlike med povpraševanjem in ponudbo naraščajo, država izgublja stik z državljani, njihovimi potrebami in potrebami časa, v katerega je umeščena. Zato se je na tej točki smiselno zgledovati po uspešnih metodah, ki jih uporablja zasebni sektor in s katerimi le-ta spretnejše krmari v viharju sprememb sodobne družbe. »Posnemanje menedžerskih metod, ki so značilne za zasebni sektor, je torej povezano z upanjem, da bo država postala učinkovitejši in uspešnejši regulator tedaj, ko bo – oziroma če bo – posnemajoč zasebni sektor, razvijala podobne menedžerske metode in tehnike tudi za javni sektor« (Rus, 2001:22). V takšnih razmerah potrebujejo organizacije nov menedžerski sistem, ki bo oblikovan za obvladovanje strategije in ne taktike. Priložnosti za ustvarjanje vrednosti se namreč ne kažejo več v upravljanju opredmetenih sredstev, temveč strategij, osnovanih na znanju, ki aktivirajo neopredmetena sredstva organizacije; odnose s strankami, inovativne izdelke in storitve, visokokakovostne in odzivne operative sisteme, informacijsko tehnologijo in zbirke podatkov ter sposobnosti znanja in motivacijo zaposlenih (Kaplan in Norton, 2001:16-18). Tega se zavedajo avtorji teorij menedžmenta (Kaplan in Norton, 2001, Drucker, 2001 in dr.). Tega se morajo zavedati vodilni v organizacijah, pa naj si bodo le-te profitne, neprofitne ali vladne. Njihova okolja se vse bolj združujejo, povezujejo in celo zlivajo. Strateško razmišljanje in delovanje postaja tudi za organizacije javnega sektorja eksistencialnega pomena.



## 2.2. OPREDELITEV STRATEGIJE IN STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA

### 2.2.1. Strateški menedžment, strateško načrtovanje in strategija

»Upravljanje in vodenje podjetja (op. menedžment<sup>19</sup>) vedno začinjamo s planiranjem, temu sledi organiziranje in nato neposredno vodenje izvedbe. K temu sodi še kontola, ki je potrebna večkrat vmes in hkrati s planiranjem, organiziranjem, neposrednim vodenjem izvedbe ter izvedbo samo« (Belak, 2000:15). Podobno pravi tudi Pučko (1996:113), »da lahko proces strateškega menedžmenta razumemo kot proces strateškega planiranja ter proces uresničevanja in kontrole uresničevanja strategij podjetja«. Strateško načrtovanje je pri tem »tista organizacijska funkcija, ki ima določeno prvenstvo« (Možina in dr., 2002:235). »Način formalnega procesa strateškega načrtovanja ponuja sistematičen in racionalen način strateškega odločanja.« (Pučko, 1996:347)

Slika 1: Tri osnovne faze strateškega menedžmenta



Vir: prirejeno po Pučko, 1996.

<sup>19</sup> V zgornji definiciji je mišljen strateški menedžment v ožjem pomenu besede. Dimovski (Možina, 2002:708) navaja sledeče naloge celostnega menedžmenta v javnem in neprofitnem sektorju: planiranje, organiziranje, motiviranje, odločanje, delegiranje, usklajevanje, poročanje, nadziranje, poslovođenje financ in zbiranje sredstev.

Olsen in Eadie sta strateško načrtovanje definirala kot »/u/smeritev k temeljnim odločitvam in aktivnostim, ki določajo in usmerjajo organizacijo, to, kar organizacija počne in razloge, za kaj ravno to počne« (Bryson, 1988:5). Strateško načrtovanje je torej racionalno delovanje, s katerim skušamo predvideti čimveč sedanjih in prihodnjih dejavnikov (zunanjih in notranjih), ki bi lahko vplivali na našo dejavnost danes in jutri. Strateško načrtovanje je skupek konceptov, postopkov in orodij, ki so namenjena pomoči odgovornim v organizaciji pri njihovem delu in je temeljitejše od dolgoročnega načrtovanja, saj se osredotoči na strateške zadeve in ne zgolj na cilje (Trunk-Širca in Tavčar, 1998). Presega preprosto, linearno planiranje<sup>20</sup> in ekstrapolacijo trendov. Usmerja se na iskanje novih možnosti, ki jih zaobjame v viziji uspeha. Uspešno strateško načrtovanje povezuje sedanost (tradicijo in dejanskost) s prihodnostjo (željami, vizijo) in je izhodiščna faza na poti premostitve prostora med njima.

Strategija organizacije je rezultat strateškega načrtovanja, torej, »/s/erija ciljno usmerjenih odločitev in akcij, ki uravnotežijo organizacijske sposobnosti in vire s priložnostmi in nevarnostmi iz okolja« (Coulter v Možina in dr., 2002:716). Dobro pripravljena strategija omogoča, da »/z/adovoljimo sedanje in bodoče potrošnike (udeležence organizacije, op. T.K.) bolje kot sedanji in bodoči konkurenti« (Jančič, 1990:76). Strategija postavlja jasne cilje in skladno z njimi usmerja organizacijo<sup>21</sup>. Na ta način strategija vnaša red in smiselnost, integrira organizacijo v kohezivno celoto ter ustvarja nove priložnosti. »Strategija pomaga organizaciji namensko iskati priložnosti. O tem, kaj pravzaprav je priložnost, lahko odločamo samo, če imamo na voljo strategijo. V nasprotnem primeru ni nobenega načina, ki bi nam pomagal ugotoviti, kaj pravzaprav žene organizacijo k doseganju želenih rezultatov ter kje ležijo razlogi, za nesmotrnost in razdrobljenost sredstev« (Drucker, 2001:50).

---

<sup>20</sup> Prehod iz hierarhičnih piramidastih sistemov v kooperativna omrežja zahteva tudi drugačne metode upravljanja, in sicer prehod iz planiranja v oblikovanje strategij (Rus, 2001:34). Strategije v primerjavi s planiranjem ne pomenijo organizacijskega determinizma, se pravi obveznega izvajanja politike ali programov, ampak pomenijo le nabor priložnosti oziroma nevarnosti in soglasje o preferencah, ki jih uveljavljamo pri izboru priložnosti. Strategije na ta način, kljub svojemu koordinativnemu in integrativnemu dogovarjanju puščajo akterjem na vseh ravneh visoko stopnjo avtonomije, ki ni samo eksekutivne narave in se ne omejuje zgolj na programirano udeležbo (Rus, 2001:34).

<sup>21</sup> Strategija torej opominja, da se moramo najprej vprašati, »kaj naj počnemo« in šele nato »kako naj to počnemo«.

## 2.2.2. Razlogi in koristi strateškega načrtovanja

Beseda strategija izhaja iz grške besede stratego: stratos-vojska, ego-vodja, kar pomeni umetnost vodenja vojske ali generalova umetnost oz. obrt bojevnika (Bryson, 1988, Možina in dr., 2002:283). Ta vojaški termin<sup>22</sup> si je svoj prostor v širšem marketinško-upravljalnem besednjaku utrdil v 70-ih letih dvajsetega stoletja, ko je bil na pohodu t.i. »militantni« marketing<sup>23</sup>, ki je bil zasnovan na »konceptu tržnega konflikta« in »načelu moči« (Jančič, 1990:71-72). Takšno razumevanje trga in odnosov na njem je v veliki meri že preživeto. Spreminjajo se okoliščine. Konkurenčno prednost se gradi dolgoročno, nič več z uničevanjem konkurentov temveč z iskanjem strateških partnerstev. Sodelovanje, tudi med javnim in zasebnim sektorjem, postaja nova paradigma, ki je prerasla tekmovalnost. Strategija in strateško mišljenje je pri tem v znatno pomoč.

Strateško načrtovanje prinaša organizaciji številne korist. Bryson (1988:12) navaja sledeče:

- uči strateškega mišljenja in razvijanja učinkovite strategije,
- razjasni usmeritev za prihodnost,
- določa prioritete,
- današnje odločitve osvetli s posledicami, ki jih bodo le-te imele v prihodnosti,
- ustvari primerno osnovo za odločanje,
- vnaša preudarnost,
- vzpostavlja usklajenost odločitev med funkcijami in ravnmi v organizaciji,
- rešuje temeljne probleme,
- izboljša organizacijsko delovanje in uspešnost,
- omogoča učinkovito odzivanje na spremembe v okolju,
- gradi skupinsko delo, sodelovanje, komunikacijo,
- pozitivno vpliva na motivacijo in moralo v organizaciji.

---

<sup>22</sup> Danes strategijo v vojaških vedah definirajo kot premikanje vojaških sil v najbolj ugoden položaj pred samim spopadom s sovražnikom (Pučko, v Možina, 2002:284).

<sup>23</sup> Organizacije so trg razumele kot bojišče, na katerih se vojske (organizacije) bojujejo za svoj kos zemlje (trga) in vojni plen (ustrezni profiti). Vojskovodje (vodilni v organizaciji) so bili zadolženi za pripravo ustreznih strategij, s katerimi bi njihove vojske premagale sovražnika (konkurenco) in zavladale na določenem ozemlju. V ospredju ni potrošnik, pač pa konkurenca. Pri tem je zanimivo to, da so organizacije zasebnega sektorja prevzele pojmovanje in v veliki meri tudi način razmišljanja ter delovanja, ki ga je uporabljala vojska, torej javni sektor.

To so koristi, ki so skupne različnim modelom strateškega načrtovanja. Seveda je težko napovedati, da bo vsaka organizacija, ki se bo lotila strateškega načrtovanja dosegala omenjene rezultate. Utopično. Vsaka organizacija s svojim okoljem in odnosi ima določene posebnosti, zato ni možno oblikovati nekega splošnega modela, ki bo v celoti in z enakimi koristmi oz. rezultati aplikativen za vse organizacije. »V sodobnem okolju ni mesta za uniformnost. Ta bi bila v nasprotju z fleksibilnim strateškim mišljenjem« (Kavčič, 1990:15). Organizacije morajo najprej dobro poznati lastne potrebe, želje, pričakovanja in seveda karakteristike. Na osnovi tega bodo morale izbrati enega izmed mnogih modelov strateškega načrtovanja; tistega, ki bo najbolj ustrezal njihovim kriterijem. Nato bodo morale z veliko posluha za notranje in zunanje okolje ter veliko truda in konsistentnosti pripeljati strateško načrtovanje skozi korake, ki jih izbrani model predvideva. Vseskozi pa se je potrebno zavedati, da so vsi ti modeli le splošne usmeritve in da je nerealno od njih pričakovati univerzalno uporabnost, kaj šele gotovi uspeh. Potrebno jih je razumeti in uporabljati zgolj kot vodilo, ogrodje in oporo, nikakor pa ne kot sredstvo, ki bo samo odpravilo vse težave, s katerimi se organizacija sooča.

### 2.3. POSEBNOSTI ORGANIZACIJ JAVNEGA SEKTORJA, KI JIH MORAMO UPOŠTEVATI PRI STRATEŠKEM NAČRTOVANJU

Pomen obeh besed izhaja iz latinščine. Javno pomeni »od vseh ljudi«, zasebno pa pomeni »dano na stran«. Danes obstaja vrsta razlag in definicij enega in drugega. Večina jih izhaja iz ločnice med obema sektorjema, torej *javnega interesa* in *javnega dobrega*. Če slednja dva veljata za izhodišče delovanja in namen javnega sektorja, pa za čisti zasebni sektor, tega ne moremo (vsaj ne vedno) trditi. V njem so namreč primarni cilji dobiček, uspešno poslovanje, velik tržni delež in podobne vrednosti, ki so seveda želje in zahteve lastnikov takšnih organizacij. (Nutt in Backoff, 1992)

Različni avtorji (Rus v Trunk-Širca in Tavčar, 1998:15-16, Ring in Perry v Žurga, 2000:47 in dr.) navajajo vrsto posebnosti organizacij javnega sektorja, ki naj bi jih menedžment teh organizacij upošteval. Te so:

- povsem normativno določen okvir delovanja (institucionalizirano okolje), zato je tudi poslovna politika javnih organizacij bolj toga,
- izpostavljenost možnim prisilnim oblikam regulacije s strani vlade,
- kompleksno okolje,
- pogoste vladne intervencije v obliki modifikacije programov,
- politična agenda in menjava političnih elit (umetno postavljene časovne omejitve), ki otežujejo izvajanje dolgoročnih projektov,
- veliko različnih interesov, ki so pogosto zelo splošni in celo protislovni,
- ni soglasja o ciljih, zato je težko vrednotiti uspešnost in učinkovitost,
- smernice za oblikovanje politik so slabo opredeljene in manj tržno naravnane,
- veliko neposrednega političnega pritiska,
- poslovanje je precej centralizirano,
- narava javnih dobrin ne dovoljuje izključevanja posameznih skupin oz. onemogoča formiranje ciljnih skupin,
- storitve javnih organizacij je težko prilagajati specifičnim potrebam,
- socialni in politični cilji pogosto nasprotujejo ekonomskim ciljem.

»Tudi lastništvo in lastninske pravice pomembno ločijo organizacije javnega sektorja, saj pravice niso prenosljive in deljive, tveganje poslovanja pa je porazdeljeno med različnimi nadzornimi telesii« (Nutt in Backoff, 1992:25). Nutt in Backoff (1992) sta

posebnosti javnega in nepridobitnega (tretjega) sektorja temeljito preučila in identificirala potrebe strateškega menedžmenta s stališča tovrstnih organizacij. V spodnji tabeli povzemam njune ugotovitve.

Tabela 1: Potrebe strateškega menedžmenta s stališča organizacij javnega sektorja.

DEJAVNIK	ZNAČILNOST, POSEBNOST	POTREBE STRATEŠKEGA MENEDŽMENTA
<b>OKOLJSKI (ZUNANJI) DEJAVNIKI</b> , ki jih organizacijam javnega sektorja vsiljuje okolje		
<b>TRG</b>	Organizacije javnega sektorja si lastna sredstva ne zagotavljajo na trgu, pač pa pri ustanoviteljih, nadzornih organih, v proračunu. Med organizacijami javnega sektorja se pričakuje sodelovanje pred tekmovalnostjo.	Identificirati interese in pričakovanja pomembnejših udeležencev, vzdrževati tok sredstev, iskati substitute za konkurenčno naravnost, dobro poznati namen in naravo dobrin, ki jih zagotavljamo.
<b>ZAVEZANOST IN OMEJITVE</b>	Javni sektor je vezan na zakonodajo in na mandate, ki mu jih določajo različni organi, politične koalicije, stranke, itd., kar močno omejuje avtonomijo in fleksibilnost delovanja.	Razumevanje in umestitev mandata in zahtev v zgodovinski kontekst organizacije in okolja.
<b>POLITIČNI VPLIV</b>	V javnem sektorju je le-ta precej pogost, neposreden in močan, zato se mu pripisuje velik pomen.	Ustrezne pogajalske sposobnosti vodilnih pri uravnoteženju pol. pritiskov ter potreb in želja javnosti.
<b>ČEZSEKTORSKI DEJAVNIKI</b> , ki so odraz zapletenosti omrežja, v katerega je javni sektor umeščen:		
<b>NUJNOST IN OBVEZNOST</b>	Izhajajo iz zakona; državljani so si določene dobrine prisiljeni zagotavljati v javnem sektorju ali pa je njihova poraba nujna (npr. registracija avtomobila).	Priložnosti, ki izhajajo iz tega naslova, naj bodo pomembne sestavine pri formulaciji in implementaciji strategije.
<b>OBSEG VPLIVA IN UČINKOVANJA (SCOPE OF IMPACT)</b>	Organizacije javnega sektorja so obremenjene s širšim spektrom namenov, nalog in potreb, ki jih morajo zadovoljiti. Večja odgovornost in zahteva po uravnavanju številnih eksternalij (osveščenost o družbenih in drugih posledicah) presega zgolj usmerjenost k pozitivnim bilancam poslovanja.	Te pomembne eksternalije je potrebno uporabiti v prid in podporo strategiji.

<b>NOTRANJI PROCESI, ki kažejo na razlike med javnim in zasebnim sektorjem</b>		
<b>JAVNI NADZOR</b>	Javnost delovanja.	Omogočiti zunanji vpogled in sodelovanje.
<b>LASTNIŠTVO</b>	Oprijemljivi in neoprijemljivi udeleženci javnega sektorja tvorijo kompleksno interesno telo. Pričakovanjem in željam takšne množice udeležencev je vselej zelo težko ustreči.	Spoznati želje, pričakovanja in potrebe javnosti ter drugih udeležencev glede upravljanja organizacije oz. dejavnosti, ki ji pritiče.
<b>CILJI IN SMOTRI</b>	Pestrost in številčnost ciljev in smotrov, ki so si pogosto tudi nasprotujoči, je zaradi množice interesov v javnem sektorju velika. Strateško načrtovanje je zaradi tega težavno, saj zahteva veliko usklajevanj.	Potrebno je najti nadomestek za cilje, ki izzivajo konflikt in nestrinjanje. Avtorja predlagata, da bi to množico nasprotujočih si ciljev, ki begajo strateško načrtovanje, nadomestili z »ideali«, ki bi organizacijam ponudili jasnejše vrednostne usmeritve in poti za iskanje kompromisa med nasprotujočimi in tekmovalnimi interesi.
<b>OMEJITEV PRISTOJNOSTI IN POOBLASTIL</b>	Menedžment ima v tovrstnih organizacijah manj moči in avtonomije pri odločanju, obsežna regulativa in neformalni vplivi pa zmanjšujejo fleksibilnost.	Poiskati vzvode za upravljanje nujno potrebnih resursov, naučiti se delovati v precej zakonsko reguliranem okolju in pritegniti pozornost ustanoviteljev in nadzornih organov.
<b>PRIČAKOVANA USPEŠNOST</b>	Zaradi nepreglednosti, nejasnosti in številčnosti ciljev je težko jasno opredeliti pričakovanja, posledično pa je nejasno tudi opredeljevanje zaslužnih in nezaslužnih ter določanje odgovornosti. Temu moramo dodati še »periodične motnje«, ki nastajajo zaradi političnega procesa – neskladnost poslovnega in političnega urnika/cikla.	Proces mora ustvarjati občutek nujnosti po ukrepanju v smeri strateškega načrtovanja.
<b>NAGRAJEVANJE OZ. SPODBUDE</b>	Nagrade v javnem sektorju niso merjene (zgolj) v zaslužku, temveč tudi v varnosti zaposlitve, prepoznavnosti v organizaciji, dodatnem izobraževanju ipd. To je zahtevnejši način motiviranja in nagrajevanja.	Ustvariti vzdušje zadovoljstva in motiviranosti, ki izhaja iz zavesti o pomenu strateškega načrtovanja ter sodelovanja pri tem.

Vir: prirejeno po Nutt in Backoff (1992: 22-52).

Če povzamem ključne ugotovitve Nutta in Backoffa (1992:22-52), je potrebno pri strateškem načrtovanju v javnem sektorju upoštevati in se zavedati predvsem sledečega:

1. Menedžment v javnem sektorju se mora zavedati horizontalnih in vertikalnih ovir, ki ga spremljajo na poti uspešnega poslovanja. Iz tega izhaja, da so stalni pogovori z nadzornimi organi in drugimi pomembnimi in vplivnimi udeleženci nujni in koristni ter, da je po drugi strani potrebno stalno izkazovanje prednosti v odnosu do drugih porabnikov državnega proračuna.
2. Vpetost v politični proces je močna. Organizacije v javnem sektorju morajo zato iskati lastno legitimnost tako v strokovni kot tudi laični javnosti in seveda pri političnih in drugih vplivnih interesih.
3. Še posebno pozornost gre posvetiti kompleksnemu, pluralističnemu, pogosto oportunističnemu političnemu (strankarskemu) miljeju.
4. To zahteva od menedžmenta veliko sodelovanja in upoštevanja širšega politično gospodarskega in kulturno-zgodovinskega konteksta, v katerem se je, se in se organizacija šele bo nahajala. Tradicija, običaji in navade so v javnem sektorju pomembna vrednota.
5. Strategije v javnem sektorju naj bodo po mnenju avtorjev bolj reaktivne kot pa proaktivne, kajti takšna strategija in poslovanje bi lahko izkristaliziralo opozicijo<sup>24</sup>. Po drugi strani pa preveč reaktivna politika poslovanja lahko organizacijo pahne v sindrom »gašenja požarov«. Zatorej naj organizacije javnega sektorja zavzamejo obliko inkrementalnega gibanja oz. razvoja, ki uravnoteži priložnosti in grožnje.
6. Zaradi tako pestre in zapletene mreže vplivov, interesov in avtoritet, nizkih in nejasnih pričakovanj ter pomanjkanja sredstev, je postavljanje jasnih in splošno sprejetih ciljev težavna naloga. Zato avtorja predlagata, da bi v izogib vratolomnemu in dolgotrajnemu iskanju konsenza glede ciljev strategij, v organizacijah javnega sektorja bilo smiselno postavljati nekakšne »ideale organizacije«, ki bi vsebovali želeno prihodnost organizacije in kompromise med tekmujočimi interesi.

---

<sup>24</sup> To je na dolgi rok, zaradi močne politične konotacije, zelo nevarno za nemoten razvoj organizacije, predvsem pa za njen aktualni menedžment (Nutt in Backoff, 1992).



### 3. MODEL STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA PO J.M. BRYSONU

Po tem, ko so odgovorni v organizaciji storili ta pomemben prvi korak – se torej odločili za strateško načrtovanje - je pred njimi precej pomembna odločitev o tem, katerega izmed množice avtorjev in njihovih modelov<sup>25</sup> naj pri oblikovanju strategije lastne organizacije vzamejo za vodilo oz. teoretični model. Kot sem že dejal, morajo organizacije najprej dobro poznati lastne potrebe, želje, pričakovanja in seveda lastnosti ter posebnosti. Na osnovi tega morajo vodilni v organizaciji s soglasjem ključnih udeležencev sprejeti določen teoretični model, ga prilagoditi<sup>26</sup> organizaciji, njenim programom, udeležencem ter drugim okoliščinam in ga potem izvajati – nekaj v mislih, nekaj na papirju, nekaj na formalen, nekaj pa na neformalen način (Trunk-Širca in Tavčar, 1998). Izkušnje kažejo, da je pri snovanju takšnega modela pametno upoštevati nekaj osnovnih vodil (Trunk-Širca in Tavčar, 1998:112):

- modularnost modela – model naj bo modularen in uporaben po delih,
- prilagodljivost in odprtost modela – naj ne ponuja ene same rešitve ali omejenega števila rešitev temveč nabore možnih alternativ,
- praktičnost modela – načrtovalca naj vodi od stopnje do stopnje; modelu naj bodo le osnutki obrazcev ob katerih naj načrtovalec za svoje namene izdelava svoje obrazce,
- stopnje podrobnosti v modelu – model naj omogoča izbiranje podrobnosti načrtovanja,
- uporabnost modela za menedžment – obnesejo se le modeli, zasnovani po meri organizacije in menedžmenta.

---

<sup>25</sup> Vrsta avtorjev (Porter, Kotler, Ackoff, Ansoff, Bryson, in dr.) je razvila svoje modele strateškega načrtovanja in jih z uspehom preizkusila in uveljavila v mnogih javnih in zasebnih organizacijah, lokalnih skupnostih, mestih, ipd. Večina jih izhaja iz vizije in poslanstva organizacije, priporoča analiziranje notranjega in zunanjega okolja (SWOT in podobne tehnike), zatem pa snovanje, preverjanje, izvajanje in ponovno preverjanje ter po potrebi dopolnjevanje strategije. Glavni koraki pri nastajanju in oblikovanju strategije so pri različnih avtorjih opredeljeni dokaj enotno. So pa precejšnje razlike glede števila stopenj, njihovega zaporedja, vsebine in poudarka pri posameznih stopnjah itd. »Vse to dokazuje, da gre za različne možne pristope z upoštevanjem različnih pogojev različnih organizacij.« (Kavčič, 1990:15)

<sup>26</sup> To pomeni, da lahko v svoj izbrani osnovni model vnašajo dodatke (dodatne analize, potrebna srečanja ipd.), ki so jih zaznali bodisi pri kakšnih drugih avtorjih in modelih ali pa pri lastni praksi in zanje menijo, da so koristni za uspeh strategije njihove organizacije (dodal T.K.).

Brysonov model strateškega načrtovanja vsebuje vsa omenjena vodila<sup>27</sup>, ki se jih pričakuje od tovrstnih teoretičnih modelov in zadovoljuje vse koristi, ki sem jih navajal v drugem poglavju diplomske naloge, zato ga bom uporabljal kot referenčni model. Avtor sam poudarja še sposobnost tega modela, da prepozna in sprejema naravo političnega procesa in politično determiniranega poslovanja v javnem sektorju. Odločanje v organizacijah javnega sektorja ni vselej racionalno, pač pa je velikokrat politično pogojeno. Samo če se tega zavedamo in to tudi upoštevamo, tako da na tem gradimo, nam bo uspelo takšen način dela izboljšati. Mestoma bom dodajal še elemente, ki jih v strateško načrtovanje uvajajo drugi avtorji in so po moji presoji lahko koristni za okolje slovenskega javnega sektorja in SSRS.

---

<sup>27</sup> Verodostojnejša presoja uporabnosti modela za organizacijo je prepuščena menedžmentu posamezne organizacije.

### 3.1. OSEM KORAKOV STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA

Olsen in Eadie sta strateško načrtovanje definirala kot »/u/smeritev k temeljnim odločitvam in aktivnostim, ki določajo in usmerjajo organizacijo, to, kar organizacija počne in razloge, zakaj ravno to počne« (Bryson, 1988:5). Strateško načrtovanje je torej zastavljeno tako, da pomaga vzpostaviti temeljne odločitve in akcije, ki bodo usmerjale razvoj celotne organizacije. Bryson poudarja, da strateško načrtovanje ni ločen koncept, proces ali orodje, pač pa je nekaj več. Vključuje širok spekter menedžerskih pristopov, odvisnih od vzrokov iz okolja, ki določajo neprofitno organizacijo, ter od pogojev, ki določajo uspeh poslovanja. Brysonov model strateškega načrtovanja (1988, 1996) je osrednji model strateškega načrtovanja za neprofitne in vladne organizacije in vključuje deset korakov oz. faz<sup>28</sup>:

1. Uvodni dogovor o organizaciji strateškega načrtovanja
2. Opredelitev mandata organizacije
3. Določitev poslanstva
4. a) Ocenjevanje zunanjega okolja  
b) Ocenjevanje notranjega okolja organizacije
5. Opredelitev strateških zadev/vprašanj organizacije
6. Snovanje strategij
7. Pregled in sprejetje strateškega načrta
8. Priprava vizije uspeha
9. Uvajanje in uresničevanje (implementacija) strategije
10. Nadzorovanje uresničevanja (evalvacija) strategije

Vsebina pričujoče diplome pa je omejena zgolj na prvih osem faz Brysonovega modela strateškega načrtovanja in sicer zato, ker:

- strateško načrtovanje je v ožjem pomenu besede sestavljeno iz osmih faz (Bryson, 1988),

---

<sup>28</sup> Prevod po slovenskih avtorjih, ki so povzemali Brysona (Žurga, Trunk-Širca, Dimovski, Pučko).

- implementacija<sup>29</sup> in evalvacija sta vsaka zase zelo pomembni fazi v oblikovanju strateško usmerjene organizacije in bi zato skupna obravnava s fazo načrtovanja lahko zameglila in zmanjšala njun pomen,
- večina sodobnih avtorjev (Norton in Kaplan, Pučko, Tavčar, Belak in dr.) ju obravnava ločeno, kot samostojni fazi strateškega menedžmenta.

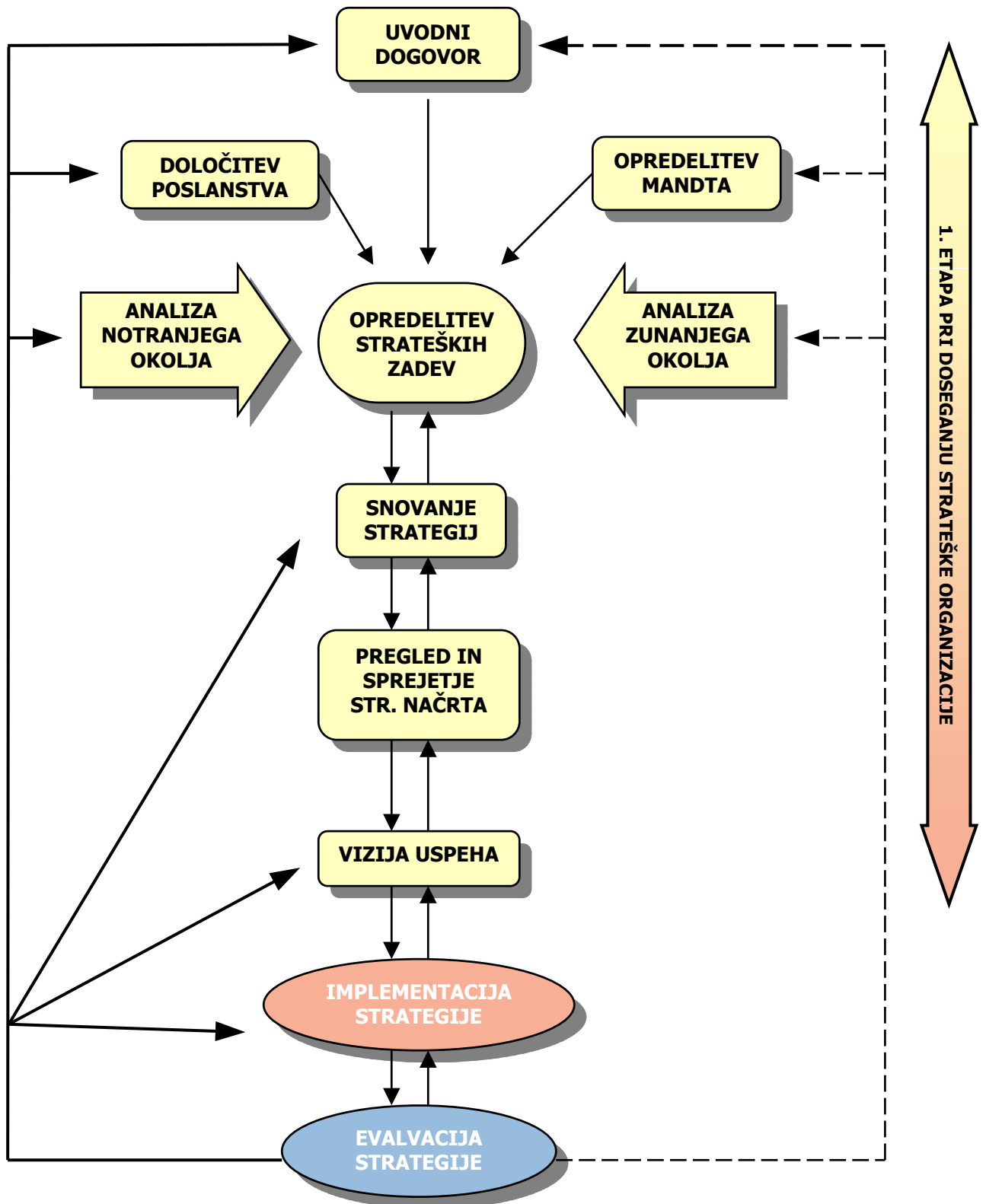
Ustvarjanje strateške organizacije je dolgotrajen in zahteven projekt, ki vključuje veliko znanja, sposobnosti, pripravljenosti in dela. Strateške organizacije ne dobimo zgolj s strateškim načrtovanjem. Strateško načrtovanje je le prvi korak na poti k strateško usmerjeni organizaciji, ki mora imeti svoje nadaljevanje in nadgradnjo v implementaciji ter v evalvaciji, ki naj nato vodi v nov cikel odpravljanja morebitnih pomanjkljivosti in dopolnjevanja strateškega načrta z novimi ugotovitvami. Šele ko je ta krog uspešno zaključen, lahko govorimo o strateško usmerjeni organizaciji. Z odločitvijo za prvih osem<sup>30</sup> faz izbranega modela ne želim zanikati povezanosti načrtovanja z implementacijo in evalvacijo strategije, temveč se želim z obravnavo zgolj etape strateškega načrtovanja izogniti površni in preveč splošni obravnavi predmeta proučevanja. V nadaljevanju bom tako predstavil osem faz strateškega načrtovanja. V pomoč lažjemu razumevanju povezanosti, sosledja in odvisnosti med posameznimi fazami in tudi odnosa med delom načrtovanja, implementacije in evalvacije pa dodajam sliko modela strateškega načrtovanja.

---

<sup>29</sup> V začetku 80. let je raziskava med svetovalci za menedžment pokazala, da je bilo manj kot deset odstotkov učinkovito oblikovanih strategij uspešno izvedenih (Norton in Kaplan, 2001:14). To kaže na velik pomen, ki ga ima faza implementacije strategije. Zadnjih nekaj let se v strokovni literaturi za menedžment in poslovanje veliko pozornosti namenja prav fazi implementacije strategij in metodam (npr. sistemov uravnoteženih kazalnikov), ki nam omogočajo spremljanje uspešnosti strategije in učinkovitosti njenega uresničevanja.

<sup>30</sup> Teh osem faz tvori enovito etapo načrtovanja strategije organizacije. (T.K.).

Slika 2: Model strateškega načrtovanja po Brysonu



Vir: Bryson, 1988 in 1996.

### 3.1.1. Prvi korak: Uvodni dogovor o organizaciji strateškega načrtovanja

Prvi korak zadeva iniciacijo in pridobitev soglasja (Žurga, 2001). Namen te faze je začetno iskanje dogovora in sporazuma s ključnimi notranjimi in zunanji deležniki (tudi mnenjskimi vodji) o tem, kaj je temeljni namen strateškega načrtovanja. S podporo ključnih udeležencev si zagotovimo potrebne resurse za uspešno strateško načrtovanje: legitimnost, dodelitev kadrov, finančnih sredstev in časa (pozornost in pomen). Uvodni sporazum naj vsebuje informacije o:

- vrednosti in koristnosti strateškega načrtovanja,
- organizacijah, enotah, skupinah in ključnih sodelujočih za posamezne aktivnosti v okviru samega procesa strateškega načrtovanja (skupina za strateško načrtovanje, za izvajanje, nadzor sprejetih strategij ...),
- potrebnih fazah oz. korakih,
- oblikah in časovnih terminih/rokih, za pripravo potrebnih analiz, planov, dokumentov, poročil ipd.,
- prikaz potrebnih sredstev.

Doseganje sporazuma je pogosto težavna naloga, ki od pobudnikov strateškega načrtovanja poleg prepričljive in dobro pripravljene prezentacije zgoraj navedenih vsebin oz. informacij o strateškem načrtovanju, zahteva tudi dobro poznavanje ključnih udeležencev ter vzvodov odločanja. Zapletenost odnosov med odločevalci, njihova številčnost in slabo poznavanje procesa strateškega načrtovanja, podaljšuje in otežuje to uvodno fazo. Vendar pa dobra uvodna predstavitev in sporazum ustvarita veliko koristi, ki tej uvodni fazi strateškega načrtovanja dajejo velik pomen. Glavni namen je iskanje široke podpore in legitimnosti ter oblikovanje mreže ključnih akterjev. V sporazumu naj bo zajeto ti. koordinacijsko telo<sup>31</sup> ter potrebna sredstva, pri čemer ne gre zgolj za denar, ki pri tovrstnih aktivnostih ne igra glavne vloge, pač pa za čas, kadre, pozornost in pomen. Končno, ker govorimo o javnih organizacijah, si je v začetni fazi priporočljivo zagotoviti tudi širšo javno in strankarsko podporo. Usmeritve, ki jih Bryson (1988) navaja kot pomoč za lažje doseganje začetnega sporazuma o strateškem načrtovanju so sledeče:

---

<sup>31</sup> Naloga tega telesa je svetovanje, pogajanja, usklajevanje, reševanje problemov in težav, ki nastajajo na poti strateškega načrtovanja. Pomen, ki ga ti odbori imajo, mora odsevati tudi sestava telesa (več o tem v sledečih fazah).

1. Strateško načrtovanje v organizaciji se ne začne spontano. Oseba ali skupina, ki ima veliko volje, poguma, vere in pa seveda znanja mora prevzeti pobudo. To so t.i. iniciatorji oz. začetniki ali pobudniki, katerih naloga je zagotavljanje gonilne energije in predanosti.
2. Proces strateškega načrtovanja zahteva tudi svoje sponzorje, ki mu zagotavljajo legitimnost in podporo.
3. Presoditi je potrebno, ali je začetni dogovor sploh potreben, komu naj bo namenjen in v kakšni obliki predstavljen in sprejet. Za večje organizacije, ki vključuje večje število zainteresiranih ljudi in organizacij je pisni sporazum (memorandum) skorajda nujen.
4. Velika organizacija, ki je vpeta v kompleksno okolje bo potrebovala tudi posebno koordinacijsko telo<sup>32</sup>, ki bo skrbelo za sprotno usklajevanje aktivnosti, odpravljanje težav, reševanje nejasnosti, skladen potek celotnega procesa ipd. Takšen organ mora biti skrbno oblikovan (sestava in pristojnosti), tako da lahko pregledno, učinkovito in objektivno usmerja celoten proces strateškega načrtovanja.
5. Koordinacijsko telo prevzema naloge svetovanja, pogajanja, reševanja težav, nesporazumov in neusklajenosti med deli organizacije in posamezniki znotraj nje. To telo naj sprejme uvodni sporazum ter skrbi za njegovo izvrševanje, naj si bo v vlogi izvršilnega ali pa nadzornega organa (odvisno od velikosti organizacije).
6. Pomembnost nalog, ki jih koordinacijsko telo prevzema, zahteva, da je le-to sestavljeno na način, ki bo zagotavljal tekoče in učinkovito delovanje tako koordinacijskega telesa kot tudi procesa strateškega načrtovanja v celoti.
7. Po potrebi oblikujemo tudi eno ali več skupin, katerih naloga bo zbiranje in analiziranje skupin informacij ter svetovanje koordinacijskemu telesu. Naloga takšnih svetovalnih skupin je torej podpora pri odločanju koordinacijskega telesa, zato naj jo sestavljajo strokovnjaki iz različnih relevantnih področij, zaposleni s pomembnimi delovnimi izkušnjami, vodje socialnih mrež in drugi. Skupine v takšni sestavi zagotovo veliko doprinesejo k smotrnemu, legitimnemu in učinkovitejšemu odločanju koordinacijskega telesa ter lajšajo sodelovanje, izboljšajo organizacijo dela in sprejemanje odločitev med funkcijami in ravnmi v organizaciji.

---

<sup>32</sup> Avtor (1988) tu navaja tudi možnost oblikovanja dveh teles: večjega, ki naj ima predvsem predstavniško in legitimizacijsko vlogo ter manjšega, izvršilnega telesa, ki naj se posveča širokemu spektru raznovrstnih vprašanj in svetuje večjemu telesu.

Vsi avtorji (Bryson, 1988, Burkhart in Reuss, 1993, Trunk-Širca in Tavčar, 1998) poudarjajo, da je nujno pridobiti pripravljenost za tesno sodelovanje najpomembnejših odločevalcev<sup>33</sup> v organizaciji, zlasti zaradi njihovega dobrega poznavanja notranjega in zunanjega okolja organizacije (ljudje, konkurenca, partnerji, politično okolje, informacije, sredstva ...) in njihovega nadzora nad sredstvi, ki so potrebna za realizacijo takšnih aktivnosti. Poleg tega je skrb za uspešno poslovanje organizacije ravno njihova primarna naloga, zato bi bilo zelo nesmiselno pripravljati strateški načrt, ne da bi že v uvodnih fazah upoštevali najpomembnejše vzvode odločanja v organizaciji. Tudi zato je dobro, da se že v tej začetni fazi pripravi shema, ki naj vsebuje ključne udeležence (v koncentričnih krogih), prikaz njihovih medsebojnih odnosov in vplivov. To shemo tekom strateškega načrtovanja po potrebi dopolnujemo ali spreminjamo.

Ta začetni dogovor je potrebno razumeti kot odobritev, soglasje ali zaupnica predlaganemu procesu strateškega načrtovanja, njegovim avtorjem, vodjem, sponzorjem. Ko je organizacija vpeta v zapleteno okolje, je uvodni sporazum pomemben uspeh, saj pomeni, da smo uspeli premostiti večino napetosti med različnimi interesi in pričakovanji in smo pripravljeni na nadaljnje korake strateškega načrtovanja. Če nam sporazuma ne uspe doseči, je smiselno nadaljevati predvsem na področjih, za katere vemo, da je soglasje med udeleženci dosegljivo in šele v nadaljevanju poskušamo strateško načrtovanje razširiti.

### **3.1.2. Drugi korak: Opredelitev mandata organizacije**

Namen druge faze je opredelitev mandata organizacije, ki naj natančno določa, kaj se od organizacije pričakuje oz. kakšen je njen namen in cilji. Mandat je običajno organizaciji podeljen/poverjen s strani ustanoviteljev in pomembnih zunanjih udeležencev (v primeru organizacij javnega sektorja so to predstavniki države, lokalne skupnosti ali drugih oseb javnega prava) in je zaobjet v ustavi, zakonskih in podzakonskih aktih, statutih, predpisih in drugih odločitvah teh zunanjih organizacij, udeležencev ali ustanoviteljev. Poleg omenjenih formalnih mandatov je velikokrat

---

<sup>33</sup> o.p. top menedžmenta.



potrebno upoštevati tudi neformalne mandate, ki se organizaciji postavljajo kot norme (Bryson, 1988). Mandat je za organizacijo ključnega pomena, saj opredeljuje njen namen, zamejuje njeno odgovornost, določa polje avtonomije, pristojnosti in delovanja. Obnašanje v skladu z mandatom pomeni delovanje po predvidenih pooblastilih, v skladu z namenom ter voljo, interesi in pričakovanji ustanoviteljev in pomembnejši drugih udeležencev. Po Brysonu (1988) je v tej fazi strateškega načrtovanja potrebno:

1. zbrati (identificirati) vse formalne in neformalne mandate, ki zadevajo našo organizacijo,
2. interpretirati mandate in cilje, ki nam jih ti določajo,
3. iskati in prepoznati možnosti, ki nam jih mandati dajejo in dopuščajo.

Potrebno je vložiti veliko pozornosti in truda v iskanje vsega, kar nam od zunaj postavljeni mandati dovoljujejo in ne prepovedujejo, kajti zmotno se je zgolj prepustiti mandatu in ga že definirati kot naše poslanstvo. Strateški načrtovalci namreč lahko v okviru tistega, kar mandat eksplicitno ne prepoveduje, najdejo vrzel za uspešno oblikovanje poslanstva<sup>34</sup> organizacije. Koristi te faze je mogoče videti ravno v tem, da nas vodi v soočanje in poznavanje mandata (internalizacija in institucionalizacija pozornosti do mandata, zunanjih omejitev in udeležencev), torej tistega, kar nam je od zunaj določeno in kar nas v našem delovanju določa ali omejuje. V tem pa je potrebno videti izziv za oblikovanje potencialov, ki bi naši organizaciji predstavljali vir boljšega delovanja. Vsi omenjeni napori se namreč obrestujejo v naslednji fazi.

### **3.1.3. Tretji korak: Določitev poslanstva organizacije**

Poslanstvo, v povezavi z mandatom, zagotavlja organizaciji razlog obstoja. Bryson (1988) navaja, da ima tretja faza dva namena;

- a) izdelati analizo deležnikov oz. udeležencev in
- b) izdelati izjavo o poslanstvu (»mission statement«).

---

<sup>34</sup> Iz tega izhaja, da pomeni poslanstvo notranjo interpretacijo zunanjih določil, ki v legitimno formo sooblikuje zamegljene in le grobo postavljene možnosti svojega delovanja, podane v mandatu. (T. K.).

#### a) Analiza udeležencev<sup>35</sup>

Je zelo uspešna metoda za pripravo primerne okolja za diskusijo o tem, kaj je poslanstvo naše organizacije, hkrati pa nam bo koristila tudi v fazi priprave SWOT<sup>36</sup> analize. Prav zato je potrebno to analizo udeležencev skrbno pripraviti in jo izpeljati v sledečih korakih:

1. identifikacija vseh udeležencev: kdo tekmuje za interese, pozornost, resurse, kakšna je konstelacija sedanjih in bodočih udeležencev, pozorno slediti pomembnejšim notranjim udeležencem (formalne in neformalne socialne mreže v organizaciji),
2. s pomočjo vprašalnikov in ugibanj skušamo spoznati kriterije, ki jih udeleženci postavljajo organizaciji,
3. natančna in obširna kvalitativna presoja o tem, v kolikšni meri organizacija zadovoljuje kriterije, ki jih postavljajo njeni udeleženci,
4. diskusija o tem, na kakšen način in v kolikšni meri lahko posamezni udeleženci vplivajo na organizacijo (izpostaviti najvplivnejše),
5. diskusija o tem, kaj organizacija od posameznih udeležencev potrebuje in pričakuje,
6. oblikovati lestvico najvplivnejših udeležencev.

Načrtovalci morajo najprej prepoznati vse udeležence, jih klasificirati po pomenu in vplivu, se vživeti v njihove vloge in iz teh pozicij podati ocene glede organizacije. Mnenje, ki ga imajo udeleženci o organizaciji je pomembno za njen uspeh. Poznavanje tega mnenja pa je prvi korak v verigi iskanja zadovoljstva vseh udeležencev, kar je tudi cilj strateškega načrtovanja. Spoznanja in ugotovitve naj

---

<sup>35</sup> Po Slovarju poslovnih izrazov v angleščini in slovenščini (2001:219) je »stakeholder« interesna skupina, deležnik oz. katerakoli skupina ljudi ali posameznik, ki ima poseben interes za poslovanje in uspešnost podjetja (npr. delničarji, vodstvo, zaposleni, krajevna skupnost, poslovni partnerji)«. Natančnejša pa se mi zdi definicija Dimovskega (v Možina, 2002:715), ki udeležence definira kot »skupino ljudi, organizacij ali obojih, katerih aktualne ali potencialne potrebe morajo biti zadovoljene z delovanjem organizacije«. Avtor (2002) v neprofitnih in vladnih organizacijah navede štiri skupine udeležencev:

- vhodni udeleženci (donatorji, dobavitelji, regulatorji – državne in vladne skupine)
- notranji udeleženci (menedžment, uprava, zaposleni, prostovoljci)
- vmesni udeleženci (trgovci, agenti, povpraševalci, tržniki)
- končni udeleženci (stranke, lokalne skupnosti, javne skupnosti, medijske skupnosti, delovne skupnosti)

<sup>36</sup> Analiza SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats), t.i. celovita analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti, je temeljno orodje za presojanje zunanjega in notranjega okolja organizacije (Dimovski v Možina, 2002:715). Več o tem v okviru četrtega koraka strateškega načrtovanja.

dopolnijo shemo udeležencev organizacije, ki smo jo pripravljali že v prvi fazi strateškega načrtovanja. Model naj ne prikazuje zgolj števila udeležencev, temveč tudi njihovo moč in vpliv na organizacijo ter medsebojne odnose (načrtovalci naj oblikujejo več modelov, če je zaradi večje preglednosti to potrebno). Takšen model je zelo uporaben tudi v vseh sledečih faza strateškega načrtovanja in se ga po potrebi dopolnjuje.

#### b) Izjava o poslanstvu

Je nekakšna deklaracija, ki naj vključuje odgovore na sledečih šest vprašanj:

1. *Kdo pravzaprav smo mi, naša organizacija?*
  - razjasnimo našo identiteto<sup>37</sup>; to kar smo in ne to, kar počnemo
2. *Zaradi katerih družbeno-političnih potreb obstojamo oz. katere družbeno-politične probleme rešujemo?*
  - razlog za naš obstoj
3. *Kaj želimo početi, da te potrebe prepoznamo, jih zadovoljujemo in rešujemo - kaj je torej naše poslovno področje?*
  - navaja nas na aktivno spremljanje potreb in pričakovanj okolja ter odzivov na naša dejanja in vzpostavljanje obojestranske komunikacije in menjave
4. *Kako naj zadovoljimo pričakovanja deležnikov?*
  - kakšne odnose in komunikacije želimo postaviti z deležniki, da bi zadovoljili njihove potrebe in zgraditi odnos zaupanja
5. *Kakšna je naša filozofija in temeljne vrednote?*
  - jasno definirati premise filozofije in ključne vrednote<sup>38</sup>, ki vodijo organizacijo
6. *Kaj nas ločuje in dela posebne, drugačne?*
  - definirati, v čem smo boljši, hitrejši, prijaznejši od drugih, v čem je naša privlačnost, diferenciacijska prednost.

Priprava odgovorov na ta vprašanja lahko zahteva precej časa, saj je pogosto potrebno iskati konsenz v zadevah precej raztegljive, filozofske in subjektivne narave. Izjava o poslanstvu naj bo jasna, jedrnata, zaokrožena in hkrati spodbujajoča

---

<sup>37</sup> Zavest o tem, kdo in kaj smo - predstavlja učinkovit izvor moči.

<sup>38</sup> Filozofija in temeljne vrednote naj bodo izvor integritete organizacije, pa čeprav občasno, kratkoročno nekoliko zmanjšujejo njeno učinkovitost. Moralno, družbeno skladno in »naravi-prijazno« delovanje se dolgoročno izplača. Vladne organizacije so že po definiciji zavezane izpolnjevati javno dobro.

za vse zaposlene ter druge udeležence organizacije. Bryson (1988) meni, da so koristi, ki jih tretja faza prinaša, sledeče:

- navaja nas na tisto, kar je za našo organizacijo resnično pomembno,
- opredeljuje/pojasnjuje namen našega obstoja,
- vnaša zavest o smislu in namenu v strukturi in sistemu organizacije in s tem,
- vzpostavlja mehanizem za razreševanje notranjih konfliktov, določa arena delovanja organizacije in pravila, ki v njej vladajo,
- z jasno oblikovanim poslanstvom je lažje razbrati probleme, kar je nujno za njihovo učinkovito reševanje ( jasna definicija problema lajša njegovo rešitev),
- predstavlja močan vzvod za mobilizacijo zavesti zaposlenih v smeri moralnega, družbeno sprejemljivega poslanstva in ne lastnega interesa,
- podaja filozofijo in vrednote organizacije, ki predstavljajo vir notranje moči, motivacije, navdušenja in vdanosti zaposlenih,
- in končno odgovori na prej naštetih šest vprašanj, s čimer je organizacija precej napredovala na svoji poti oblikovanja lastne vizije uspeha.

Izoblikovano poslanstvo organizacije je vselej rezultat interesov najpomembnejših udeležencev organizacije. Je torej splet interesov in razplet medsebojnega usklajevanja in interesnega vplivanja vseh tistih, ki imajo na organizacijo, njeno delo in obstoj, danes ali morebiti v prihodnosti, posreden ali neposreden vpliv ali interes (Jančič, 1990). Skupni in temeljni cilj vseh udeležencev pa mora biti opredelitev poslanstva na način, ki bo primarno organizaciji omogočala kakovostno ločevanje od drugih, tovrstnih organizacij, na osnovi katerega bo na trgu lahko realizirala konkurenčno prednost.

Pogosto organizacije enačijo poslanstvo z vizijo. Na tem mestu je smiselno poudariti, da poslanstvo ni vizija in, da ju je zmotno tlačiti v en koš. Poslanstvo definira namen in razlog, zakaj organizacija počne ravno to, kar počne, vizija pa je zaznava nove, želene prihodnosti organizacije. Vizija uspeha torej pojasnjuje, kakšna bo organizacija ob izpolnitvi sprejetega poslanstva, zato jo je smiselno podati ob koncu procesa strateškega načrtovanja, tekom katerega smo izjavo o poslanstvu izpopolnili<sup>39</sup> (Bryson, 1988:96). Vizija mora vsebovati več elementov ustvarjalne

---

<sup>39</sup> Poslanstvo organizacije (in tudi vizijo) je treba spremeniti ali dopolniti, če to zahtevajo spremembe v okolju. (Dimovski v Možina, 2002:715)

percepcije (organizacije, okolja, potreb in zahtev), domišljije, vodstvenih sposobnosti in podjetniških občutkov. »Vizija je konkretna podoba bodočnosti, dovolj bližnja, da se zdi uresničljiva in dovolj oddaljena, da zbuja navdušenje v organizaciji za novo stvarnost« (BCG v Hinterhuber, v Trunk-Širca in Tavčar, 1998:115).

### **3.1.4. Četrti korak: Analiza zunanjega in notranjega okolja**

Če izhajamo iz definicije, da je strategija zaporedje ciljno usmerjenih odločitev in akcij, ki uravnotežijo organizacijske sposobnosti in vire s priložnostmi in nevarnostmi iz okolja (Coulter, v Možina, 2002:717), potem razumemo, da je dobro poznavanje lastnih sposobnosti in dejavnikov okolja predpogoj uspešne strategije. Prav zato je četrta faza vselej definirana kot precej pomembna in zahteva veliko pozornosti, natančnosti in časa. Tvorita jo dva koraka:

- Analiza zunanjega in
- Analiza notranjega okolja

#### **3.1.4.1. Analiza zunanjega okolja**

Osnovni namen v tej fazi strateškega načrtovanja je iskanje, identifikacija in proučitev priložnosti in nevarnosti današnjega in prihodnjega okolja organizacije. Potrebno je predvideti vse pomembnejše determinante okolja (današnjega in bodočega), ki bi za organizacijo lahko pomenile priložnosti ali pa grožnje. Bryson (1988) je okolje zunaj organizacije, glede na skupine informacij, razdelil v tri skupine:

- a) silnice in trendi v najširšem, »makro« okolju,
- b) analiza klientele, potrošnikov in plačnikov,
- c) analiza konkurenčnih in partnerskih organizacij.

Prva skupina predstavlja makro okolje, drugi dve pa skupaj tvorita »mikro« okolje<sup>40</sup> organizacije.

---

<sup>40</sup> Porter (v Jančič, 1990:67, 1985:5) je zelo natančno opredelil mikro okolje organizacije in v njem identificiral pet konkurenčnih sil, in sicer:

- konkurenčen položaj v panogi,
- moč dobaviteljev,
- grožnje substitutov,
- grožnje vstopa novih konkurentov
- pogajalska moč kupcev.

#### a) Silnice in trendi v najširšem okolju

Avtorji (Bryson, 1988, Pučko, 1996, Kavčič, 1990) precej različno delijo zunanje »makro« okolje na pod-okolja. Velikokrat je ključ teh delitev narava organizacije in okolja, pogosto pa so delitve vezane tudi na zahteve odločevalcev. Gluec in Jauch (v Jančič, 1990:81-83) sta zunanje okolje razdelila na naslednje sektorje:

- *socio-ekonomski sektor*, ki zajema ekonomske, socialne, demografske in geografske dejavnike,
- *tehnološki sektor*,
- *nabavni sektor*,
- *konkurenčni sektor*,
- *vladni sektor*.

Najlažje začnemo ocenjevanje trendov v teh makro okoljih z ugotavljanjem preteklega razvoja v njih ter nadaljujemo z napovedjo in oceno možne poti razvoja v prihodnosti. Pri tem se moramo zavedati, da preprosta ekstrapolacija trendov v današnjem viharnem času niti v javnem sektorju ni smiselna. Posamezne stroke so za potrebe napovedovanja in oblikovanja scenarijev razvoja ponudile bogat »metodološki arzenal« (Pučko, 1996:353). Odločitev o tem, kakšnih (kvaliteta in količina) metod in pristopov za ocenjevanje silnic v okolju se bo organizacija poslužila, je v rokah najpomembnejših odločevalcev (koordinacijsko telo) oz. časovnih in finančnih omejitev, ki jih ti postavljajo. Dejstvo pa je, da pestrost in kvaliteta izbranih metod zmanjšuje tveganje in odvisnost od srečnemu naključju prepuščenega razpleta dogodkov.

#### b) Analiza klientele, potrošnikov, plačnikov<sup>41</sup>

Opazujemo tiste dejavnike, ki so vezani na ponudbo in povpraševanje po storitvah, izdelkih ter dejavnostih naše organizacije. Smiselno je opraviti analizo segmentacije kupcev, njihove motivacije in nezadovoljenih potreb (Kavčič, 1990). Za vrsto organizacij pa je nujna tudi ocena plačnikov (financerjev), saj jim po eni strani omogoča dobro poznavanje vseh virov sredstev, realno presojo o količini sredstev in

---

Moč teh petih sil je od panoge do panoge drugačna, spreminja se tudi v času med razvojem same panoge. Razvitost teh sil vpliva na splošno profitabilnost panoge, saj opredeljuje tako ceno, stroške kot tudi potrebne investicije podjetij.

<sup>41</sup> Burkhart in Reuss (1993) sta v to skupino umestila tudi vodilne osebe v družbi, kar se mi zdi za javne organizacije docela primerno, sploh če upoštevamo majhnost slovenskega prostora.

na tej osnovi lažje načrtovanje lastnih dejavnosti, po drugi strani pa tudi večjo možnost pridobivanja dodatnih sredstev in širjenja baze financerjev dejavnosti (Trunk-Širca in Tavčar, 1998).

### c) Analiza konkurenčnih in partnerskih organizacij

Tovrstne analize zagotavljajo odgovore na vprašanja o tem, katere so naše konkurenčne organizacije, kakšne so njihove namere, razvojne prednosti in slabosti, kakšna je porazdelitev tržnih deležev, kakšne so tendence, katere in kakšne so naše partnerske organizacije (njihova moč, ponudba, lojalnost ...), kakšen je naš odnos in komunikacija do pomembnejših institucij, kakšne so medsebojne aktivnosti, kje izmenjava peša in zakaj ipd. (Jančič, 2001). Sodelovanje je v nepredvidljivem okolju strateško nujno, saj se »v temi lažje najdemo v skupini kot pa sami«. Za dolgoročno strateško partnerstvo je potrebno izbrati sebi primerno organizacijo, zato je poznavanje vseh dejanskih in potencialnih partnerskih organizacij ter njihovih lastnosti nujen predpogoj za ustrezno odločitev.

Koristi, ki jih organizacija z analizo zunanjega okolja pridobi, so naslednje:

- pridobimo celovit pogled na okolje in procese, ki obkrožajo organizacijo ter na odnose, v katere je vpeta,
- pridobimo informacije o tem, v kolikšni meri organizacija zadovoljuje potrebe, želje in zahteve okolja,
- sili zaposlene, da gredo pri svojem delu preko ustaljenih meja lastne organizacije in jih s tem spodbuja k večji kreativnosti,
- aktivno ocenjevanje okolja zunaj organizacije povečuje promptnost njenih odzivov, ki naj ne čakajo na konec procesa strateškega načrtovanja, če so osnovani na verodostojnih informacijah oz. dejstvih,
- usmerja organizacijo na ključne zadeve, ki so v sozvočju z sprejetim mandatom in poslanstvom. (Bryson, 1988)

Večina avtorjev (Kaplan in Norton, 2001, Trunk-Širca in Tavčar, 1998, Pučko, 1996) priporoča, da je zunanje izzive in nevarnosti smiselno razvrstiti po pomembnosti in se osredotočiti na maloštevilne, zares pomembne dejavnike, ki jih je zatem pri snovanju strategij mogoče vsakega posebej upoštevati. Najslabše so splošne, nejasne in

neobvezujoče navedbe, brez realnejše osnove. Nujen pogoj sta tudi jedrnatost in predvsem merljivost navedb in predvidevanj (Kaplan in Norton, 2001).

### **3.1.4.2. Analiza notranjega okolja organizacije**

Ocenjevanje notranjega okolja organizacije pomeni nadaljevanje predhodne faze in njenih metod, le da se pri tem usmerimo v organizacijo in njeno notranje okolje. Znotraj le-tega identificiramo prednosti in slabosti ter skušamo ugotoviti, kaj bi lahko pripomoglo k učinkovitejšemu doseganju sprejetega poslanstva in izpolnitvi določenega mandata (Bryson, 1988). Ključne kategorije<sup>42</sup>, ki jih je po mnenju avtorjev (Bryson, 1988, Pučko, 1996 in Jančič, 1990) potrebno ocenjevati, so:

- a) ocenjevanje doseganje uspešnosti organizacije (»performance, outcomes«),
- b) ocenjevanje resursov organizacije (»inputi«),
- c) ocenjevanje obstoječe strategije (proces).

#### a) Ocenjevanje doseganje uspešnosti organizacije

Navadno so nedobičkonosne organizacije precej neuspešne pri ugotavljanju in ocenjevanju lastne uspešnosti delovanja. Veliko vedo povedati o lastnih stroških poslovanja in tudi o proizvedenih storitvah, le redko pa se organizacije javnega sektorja sprašujejo, kakšen je bil odziv na strani naročnikov, odjemalcev, davkoplačevalcev in v kolikšni meri so bila zadovoljena njihova pričakovanja (Bryson, 1988). Kvantitativno izraženi »*outcomi*« so le malo v pomoč, ko imamo opravka z dolgoročnim grajenjem odnosa zaupanja med organizacijo in strankami. Zato je potrebno prevetriti, preučiti in po potrebi vzpostaviti nova merila uspešnosti poslovanja, ki bodo omogočala relativno enostavno, predvsem pa redno, jasno in pregledno preverjanje skladnosti dejavnosti s kriteriji deležnikov (predvsem porabnikov). Potrebno je oblikovati kazalce uspešnosti, ki bodo pospremili ocenjevanje poslovanja organizacije na daljši rok (Kaplan in Norton, 2001). Hkrati je smiselno oblikovati sistem odgovornosti, ki bo upravičeno in dosledno nagrajeval oz. sankcioniral tiste, ki povečujejo oz. zmanjšujejo uspešnost poslovanja.

---

<sup>42</sup> Hkrati tvorijo te tri kategorije osnovo za oblikovanje učinkovitega menedžerskega informacijskega sistema (MIS), ki organizaciji, predvsem njenemu vodstvu, služi kot nujno potrebno orodje za prepoznavanje lastnih kvalitete in zmožnosti (Bryson, 1988).



#### b) Ocenjevanje resursov organizacije

Opraviti je potrebno temeljito oceno vseh vrst resursov (kvalitativni in kvantitativni vidik resursov), ki jih ima organizacija na voljo. V veliko pomoč je ocenjevanje podstruktur organizacije (Pučko v Možina, 2002:281):

- podstruktura proizvodnega programa ali program storitev,
- tržna podstruktura,
- tehnološka podstruktura,
- kadrovska podstruktura,
- razvojno-raziskovalna podstruktura,
- finančna podstruktura,
- organizacijska podstruktura,
- integracijska podstruktura.

Z ocenjevanjem podstruktur ugotovljamo strateško pomembne dejavnike poslovnega uspeha oz. neuspeha organizacije v preteklosti.

#### c) Ocenjevanje obstoječe strategije

Pomembno se je vprašati, ali je imela organizacija v preteklosti in tudi danes strategijo, kakšna je le-ta bila, v kolikšni meri je bila izpeljana, kakšne rezultate je prinesla, kje so nastajale težave, zakaj ni prinašala ustreznih rezultatov in podobno. Razprava v skupini za strateško planiranje (koordinacijskem telesu) mora pripeljati do jasne ocene dosedanje strategije oz. strategij in njihove morebitne uporabnosti za v prihodnje (v celoti ali po segmentih). Pregled aktualnih in preteklih strategij je namreč pomembna zakladnica informacij o odnosu posloводства do organizacije, njenega okolja, poslanstva, vizije, poslovanja in udeležencev.

Ugotovljene prednosti in slabosti kaže razvrstiti po pomembnosti in sproti izločati tiste manj pomembne, obrobne ter se omejiti na zares pomembne dejavnike, ki jih je pri opredeljevanju strateških zadev in snovanju strategij mogoče posamično obravnavati (Trunk-Širca in Tavčar, 1998).

»Pomen SWOT analize za oblikovanje strategije organizacije izhaja iz predpostavke, da je le-ta najustreznejša pot med notranjim in zunanjim okoljem organizacije. Dobro poznavanje obeh je zatorej strateškega pomena« (Bryson, 1988:118). Iz analize

obeh okolij lahko veliko razberemo in se naučimo, lahko nam ponujajo zgled, opomin in priložnosti. Pomembno je v njih najti zagon za kvalitetnejše delo organizacije, oprto na zavedanje, poznavanje in razumevanje stvarnosti okrog nas in znotraj nas samih.

Res je, da narava vladnih organizacij pogosto sili organizacije v izvajanje storitev in programov, ki ne ustvarjajo presežkov dohodkov nad odhodki, vendar pa to ne bi smelo tovrstne organizacije opravičevati neuporabe ustaljenih metod<sup>43</sup> analiziranja notranjega (v predhodni fazi tudi zunanjega) okolja, ki jih koristijo organizacije zasebnega sektorja. Na ta način bi lahko bolje izpolnjevale svoj mandat in maksimirale lasten »dobiček«, merjen v zadovoljstvu udeležencev, javnem odobravanju in podpori, višjem socialnem in gospodarskem standardu državljanov ipd. Široka paleta omenjenih mehanizmov opazovanja in preverjanja lastne dejavnosti nenazadnje omogoča tudi smotrnejšo in učinkovitejšo pripravo strategije.

»Rezultati strateške analize (o.p., analiza SWOT) so priložnost za ponovno presojo izjave o poslanstvu. Če v načrtovalni skupini na podlagi strateške analize ocenijo, da ni mogoče zagotoviti ustreznih pogojev za uresničitev poslanstva, potem je izjavo o poslanstvu potrebno spremeniti in jo prilagoditi dejanskim razmeram in zmožnostim organizacije. Prav tako kaže ravnati tedaj, če strateška analiza pokaže večje sposobnosti organizacije kot sledijo iz izjave o poslanstvu.« (Kavčič, 1990:40)

### **3.1.5. Peti korak: Opredelitev strateških zadev organizacije**

Po doslej opravljenih fazah procesa strateškega načrtovanja že veliko vemo o naši organizaciji, njenem mandatu, poslanstvu, namenu, prednostih in slabosti ter grožnjah in priložnostih, ki jih ustvarja okolje. V peti fazi pa je potrebno vse to znanje in informacije še smiselno urediti, povzeti in iz njih razbrati strateška vprašanja ali

---

<sup>43</sup> Najbolj razširjene metode v zasebnem sektorju so (Kavčič, 1990, Banič, 2000);

- analiza lastnih konkurenčnih prednosti, na področju inovacij, proizvodnje, financ, poslovanja, marketinga in baze porabnikov,
- analiza lastne učinkovitosti, v okviru katere lahko opravimo analizo donosnosti, vrednotenje rezultatov in oceno prihodnje uspešnosti,
- analiza krivulje izkušenosti in
- portfolio analiza (različne matrike).

strateške zadeve<sup>44</sup>. »Strateška zadeva je trend ali stanje v notranjem ali zunanjem okolju, ki lahko bistveno vpliva na uspešnost organizacije« (Trunk-Širca in Tavčar, 1998:118). Strateške zadeve torej povzemajo in zajemajo temeljna vprašanja in gibanja v naši organizaciji in njenem okolju; so izraz 2x2 matrike lastnosti notranjega in zunanjega okolja organizacije. Bryson (1988 in 1996) strateške zadeve pojmuje kot temeljna vprašanja in izzive, ki se navezujejo na sledeča področja in razsežnosti naše organizacije:

- naloge, poslanstvo in vrednote organizacije,
- obseg in lastnosti storitev ali izdelkov (portfelj proizvodov in programov),
- varovance, uporabnike, odjemalce, plačnike in financerje,
- stroške, financiranje, urejenost in poslovanje organizacije.

V razpravi o strateških zadevah organizacije naj bo vključen širok krog udeležencev, kar bo identificiranim strateškim zadevam zagotavljalo politično sprejemljivost in operativno usposobljenost. Razprava naj razgrne vse interese in jih argumentira. Pokazati in upoštevati mora razporeditev moči med udeleženci organizacije. Bryson (1988) v tej fazi strateškega načrtovanja predlaga naslednje korake:

1. Opraviti pregled mandata, poslanstva in izsledkov SWOT analize. Na osnovi te t.i. »mape organizacije« (Bryson, 1988:157) proučimo možnosti, kako bi karakteristike organizacije najbolje prilagodili zahtevam okolja (iščemo skladnost).
2. Identificirati strateške zadeve po enem izmed treh pristopov za identifikacijo strateških zadev po Berryju (v Bryson, 1986 in v Pučko 1999):

a) direktni pristop

Po tem modelu je faza identifikacije strateških zadev logično neposredno nadaljevanje predhodnih dejavnosti<sup>45</sup> (prepoznavanje mandata, postavljanje poslanstva in SWOT analize). Za koristnega in uporabnega se izkaže v okoliščinah, ko iz različnih razlogov, pa naj bo to preobsežna razkropljenost in interesna neenotnost deležnikov, nemoč hierarhične avtoritete ali nestabilnost okolja, ni dogovora in konsenza o ciljih organizacije ali njeni viziji uspeha (Bryson, 1988:148), skratka: v pluralističnih, spolitiziranih, strankarsko kontaminiranih okoljih. Prav zato velja za najbolj razširjenega in uveljavljenega med vladnimi in neprofitnimi organizacijami.

---

<sup>44</sup> Angleški izraz »strategic issues« naši avtorji prevajajo kot strateška vprašanja (Dimovski in Pučko, 2002) ali strateške zadeve (Trunk-Širca, 1998). Sam se bom držal predvsem slednjega prevoda, saj menim, da nazorneje zajema na pomen, ki ga beseda predstavlja.

<sup>45</sup> Predloge strateških zadev pripravijo člani načrtovalne skupine individualno. Odgovoriti morajo, kaj je strateška zadeva, kaj to zadevo dela strateško in kakšne bi bile posledice njenega neupoštevanja. Po skupnem pregledu, primerjavi in ovrednotenju v skupini se pripravi poročilo, ki je nekakšen sporazum ali skupni imenovalec, ki ga je skupina oblikovala in služi kot izhodišče za pripravo strategije v sledeči fazi.

b) pristop postavljanja strateških ciljev

V tem primeru v organizaciji najprej določimo cilje in šele nato identificiramo strateške zadeve in razvijemo strategijo, ki je skladna s sprejetimi cilji<sup>46</sup>. Takšen pristop je možen in priporočljiv v organizacijah, ki so sposobne oblikovati širok in trden sporazum o jasnih ciljnih organizacije. V veliko pomoč je lahko tudi avtoriteta vodstva organizacije. Aplikativna vrednost tega pristopa je omejena na hierarhično urejene organizacije z jasnim, ozko definiranim poslanstvom in majhnim krogom, relativno nevpilivnih udeležencev.

c) pristop razvijanja scenarijev («vision of success approach»)

Ta pristop sloni na pripravljanju optimalne podobe organizacije v prihodnosti oz. njene poti razvoja od danes pa do uspešne izpolnitve zastavljenega poslanstva<sup>47</sup>. Za koristnega se izkaže v primerih, ko organizacije ne zmorejo identificirati strateških zadev neposredno, ko ciljev ni mogoče jasno določiti ali pa, ko organizacija potrebuje korenite spremembe. Med vladnimi organizacijami ni razširjen, saj imajo le-te jasno definiran mandat, ki jim določa namen in cilje.

3. Identificirane strateške zadeve uredimo po določenem ključu (pomembnost, čas, prostor, stroški ...).
4. Še enkrat preverimo ali so izbrane zadeve dejansko strateškega pomena za organizacijo. Previdnost v fazi strateškega načrtovanja, ki ima ključne implikacije na končne rezultate procesa, je nujna.
5. Osredotočeni moramo biti na zadeve in ne na odgovore nanje<sup>48</sup> (to nas čaka v naslednji fazi).
6. Skrbeti moramo za visoko moralo, občutek odgovornosti in zavest o pomembnosti dela v skupini za strateško načrtovanje (koordinacijsko telo).
7. Po potrebi sprejmemo sporazum o strateških zadevah organizacije.
8. Pomembno je tudi uspešno opraviti prehod na naslednjo fazo procesa, torej od identifikacije strateških zadev k njihovem reševanju.

Vselej se morajo sodelujoči v skupini za strateško načrtovanje vprašati, ali so izbrane strateške zadeve resnično strateškega pomena za organizacijo ter navajati ključne

---

<sup>46</sup> To lahko člani načrtovalnega tima storijo na dva načina. Prvič, na osnovi pregleda mandata, poslanstva in rezultatov SWOT analize individualno pripravijo predloge ciljev organizacije ter jih v skupni diskusiji pregledajo in pripravijo izbor najprimernejših med njimi. Ti bodo predstavljali orientacijo za pripravo strategije v naslednji fazi procesa strateškega načrtovanja. Drugič, člani načrtovalne skupine lahko na osnovi natančnega pregleda preteklih odločitev in aktivnosti organizacije razberejo usmeritve organizacije in jih definirajo kot njene implicitne cilje.

<sup>47</sup> Člani načrtovalne skupine na osnovi pregleda mandata, poslanstva in rezultatov SWOT analize individualno pripravijo (na eni strani) svoje poglede na organizacijo v prihodnosti. V skupni diskusiji zbrane zamisli pregledajo, primerjajo, iščejo podobnosti in razlike ter pripravijo formulacijo podobe organizacije prihodnosti, ki bo najbolj zadovoljila pričakovanja glavnih udeležencev organizacije.

<sup>48</sup> »Asking the right questions takes as much skills as giving the right answers«. (Half R.)

posledice, ki bi jih neupoštevanje strateških zadev imelo za organizacijo. Koristi, ki jih peta faza prinaša, so sledeče (Bryson, 1988):

- usmerja pozornost odločevalcev na resnično pomembna vprašanja,
- usmerja pozornost na vprašanja in ne na odgovore; šele jasno definirana vprašanja (zadeve) so lahko osnova smotrni razpravi o odgovorih (strategijah),
- izpostavlja interesne konflikte, ki so v tej fazi še dovoljeni in tudi zaželeni, seveda do meje, ko organizacijo še spodbujajo k potrebnim spremembam in konfliktnost ne povzroča paralize,
- v jasno formulirani in osnovani strateški zadevi je vsebovanega že večji del odgovora nanjo,
- v tem delu postane proces strateškega načrtovanja veliko bolj praktičen<sup>49</sup> kot akademski,
- zato uspešen zaključek te težavne faze doprinese h krepitvi karakterja oz. značaja organizacije.

Iz naštetega sledi, da so implikacije, ki jih ta faza ima na končni rezultat strateškega načrtovanja, zares obsežne. Zato se morajo v organizacijah intenzivno in odgovorno ukvarjati s strateškimi zadevami, saj bodo le tako v njih lahko odkrili lastne možnosti razvoja in uspeha, se izognili nevarnostim, ki pretijo v organizaciji in okolju ter na ta način proaktivno igrali svojo vlogo v času in prostoru. Na koncu naj navedem še razloge za nastajanje težav v tem delu procesa strateškega načrtovanja, ki jih je v svojem delu predstavila Trunk-Širca (1998:119):

- defenzivno izmikanje - menedžerji odlagajo z zaznavanjem nekaterih zadev (sindrom »kuhane žabe«),
- ukrepanje pred presojanjem - menedžerji površno pregledajo zadeve in izberejo prvo, ki obeta odstranitev nevarnosti,
- zaznavanje trenutnih zadev, zanemarjanje trendov - trend se šele po dolgotrajnejšem opazovanju razvije v pomembno zadevo,
- zaznavanje dogodkov, ne zadev - v kompleksnih in spremenljivih okoliščinah menedžerji reducirajo negotovosti tako, da se odloči za dogodek, ki pa ga ne razišče do bistva - do zadeve,

---

<sup>49</sup> Potrebno se je zavedati vseh posledic, ki jih delovanje in vedenje v tej fazi prinaša, »outputi« postajajo vse bolj jasni in oprijemljivi, njihove lastnosti pa bodo že imele ključen vpliv na podobo organizacije po implementaciji izbranih strategij. Zato se v tej točki proces velikokrat zavleče, včasih iz strahu in neodločnosti udeležencev organizacije tudi ustavi ali konča.

- omejitve na intuicijo - premalo upoštevanih informacij za odločitve, odločanje predvsem za grožnje, oklepanje prvotne zamisli (strah pred novostmi),
- stališča in interesi menedžerjev, ki vplivajo na subjektivno presojo pomembnosti zadev,
- mehke zadeve - mnogokrat ostanejo v senci trdih zadev,
- slabo razdelane metodologije - vodijo v izbiranje predvsem nujnih ter pozabljanje potrebnih informacij, kar pripelje do preziranja trenutno šibkih, a na dolgi rok pomembnih informacij.

### 3.1.6. Šesti korak: Snovanje strategij

Strategija je splet namenov, politik, programov, akcij, odločitev in alokacij resursov; torej vsega, kar opredeljuje organizacijo (to, kar organizacija počne in zakaj to počne) in obeta razrešitev strateških vprašanj oz. doseganje strateški ciljev (Pučko, 1996). Osnova za sestavo in oblikovanje ustrezne strategije je v predhodnih fazah strateškega načrtovanja, v upoštevanju vseh informacij ter ugotovitev, do katerih smo se v le-teh dokopali. Strategija naj torej obsega (Bryson, v Trunk-Širca in Tavčar, 1998:123):

- dejavnosti, urejenost in sredstva za doseganje ciljev in smotrov,
- organizacijo, enote, programe ter funkcije organizacije,
- časovna obzorja načrtovanja in delovanja organizacije,
- namere, odločitve in dejanja ljudi,
- kulturo organizacije, s katero naj bo skladna.

Sam postopek oblikovanja strategij je sestavljen iz več faz. Pregled literature kaže, da ima vsak avtor nekoliko svojo opredelitev teh faz, v glavnem pa gre pri vseh za bolj ali manj enake dejavnosti oz. aktivnosti, le da jih nekateri združijo v več, drugi pa v manj korakov. Sam bom uporabil model oblikovanja strategij, ki ga je v svoji knjigi po Brysonu oblikoval Pučko (1999), in sicer zato, ker v treh korakih uspešno poda jasen pregled ključnih nalog te faze strateškega načrtovanja<sup>50</sup>. Stopnje so sledeče (Pučko, 1999):

---

<sup>50</sup> Bryson (1988 in 1996) je v svoji knjigi obravnaval podoben model, le da je na koncu dodal še dva koraka, ki od načrtovalcev zahtevata opis glavnih nalog, ki jih bo za uspešno implementacijo strategije

### 1. Identifikacija alternativ:

*»Katere so praktične rešitve (alternative), ki bi zadostile strateškim zadevam, oblikovanim ciljem ali viziji organizacije?«*

- razvijanje strategije se začne z ugotavljanjem možnih usmeritev oz. načinov za rešitev strateške zadeve in doseganje sprejetih ciljev ali vizije,
- dodatni kriteriji so praktičnost (tj. izvedljivost in sprejemljivost) ter velika mera domišljije in vizionarskosti (Pučko, 1999). Bryson (1988) dodaja, da mora biti strategija tudi etična in moralna, da mora zares urejati strateške zadeve, na katere je naravnana in da mora dosegati visoko stopnjo konsenza med notranjimi odločevalci in zunanjim okoljem,
- zbrati (akumulacija) in potem reducirati (agregacija in selekcija) alternativne strategije na manjše število tistih, ki v največji meri zadostujejo predhodno izbranim kriterijem.

### 2. Identifikacija ovir:

*»Ovire, ki otežujejo realizacijo izbranih strategij?«*

- iskanje ovir, ki bi lahko nastopile ob uresničevanju izbranih alternativnih strategij,
- s tem že povezujemo alternativne strategije z njihovim uresničevanjem.

### 3. Glavni predlogi:

*»Kateri predlogi bi najuspešneje pretvorili alternative v akcijo ali premostili prepoznane ovire?«*

- ko so alternativne strategije (ožji izbor), skupaj z opredelitvami morebitnih težav, ki bi nastopile ob realizaciji oz. implementaciji pripravljene, lahko oblikujemo končne predloge strateškega obnašanja organizacije,
- te predloge lahko podamo dva načina<sup>51</sup>:
  - a) z neposrednim navajanjem alternativnih strategij ali
  - b) posredno, z navajanjem alternativnih načinov za premagovanjem ovir, ki bi lahko ogrožale organizacijo

Druge naloge, ki jih morajo sodelujoči v procesu strateškega načrtovanja opraviti in pravila, ki se jih morajo zavedati, pa so po Brysonu (1988) sledeča:

---

potrebno opraviti v obdobju prvih šestih mesecev in prvega leta (Bryson, 1988), s katerima je želel oplemenititi aplikativno vrednost strategije ter okrepiti in izostriti strateški um, razum in čustva odločilnih v organizaciji.

<sup>51</sup> Oba načina vodita do istega cilja – do predstavitve strategije organizacije.

1. Strategija se oblikuje od spodaj-navzgor<sup>52</sup> ali obratno<sup>53</sup>. Verjetno pa je najprimernejša srednja pot, ki zajema celovito koordinacijo procesa z vrha ter intenzivno sodelovanje nižjih struktur (vse funkcije, enote, posebnih skupin) pri pripravi potrebnih informacij; ključne premise strategij pa definira strateška načrtovalna skupina (koordinacijsko telo), ki naj prevzame tudi odgovornost za njeno uspešno realizacijo.
2. Načrtovalna skupina se mora odločiti za območje, programe in funkcije, ki naj jih strategija zajema. Skladno s tem povabi k sodelovanju ustrezne predstavnike ravni, funkcij in programov organizacije, da bi na ta način dosegla širši konsenz med notranjimi udeleženci organizacije. Glede na ravni, ki jih strategija obsega, ločimo (Pučko, 1999 in Bryson, 1988):
  - t.i. korporacijsko strategijo, ki zajema celotno organizacijo,
  - strategijo strateških poslovnih enot,
  - strategijo za posamezni program ali storitev,
  - strategijo za posamezno funkcijo organizacije.
3. Strategija mora biti natančno opisana. Zajema in povezuje naj ugotovitve vseh predhodnih korakov. Razvidni morajo biti tudi ključni koraki in usmeritve za njeno implementacijo. Vodstvo organizacije naj se odloči, ali želi strategijo podati v obliki izjave, strateškega plana, ali posebnega sporazuma med ključnimi deležniki organizacije. Vsekakor je smiselno oblikovanje tovrstnih zapisanih načrtov za organizacije, ki bi zaradi svoje narave (velikost, zapletena struktura, mnogo funkcij, interesov ...) ali pa narave okolja (veliko deležnikov, pritisk politike, plačnikov ...), v katerem poslujejo, lahko imele težave v fazi implementacije.
4. Nujno je opraviti tudi evalvacijo skladnosti predlaganih strategij s pričakovanji in zahtevami zunanjih udeležencev.
5. Uspešna implementacija strategije zahteva tudi določena sredstva, ki morajo biti predhodno predvidena in zagotovljena. Potrebno je izkoristiti notranje resurse ter

---

<sup>52</sup> Oblikovanje strategije od spodaj navzgor (»bottom-up strategy formulation«) je pristop k sistematičnemu razvijanju poslovne strategije, ki temelji na predlogih nižjih ravni menedžmenta, te pa uravnava in usklajuje vrh organizacije, podjetja (*Slovar poslovnih izrazov v angleščini in slovenščini, 2001:185*).

<sup>53</sup> Strategija, oblikovana od zgoraj navzdol (»top-down strategy formulation«) pa je pristop k oblikovanju poslovne strategije, ki temelji na odločitvah najvišje ravni menedžmenta in to brez sistematičnih posvetov s podrejenimi; na podlagi strategije, oblikovane na ravni korporacije, nižje ravni vodenja naknadno oblikujejo strategije svojih organizacijskih enot. (*Slovar poslovnih izrazov v angleščini in slovenščini, 2001:185*).



pridobiti podporo udeležencev. Zavedati se je treba, da strateško načrtovanje ni finančno planiranje. Slednje naj bo vanj vgrajeno, nikakor pa ne sme prevladati nad pomembnejšimi nalogami in cilji procesa.

6. Iz kratkoročne perspektive strateško načrtovanje izgleda nesmiselno, okorno in celo škodljivo. Tovrstne diskreditorne oznake pa so zmotne, saj spregledajo že omenjeno dejstvo, da je strateško načrtovanje pomembno kot celoten proces in ne zgolj strategija kot njegov končni izraz.
7. Nedvomno je formulacija strategije posebna točka v razvoju strateškega načrtovanja. Pomeni konec prve faze, konec analitičnega in bolj »akademskega« (Bryson, 1988) dela načrtovanja, ki se odraža v sprejeti formulaciji strategije organizacije. Hkrati pa predstavlja tudi začetek nove etape v procesu oblikovanja strateške organizacije - implementacije. Vstop v to novo etapo ne sme zapečatiti predhodnega dela in mu dati oznako nespremenljivega. Sprejeta strategija ni nezmotljiva. Zato je potrebno v proces strateškega načrtovanja, v strategijo in v fazo implementacije vgraditi instrumente za prilagajanje in spreminjanje tako, da v primeru sprememb dejavnikov okolja in odstopanj od predvidenega ti procesi ne bi pomenili ovire v razvoju organizacije in predstavljali vir njene okornosti<sup>54</sup>. Evalvacijo rezultatov strategije je zato potrebno razumeti kot izraz zavedanja o spremenljivosti zunanjega in notranjega okolja in pripravljenosti priznavanja in popravljanja napak.

Koristi, ki jih v tej fazi organizacija lahko pridobi, so naslednje (Bryson, 1988):

- jasna slika o tem, v katero smer je organizacija namenjena, zakaj ravno tja in kako bo tja prišla,
- veliko kreativnosti, ki presega ozke okvire vsakodnevne rutine,
- okrepi moralo v organizaciji in vnaša samozavest,
- od zaposlenih zahteva disciplino, stalno komunikacijo, boljše medsebojno poznavanje,

---

<sup>54</sup> Procese spreminjanja delimo na (Hinterhuber, v Trunk-Širca in Tavčar, 1998:124) :

- *prilagajanje*: reaktivno, inkrementalno, parcialno, taktično
- *usklajevanje*: izboljševanje strategij v obstoječi urejenosti organizacije ob redvidevanju ali pričakovanju sprememb
- *preusmeritev*: proaktivna temeljna preusmeritev, sprememba strategije in načina delovanja, ki obsega vse funkcije in enote
- *presnovanje*: revolucijske spremembe strategije, prelom s preteklostjo rušenje, ki odpira pot novemu. Strategije se torej dopolnjujejo, zamenjujejo in spreminjajo, marsikatera tudi odpade.

- strateško razmišljanje postane navada, ustaljena praksa,
- ohranja zaupanje široke koalicije deležnikov, kar bo precej koristilo v fazi implementacije,
- vse omenjeno se bo odražalo v novih učinkovitejših odnosih organizacije z njenim okoljem in prihodnostjo.

Za konec bi se ponovno usmeril še na avtorje, ki proučujejo strateško načrtovanje v zasebnem sektorju. Kavčič (1990) namenja tej fazi veliko pozornosti. Dobra in koristna se mi zdi klasifikacija možnih strategij (po funkcijah organizacije), ki jo omenja v svoji knjigi (Rothschild v Kavčič, 1990:41):

- trženjsko usmerjena strategija,
- proizvodno usmerjena strategija,
- na inovacijah temelječa strategija,
- strategija temelječa na finančnih operacijah,
- strategija za zrele in upadajoče trge,
- vstopna strategija.

Dobro je, da se skupina, ki vodi strateško načrtovanje odloči za eno ali več omenjenih strategij, saj bo organizacija tako lahko bolj usmerjeno in učinkovito dosegala želene rezultate. Eden vodilnih sodobnih teoretikov, Michael Porter (v Jančič, 1990:67-69) pa »/n/a osnovi dveh ključnih tipov konkurenčne prednosti<sup>55</sup>, v kombinaciji, kako jih doseči, predlaga tri generične strategije:

- stroškovno prvenstvo,
- diferenciacija in
- osredotočanje«.

Usmeritve omenjenih avtorjev navajam zato, ker se mi zdijo precej smiselne za aplikacijo v neprofitni in vladni sektor. V današnjem okolju je potrebno biti usmerjen in osredotočen na manjše število dejavnosti in v njih dosegati odličnost. To se mora odražati tudi v strategiji organizacije. Biti »vse za vsakogar« je recept za strateško

---

<sup>55</sup> Čeprav ima lahko organizacija na stotine različnih prednosti in hkrati slabosti, pa sta dva tipa konkurenčne prednosti ključna (Porter, 1985 v Jančič, 1990:68-69):

- stroškovna prednost in
- diferenciacija.

povprečnost, saj organizacija sploh nima specifične konkurenčne prednosti. Take organizacije Porter imenuje »ujetniki sredine« .(Jančič, 1990:69)

### **3.1.7. Sedmi korak: Pregled in sprejetje strateškega načrta**

V sedmem koraku<sup>56</sup> sledi sprejetje uradnega sporazuma oz. strateškega dokumenta. V manjši in enovitih organizacijah običajno to storimo že v okviru predhodne, šeste faze strateškega načrtovanja, v večjih, deljenih organizacijah ali teritorialnih skupnostih, pa je smiselno to fazo ločiti, saj na ta način zagotovimo, da so vsi sodelujoči dejansko sprejeli strateški načrt in bo s tem implementacija učinkovitejša (Bryson, 1996). Sprejetje strateškega dokumenta pa ima tudi simbolni pomen, s katerim nagradimo vsebinsko plat, ki je zaokrožena v besedilu strateškega dokumenta.

Koordinacijsko telo se mora zavedati pomena sprejetja (podpisa) takšnega dokumenta. Zavedati se morajo možnosti, da bi lahko nekateri zavirali dokončni sprejem strateškega načrta ali celo želeli izsiliti njegovo zavrnitev. Zato mora biti pozornost usmerjena k prav vsem interesom. Z informiranjem, odprto komunikacijo in določenimi popravki strateškega načrta je potrebno zmanjševati dvom in nezaupanje. Na koncu naj manjša skupina ljudi ali posameznik zapiše revidiran osnutek strateškega načrta in ga objavi kot dokument, ki odseva široko podporo tako med notranjimi kot med zunanjimi udeleženci organizacije in širšo javnostjo.

### **3.1.8. Osmi korak: Priprava vizije uspeha**

Namen te zadnje faze strateškega načrtovanja je »p/odati jasen opis tistega, kar naj bi organizacija bila, če bi uspešno in v celoti realizirala strategijo ter dosegla vse njene potenciale« (Taylor v Bryson, 1988:60). Vizija je torej zamisel nove in zaželene podobe organizacije v prihodnosti, ki jo je zlahka mogoče širiti po organizaciji in izven nje (Pučko v Možina, 2002:272).

---

<sup>56</sup> Večina avtorjev šesti in sedmi korak združijo v enega, saj menijo, da je sedmi korak le zaokrožitev dejavnosti, storjenih v šestem koraku, v pisnem dokumentu (Dimovski, Bryson v 1988) in ima zato zanje ta korak zgolj obrobno vlogo.

Bryson (1988) je mnenja, da je vizijo uspeha smiselno oblikovati v tej zadnji fazi strateškega načrtovanja, tik pred implementacijo, čeprav v isti sapi dodaja, da naj organizacije, ki zmorejo konsenz o lastni viziji že v uvodnem delu strateškega načrtovanja, to storijo že tokrat. Razlogi, ki jih Bryson (1988:156) navaja v prid postavljanju oblikovanja vizije uspeha na konec procesa strateškega načrtovanja, so:

- šele tekom celotnega procesa strateškega načrtovanja se izgrajuje resnična podoba organizacije in šele na osnovi jasnega poznavanja organizacije in okolja lahko udeleženci oblikujejo realno vizijo uspeha,
- vizija uspeha bolje pripomore pri pospeševanju in vodenju implementacije strategije kot pa njene formulacije,
- oblikovanje vizije pogosto izzove neželene konflikte, zato jo je smiselno preložiti v kasnejše faze procesa. Do takrat sprejete odločitve in aktivnosti že precej jasno zarišejo vizijo uspeha. Oblikovanje vizije uspeha na ta način ne zavira dejavnosti za določanje strateških zadev, pač pa le-te pripomorejo k njeni lažji formulaciji.
- v primeru, da bi se oblikovanje vizije uspeha izkazalo za preveč zamudno in nemogočo nalogo, je možno le-to opustiti in nadaljevati z implementacijo. V primeru, ko bi želeli vizijo oblikovati na začetku, bi podobne težave lahko zapečatila celoten procesa strateškega načrtovanja.

Le redke vladne organizacije imajo izdelano poslanstvo (v obliki izjave o poslanstvu), še manj pa jih ima oblikovano vizijo. Vizija je širša od poslanstva, saj poleg namena organizacije obsega tudi opis, kako naj bi organizacija izgledala, ko bi ta namen izpolnjevala (Trunk-Širca in Tavčar, 1998). Vizija o uspehu ni ključen element uspeha organizacije, čeprav lahko k temu veliko pripomore, ko spodbuja k učinkoviti implementaciji. Težko si je predstavljati organizacijo, ki ne bi imela vsaj implicitno izdelanega mnenja o tem, kaj ji pomeni uspeh, saj je prepoznavanje uspeha in želja po doseganju le-tega lahko uspešna inspiracija, spodbuda in vodilo organizacije na dolgi rok.

V tej fazi procesa Bryson (1988) priporoča, da naj bi se organizacije držale naslednjih korakov in načel:

1. Uspešno izdelana vizija uspeha terja veliko časa, predvsem pa izkušenj načrtovalcev. Za izdelavo vizije uspeha naj se ne mudi, saj vizija ne prevzema ključne vloge v zagotavljanju uspeha poslovanja (razen, ko je dosežen konsenz

med deležnik in se odločijo za pristop razvijanja scenarijev), slaba vizija pa bi lahko precej popačila namene in rezultate strategije.

2. Vizija uspeha naj vključuje sledeče:

- poslanstvo,
- osnovno filozofijo in temeljne vrednote,
- temeljne cilje,
- strategijo,
- merila uspešnosti,
- pomembna odločevalska pravila (hierarhija notranjih pravil) in
- moralne standarde, sprejemljive in zahtevane od zaposlenih.

3. Vizija uspeha naj ne ruši preteklosti, pač pa naj na njej gradi. Pokaže naj, kako lahko s spremembami in izboljšavami današnjih in preteklih aktivnosti (navad) zgradimo novo, boljšo prihodnost. Izkoristi naj obstoječi konsenz med deležniki in potrdi ter oplemeniti prepoznane kakovosti. Vizija ni prelom, pač pa nadgradnja.

4. Vizija naj ima sledeče karakteristike (Trunk-Širca in Tavčar, 1998:116):

- osredinja se na boljšo prihodnost,
- spodbuja upanje, sanje in plemenite ambicije,
- gradi na zgodovini organizacije, tolmači preteklost in kulturo, se sklicuje na ideale in vrednote,
- razčišča smisel in usmeritev,
- predvideva pozitivne izide,
- poudarja enkratnost in posebne zmožnosti organizacije,
- poudarja moč složne skupine,
- uporablja besedne podobe, prispodobe in primerjave,
- sporoča navdušenje in
- prinaša nemir, ki spodbuja zavzetost in predanost ter motivira k doseganju odličnosti.

5. Vizijo se sprejema po podobnem postopku kot strateške zadeve ali pa predloge strategij. Potrebno je individualno nato pa še skupinsko delo, pri čemer naj bi se v to vključil kar najširši krog udeležencev organizacije. Uravnovežena vizija uspeha, ki jo potrdijo in sprejmejo vsi najpomembnejši deležniki organizacije, predstavlja pomemben uspeh.

6. Vizija uspeha naj se zapiše in uredi, tako da bo dostopna vsem zaposlenim in drugim udeležencem organizacije. Pomen in usmeritev vizije (in tudi poslanstva) je dvojen (Pučko, 1996:352):
- *navzven*, saj pripomore k diferenciaciji, ki dela našo organizacijo drugačno, specifično, vidno in razpoznavno (do potrošnikov oz. uporabnikov, financerjev, ustanoviteljev, konkurence...skratka vseh udeležencev) ter
  - *navznoter*, ker omogoča notranjo integracijo zaposlenih v organizaciji skozi enotno identifikacijo osnovnih namenov in ciljev, kar povečuje motivacijo in pripravljenost za doseganje le-teh.
7. Na koncu pa velja opozoriti, da je naloga vodilnih poskrbeti, da bo vizija dejansko tudi implementirana. Oni so tisti, ki morajo delovati tako, da vizija ne ostane le črka na papirju, pa čeprav skrbno postavljena. Nenazadnje lahko široko sprejeta in dobra vizija v veliki meri razbremeni vodstvo organizacije, saj zaposleni tudi brez njihovih usmeritev in ukazov vedo, kaj se od njih pričakuje, kaj je dobro za organizacijo in kako lahko vsak k temu pripomore.

Dobra vizija je torej enostavna, smiselna, spodbudna in izzivna. Zajemati mora tako materialni kot tudi nematerialni vidik organizacije oz. njene usmeritve in delovanja. Vizija naj bo odprta, razumevajoča in dovzetna za drugačna mnenja, za širok spekter informacij in idej. Prikazuje naj spontanost in ustvarjalnost, hkrati pa naj se omeji na presojanje realnih možnosti razvoja in distancira od sanjaštva. Dobro vizijo lahko oblikujemo le v primernih pogojih: če imamo vizionarske posameznike ali skupino in organizacijo, ki je naravnana k inoviranju, je pripravljena vizijo sprejeti ter jo vsestransko podpirati (Trunk-Širca in Tavčar, 1998). Vizija naj ne bo preobsežna. Vodilni v organizaciji morajo podpirati zaposlene pri implementaciji vizije in jim pri tem biti zgled. Vizija mora krožiti med zaposlenimi, saj je poznavanje in razumevanje v kar najširšem krogu zaposlenih pogoj za njen uspeh. Tako oblikovana vizija bo izražala ponos in karakter organizacije, ki ve, kaj želi in to tudi jasno pokaže.

### 3.2. ZAKLJUČEK

Z oblikovanjem vizije uspeha je zaključena prva etapa v oblikovanju strateške organizacije. Slediti ji morata še dve: implementacija in evalvacija. Naloga opisane prve faze ustvarjanja strateške organizacije, je oblikovati strateški načrt, ki bo podpiral zamisli in cilje organizacije in njenih pomembnejših udeležencev. Poleg tega pa je pomembno, da so se udeleženci strateškega načrtovanja skozi te korake naučili strateško razmišljati in dojemati organizacijo ter njeno okolje. To pomeni, da bodo strategijo razumeli in jo jemali kot nenehen proces, ki se udejanja skozi vsakdanje delo vseh zaposlenih. Organizacija in njeno delovanje bo prepredeno in odvisno od sprejete strategije, podvrženo strateškemu razmišljanju, spodbude za takšno »delovno okolje« pa bodo prihajale iz vrha organizacije. Menedžment in ključni udeleženci bodo prevzeli odgovornost za udejanjanje in uspeh strategije.

Ta načela morajo ponotranjiti v vsaki organizaciji, v kateri so se odloči strateško načrtovati svoje poslovanje. Na zakonitostih in konceptih strateškega načrtovanja in strateškega razmišljanja morajo zgraditi uspešno in učinkovito implementacijo strategije, ki so jo je v prvi etapi oblikovali. Ustvarjanje strateške organizacije je ciklični proces, ki je rezultat dolgega, vztrajnega dela. Vse tri faze - strateško načrtovanje, implementacija in evalvacija - so med seboj povezane, vse tri so nujne za uspešno doseganje željene, strateško usmerjene organizacije.

## **4. PRIMER STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA - STANOVANJSKI SKLAD REPUBLIKE SLOVENIJE**

Četrto poglavje diplomske naloge predstavlja aplikacijo in preverjanje osvojenega znanja o strateškem načrtovanju na izbranem subjektu. Predmet obravnave tega dela je torej strateško načrtovanje Stanovanjskega sklada Republike Slovenije (SSRS). V drugem delu diplomske naloge sem natančneje umestil javni sklad v javni sektor in opisal lastnosti in posebnosti, ki iz tega pravnega statusa izhajajo. V tem delu pa bom uvodoma na kratko pojasnil pomen stanovanjske politike in vzpostavitev stanovanjskega trga ter predstavil različne vidike stanovanja. V nadaljevanju bom s pomočjo Letnega poročila SSRS, referenčne literature in pogovorov s pomembnejšimi oblikovalci in izvajalci stanovanjske politike<sup>57</sup> opisal strateško načrtovanje v SSRS in skušal razbrati tiste informacije ter ugotovitve, ki mi bodo služile za potrditev ali zavrnitev postavljenih hipotez.

### **4.1. OPREDELITEV GLAVNIH POJMOV**

#### **4.1.1. Stanovanje**

Stanovanje danes nima več le funkcije zavetišča, pač pa je preraslo v pomembno politično, socialno, gospodarsko in tudi ideološko vprašanje (Mandič, 1996:11).

»Stanovanje sodi med najkompleksnejše dobrine. To pomeni, da ga je mogoče opisati z zelo številnimi lastnostmi, ki so pomembne za njegovega uporabnika. Najprej so tu fizične značilnosti stanovanja kot bivališča, npr. velikost, osvetljenost, trdnost strukture, opremljenost z infrastrukturo itd. Zatem je tu tudi vrsta drugih teže

---

<sup>57</sup> Opravil sem ločene intervjuje s pomočnico direktorja SSRS, ga. Nevenko Fajdiga, z direktorico Stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL), ga. Jožko Heglar, z odgovorno za stanovanjsko gospodarstvo pri Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju MOPE), ga. Barbaro Starič-Strajnar (slednji dve sta tudi članici nadzornega sveta SSRS) in korespondenčno, preko elektronske pošte, z novinarjem, g. Bojkom Jermanom, ki veliko piše o stanovanjski politiki v Sobotni prilogi Dela. V pogovoru z ga. Fajdiga sem skušal natančno spoznati strategijo in vse dejavnosti, ki so bile opravljene v okviru strateškega načrtovanja na SSRS, z drugimi sogovorniki pa sem skušal ugotoviti odzive, pričakovanja, mnenja, koristi in slabosti ter uspehe in pomanjkljivosti strateškega načrtovanja pri SSRS. Menim, da sem uspel zajeti vse pomembnejše odločevalce in udeležence ter podati precej realno sliko dejanskega stanja stanovanjske oskrbe v Sloveniji.



merljivih lastnosti, ki segajo od trajnosti in varnosti njegove uporabe, intimnosti doma, premoženjskih tveganj in prijateljskih vezi v soseščini do uglednosti lokacije stanovanja. Ob tej večplastnosti je seveda razumljivo, da je večplasten tudi sociološki pomen stanovanja, ki se prepleta z različnimi družbenimi pojavi. P. Souders (1979, 1991) dokazuje, da vplivajo vloge in dejavnosti posameznika kot uporabnika stanovanja tudi na njegov socialni položaj in identiteto. Drugi (Dickens, Duncan, Goodwin in Gray), na primer, ugotavljajo, da stanovanjska preskrba zajema zelo kompleksne družbene procese, ki segajo tudi na druga družbena področja, ki se tako prepletajo s stanovanjem: stanovanje je delo, dom in politika.« (Mandič, 1996:59)

Stanovanje je kompleksna dobrina tudi z ekonomskega vidika. Stanovanje lahko nastopa kot dobrina ali kot storitev (najem, zakup, uporaba), je draga, fiksna, trajna (dolgoročna) in neprenosna dobrina z visokim stroškom transakcije, ki pa je hkrati tudi nujna in nenadomestljiva (Mandič, 1996:41-44). Dejstvo, da je stanovanje sinkretizem (op. združitvev) vseh teh lastnosti, daje stanovanju in stanovanjski politiki veliko težo v naboru državne/javne odgovornosti<sup>58</sup>. Zato se danes, na ravni države, z reševanjem stanovanjske problematike ukvarja več vladnih resorjev in organizacij, ki morajo tvorno sodelovati, če željo oblikovati kvalitetno stanovanjsko politiko in državljanom zagotavljati dobre možnosti reševanja stanovanjskega vprašanja.

#### **4.1.2. Stanovanjska politika**

»Stanovanjska politika je vsekakor oblika javnega poseganja na stanovanjsko področje« (Mandič, 1996:14). Stanovanjska politika določa »organiziranost stanovanjskega trga in način, kako so tržni akterji vključeni ali pa izključeni iz oblikovanja in izvajanja stanovanjske politike« (Mandič, 1996:36). Stanovanjska politika je rezultat hkratnega součinkovanja urbanistične, socialne in gospodarske politike, ki s svojim sinergičnim učinkom ustvarjajo stanovanjsko politiko kot novo in specifično kvaliteto. Te politike se v stanovanjski politiki na njej lastni način

---

<sup>58</sup> Stanovanje po določenih elementih lahko definiramo tudi kot javno dobrino (Mueller v Mandič, 1996).

medsebojno integrirajo. To součinkovanje<sup>59</sup> poteka tako v danem časovnem preseku (sinhrona raven) kot tudi skozi dolgotrajnejše razvojne procese (diahrona raven) (Mandič, 1996:15). Mednarodni dokumenti (npr. Agenda Habitat, ki jo je sprejela OZN) zavezujejo vlade k integraciji stanovanjskih politik z makroekonomsko, socialno, demografsko, okoljsko oz. prostorsko ter kulturno politiko in poudarjajo njihovo odgovornost za dobro delovanje stanovanjskega trga.

#### 4.1.3. Stanovanjski trg

Zaradi že omenjenih lastnosti stanovanja kot dobrine in še nekaterih drugih, kot so; neelastičnost ponudbe, visoki stroški transakcije, ki omejujejo mobilnost kupcev in prodajalcev, omejenost informacij o stanovanju ter eksternalizacija stroškov v obliki razvrednotenih območij, katerih sanacijo zasebni lastniki prevalijo na skupnost, stanovanjsko oskrbo le stežka uredimo ali definiramo kot popoln prosti trg<sup>60</sup> in jo prepustimo zgolj silam trga. Od tod izhaja sodobna praksa in formulacija stanovanjske politike, ki pravi, da »stanovanjska politika ni omejena zgolj na reguliranje neekonomskih vidikov stanovanja in stanovanjske oskrbe, pač pa mora ekonomsko učinkovito in socialno pravično poseči tudi v mehanizem prostega trga<sup>61</sup>« (Mandič, 1996:40). Stanovanje nima samo značilnosti zasebne dobrine, ampak tudi javne in meritorne dobrine, tako da idealni model prostega trga v tem primeru ni univerzalno uporaben. Zato se razvijajo različni mehanizmi »mešanega gospodarstva« in korporativne rešitve, ki s smotnejšo alokacijo sredstev uspešno premoščajo neustreznost modela prostega trga in odpravljajo »stanovanjsko vrzel«<sup>62</sup> (Mandič, 1996).

---

<sup>59</sup> Srna Mandič (1996) v svoji knjigi pravi, da so tri ključne determinante stanovanjske politike tehnološki in gospodarski razvoj, politične stranke in institucionalni dejavniki ter teorija korporativizma.

<sup>60</sup> V pojmu prostega trga je zajeta prosta tržna menjava s tržno določenimi cenami (nihče ne more samostojno vplivati na ceno), popolna mobilnost (prost vstop ali izstop s trga), enaka dostopnost informacij, racionalnost izbire in popolna konkurenca (Mandič, 1996:39-41).

<sup>61</sup> Izraz »stanovanjski trg« v govorici zahodnih analitikov že implicira mešano ekonomijo (op. Mandič).

<sup>62</sup> V tem primeru so to predvsem stanovanja spodnjega cenovnega razreda za socialno šibkejše skupine državljanov.

#### 4.1.4. Stanovanjska oskrba

»Stanovanjska oskrba označuje celotno dejavnost, ki omogoči nastanitev« (Mandič, 1996, 49). »Verigo stanovanjske oskrbe« (Ambrose v Mandič, 1996:49) tvori zaporedje sledečih stopenj v nastajanju novega stanovanja:

- Promocija: odločitev subjekta za začetek aktivnosti,
- Naložba: zagotovitev pritoka denarja,
- Zidava: fizična proizvodnja stanovanja,
- izročitev (alokacija): predaja končnemu uporabniku,
- upravljanje in vzdrževanje, vključno z možno kasnejšo prodajo ali prenehanjem uporabe.

Stanovanjska oskrba vključuje stanovanje kot dobrino ali kot storitev in ni omejena na en sam tip regulacije. Od tod lahko opredelimo tipe stanovanjske oskrbe, ki so (Mandič, 1996:51-52):

- zasebno najemno stanovanje,
- javno/socialno najemno stanovanje,
- nepridobitno/zadružno stanovanje,
- lastno (lastniško) stanovanje.

Velikost in pomen različnih tipov stanovanjske oskrbe se spreminja v času in prostoru. Vsaka država<sup>63</sup> ima svojo sestavo stanovanjske oskrbe. Zgodovinsko-razvojno gledano, prehaja sodobna stanovanjska politika od *marginalnega tipa*, ki je namenjen reševanju posebnih problemov posebnih skupin prebivalstva, h *kompleksnemu tipu* politike, ki se usmerja k doseganju kompleksnih kakovostnih ciljev na izbranem področju (Mandič, 1996). To seveda ne pomeni, da je nova stanovanjska politika povsem izenačila celotno prebivalstvo in da nima izostrenega čuta za marginalizirane skupine, temveč da gre za novo razvojno smer in pomembno kakovostno prelomnico v stanovanjski politiki, ki se odraža v:

- umiku države od oskrbovalne k zgolj podporni vlogi pri stanovanjski oskrbi,

---

<sup>63</sup> »V letu 1994 je skoraj 60% evropskih družin imelo domove v svoji lasti. Razlike med evropskimi državami pa so precejšnje. V Španiji, na Irskem in v Grčiji je bilo takih družin okoli 80%, v primerjavi z 41% družin v Nemčiji, 47% na Nizozemskem« (Raziskovalni sektor DZ RS, 31.3.1999). Slovenija z lastno stanovanjsko oskrbo precej izstopa (primerjalno z EU), saj je delež lastnih stanovanj okrog 88%, kar je posledica po stanovanjskem zakonu iz leta 1991 privatizacije stanovanj po znatno depreciranih vrednostih. (Raziskovalni sektor DZ RS, 31.3.1999 in Delo, SP, 23.11.2002, str.4)

- ukinitvi družbene lastnine,
- kompleksnem procesu privatizacije in denacionalizacije,
- deregulaciji in decentralizaciji stanovanjske politike in
- spodbujanju zasebne pobude in samoorganizacije akterjev civilne družbe.

Pomembna posledica omenjenih novosti stanovanjske politike je večja izbira za uporabnike, pestrejši izbor možne stanovanjske preskrbe ter večji vpliv na izvajalce politike in storitev. Vse te usmeritve je tudi Slovenija sprejela za svoje (jih zapisala v Nacionalnem stanovanjskem programu - NSP<sup>64</sup>), vendar se deklarirano v nekaterih točkah še vedno kar precej loči od dejanskega.

#### **4.1.5. Glavni akterji na področju stanovanjske oskrbe**

Kot sem že omenil, je SSRS osrednja državna institucija, ki financira izvajanje NSP, spodbuja stanovanjsko gradnjo, prenovo in vzdrževanje stanovanj in stanovanjskih hiš. Med pomembne državne akterje lahko štejemo še Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (MOPE) in Ministrstvo za finance (MF) ter še nekatere druge upravne organe. Zelo pomembno vlogo imajo tudi upravne enote in seveda lokalne skupnosti (predvsem mestne občine), njihovi stanovanjski skladi, ki so zadolženi za zagotavljanje najemnih neprofitnih in socialnih stanovanj ter službe zadolžene za urbanizem. Poleg omenjenih (državnih) akterjev pa nastopajo še zasebni gospodarski in civilno-družbeni akterji<sup>65</sup>. Med prve štejemo predvsem gradbena, projektantska, inženirska in druga podjetja, investitorje, nepremičninske agencije, upravitelje nepremičnin, komercialne banke in druge ponudnike finančnih storitev. V to skupino bi lahko prišteli tudi interese lastnikov zemljišč. Civilno-družbeni akterji, ki se pojavljajo v obliki različnih združenj ali zbornic<sup>66</sup> pa so razmeroma nemočni.

---

<sup>64</sup> Nacionalni stanovanjski program (Ur.l. RS 43/2000) je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji 10. maja leta 2000, na podlagi 77.člena stanovanjskega zakona in 168.člena poslovnika Državnega zbora.

<sup>65</sup> V Sloveniji se na stanovanjskem področju ustvari 12 odstotkov celotne novo-ustvarjene vrednosti, skupaj z gradbeništvom pa celo 17 odstotkov, kar je zagotovo dejstvo, ki privablja veliko interesov in novih vstopov v panogo.

<sup>66</sup> npr. Združenje najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih, Združenje najemnikov neprofitnih in socialnih stanovanj, Stanovanjska zbornica pri GZS, Združenje za poslovanje z nepremičninami itd.

## 4.2. STANOVANJSKI SKLAD RS, JAVNI SKLAD

»SSRS je bil ustanovljen s Stanovanjskim zakonom<sup>67</sup> za financiranje NSP oziroma spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš« (Letno poročilo SSRS za leto 2001, 2002:1 in NSP, 2000:5771). Na podlagi 57. člena Zakona o javnih skladih<sup>68</sup> je Vlada Republike Slovenije na 18. seji dne 28.9.2000 sprejela Akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada<sup>69</sup>, na podlagi katerega je SSRS nadaljeval z delom kot javni finančni in nepremičninski sklad v skladu z Zakonom o javnih skladih in Aktom o ustanovitvi.

### 4.2.1. Dejavnosti SSRS

V letnem poročilo SSRS za leto 2001 (2002:1) je navedeno, da SSRS uresničuje svoj mandat in poslanstvo z naslednjimi dejavnostmi:

1. daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim in pravnim osebam za pridobivanje neprofitnih najemnih, socialnih in lastnih stanovanj in stanovanjskih hiš z nakupom, gradnjo in prenovo,
2. investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča,
3. posluje z nepremičninami,
4. skrbi za premiranje v okviru nacionalne stanovanjske varčevalne sheme (NSVS) v skladu z Zakonom o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi<sup>70</sup> in
5. opravlja druge zakonske naloge<sup>71</sup> in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

---

<sup>67</sup> Uradni list RS 18/91-I, 19/91-I - popr., 9/94 - odločba US, 21/94, 23/96, 24/96 - odločba US, 44/96 - odločba US, 1/00 in 1/00 - odločba US.

<sup>68</sup> Uradni list RS 22/2000.

<sup>69</sup> Uradni list RS 96/2000.

<sup>70</sup> Uradni list RS 86/2000.

<sup>71</sup> Za odpravo posledic potresa v Posočju 12.04.1998 Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad na podlagi zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (Ur.l. RS 45/98, 67/98, 110/99, 59/2001) odobrava dolgoročna stanovanjska posojila fizičnim osebam, prizadetim v potresu, in gradi varovana stanovanja.

SSRS je v letu 2001 prvič posloval kot javni finančni in nepremičninski sklad. Tako je poleg zagotavljanja ugodnih dolgoročnih stanovanjskih posojil svojo dejavnost usmeril tudi na področje ponudbe stanovanj z namero spodbuditi intenzivnejšo gradnjo kvalitetnejših stanovanj ob nižjih cenah. To je bil tudi glavni razlog, zaradi katerega so se odločili pripraviti novo strategijo (natančneje v nadaljevanju).

#### **4.2.2. Dosedanja uspešnost SSRS**

Kot je opredeljeno v Stanovanjskem zakonu in NSP, je SSRS predviden kot ključni akter na področju stanovanjske politike v Sloveniji. Danes lahko rečemo, da se je na omenjenem policy področju tudi dejansko dobro zasidral in vidno igra svojo vlogo.

##### a) Posojila z ugodno obrestno mero

V enajstih letih obstoja je SSRS izpeljal 35 razpisov za dodelitev posojil z ugodno obrestno mero; od tega je bilo 26 razpisov namenjenih fizičnim<sup>72</sup>, 9 razpisov pa pravnim osebam (neprofitne stanovanjske organizacije, občine, javni nepremičninski skladi, proračunski skladi, ustanovljeni za pridobivanje neprofitnih najemnin in socialnih stanovanj). Posojila so namenjena nakupu stanovanja ali stanovanjske hiše, stanovanjski gradnji ter prenovi, sanaciji, izboljšavi ali obsežnejšemu vzdrževanju obstoječega fonda lastnih najemnih ali socialnih stanovanj na območju države. Lahko pa v zvezi s tem uporabniki sredstva porabijo za nakup stavbnega zemljišča za gradnjo hiše, za plačilo stroškov za opremljanje stavbnega zemljišča, plačilo projektne dokumentacije ter tudi plačilo spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča v stavbno. Poleg tega je v skladu z spremembami in dopolnitvami stanovanjskega zakona (Ur. l. RS 23/94) SSRS najemnikom v

---

<sup>72</sup> Če pogledamo količino sredstev oddanih na razpisih, potem vidimo, da je bilo fizičnim osebam na razpisih oddanih okrog 90%, pravnim osebam pa le 10% vseh sredstev, ki jih je SSRS preko razpisov dodelil (<http://www.stanovanjskisklad-rs.si/html/index.htm>, 29.10.2002). To nam nazorno kaže, kako nizka je udeležba po NSP predvidenih neprofitnih stanovanjskih organizacij.

Sklad sredstva za posojila in tudi za pomoč pri odplačevanju posojil deli na podlagi uradno objavljenega razpisa, ki ga, ob upoštevanju določil Stanovanjskega zakona, stanovanjskega programa ter splošnih pogojev, sprejme nadzorni svet sklada. Slednji sprejema tudi osnovne in posebne kriterije za določanje upravičencev do razpisanih sredstev (Vresk, 2001 in <http://www.stanovanjskisklad-rs.si/html/index.htm>, 29.10.2002).

denacionaliziranih stanovanjih omogočil pridobitev posojila pod ugodnimi pogoji, brez javnega razpisa.

#### b) Pomoč pri popotresni obnovi Posočja

V skladu z Zakonom o popotresni obnovi in spodbujanju razvoja v Posočju<sup>73</sup> je za namen popotresne obnove objektov in zagotavljanja njihove namenske uporabe dodeljeval stanovanjska posojila ter izpeljal izgradnjo varovanih stanovanj v lasti SSRS. Do dne 29.10.2002 so bila odobrena posojila za popotresno obnovo stanovanjskih objektov 2.138 upravičencem v skupni višini 3.086.488.523,00 SIT (<http://www.stanovanjskisklad-rs.si/html/index.htm>, 20.12.2002).

#### c) Nacionalna stanovanjska varčevalna shema (NSVS)

Leta 1999 je Vlada Republike Slovenije v sodelovanju s SSRS v ponudbo inštrumentov stanovanjskega financiranja vključila NSVS, ki vzpodbuja dolgoročno varčevanje, saj njegovo privlačnost zagotavlja preko državnega premiranja in bančnega obrestovanja dolgoročnih hranilnih vlog (<http://www.stanovanjskisklad-rs.si/html/index.htm>, 20.12.2002). Dne 15. septembra 2000 je bil sprejet Zakon o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi, ki poleg splošnih določb predpisuje obseg in pogoje varčevanja vključno s pravicami za dodelitev državnih premij ter pravicami do dolgoročnega stanovanjskega posojila. Direktor SSRS, Edvard Oven, pojasnjuje uspešnost NSVS z množičnim odzivom na eni strani državljanov, na drugi pa bank. Za vključitev državljanov v NSVS so bili izvedeni štiri razpisi (1999, 2000, 2001 in 2002) in po podatkih z dne, 30.09.2002, je bilo sklenjenih 69.617 varčevalnih pogodb s skupnim vplačanim zneskom v višini 37,7 milijarde tolarjev. Ob prvi, največji sprostitev prihrankov in posojil leta 2004 pa utegne iz tega naslova preplaviti stanovanjski trg prek 100 milijard tolarjev<sup>74</sup> (Delo, 5.10. 2002, str.3 in odgovor SSRS na moje vprašanje preko njihove spletne strani dne 5.11.2002).

#### d) Investicije in poslovanje z lastnim fondom stanovanj

Kot sem že omenil, je SSRS v letu 2001 prvič posloval kot javni finančni in nepremičninski sklad. Tako je poleg zagotavljanja ugodnih dolgoročnih stanovanjskih posojil svojo dejavnost usmeril tudi na področje ponudbe stanovanj z namero

<sup>73</sup> Uradni list RS 45/98, 67/98

<sup>74</sup> V tej vrednosti so vključeni prihranki in najeti krediti (op. T.K.).

vzpodbuditi intenzivnejšo gradnjo kvalitetnejših stanovanj ob nižjih cenah ter povečanje socialnega in neprofitnega najemnega stanovanjskega fonda glede na povečano povpraševanje zaradi NSVS. V okviru teh ukrepov je SSRS odkupil 266 tržnih stanovanj v Domžalah, Kamniku, Ljubljani v skupni vrednosti 4,3 milijarde tolarjev po cenah, ki so bile do 30 odstotkov nižje od tržnih cen. Hkrati je z občinami začel projekt soinvestiranja v gradnjo, nakup ali rekonstrukcijo stanovanj. S projekti soinvestiranja, v katerem sodeluje 42 občin, načrtujejo 737 stanovanj, od tega 239 socialnih, 410 neprofitnih in 88 tržnih stanovanj<sup>75</sup> (Letno poročilo SSRS, javnega sklada za leto 2001, 2002) .

#### **4.2.3. Viri financiranja**

Vire financiranja SSRS določa Stanovanjski zakon v svojem 80. členu. Glavni vir sredstev za delovanje SSRS so bili deleži kupnin od privatizacije stanovanj, ki pa od začetka delovanja SSRS usiha. SSRS je od svoje ustanovitve tako prejel 17,6 milijarde tolarjev. Stanovanjski zakon kot vir sredstev določa tudi proračun Republike Slovenije, vendar je ta sredstva SSRS prejel prvič šele v letu 1995 v višini 2,287 mrd SIT. Sredstva so bila namenska in usmerjena v kreditiranje državljanov za nakupe stanovanj in gradnjo individualnih stanovanjskih hiš ter kreditiranje izgradnje neprofitnih stanovanj. Ta sredstva so pomenila prvo intervencijo države in so se po letu 1995 še zagotavljala<sup>76</sup>, čeprav ne v tolikšnem obsegu kot v prvem letu dokapitalizacije. V letu 2000 in 2001 SSRS kljub temu, da je bilo s proračunom to predvideno, ni dobil nobenih sredstev iz državnega proračuna za dejavnost, razen za popotresno obnovo Posočja. Nadalje določa Stanovanjski zakon kot vir financiranja tudi sredstva, ustvarjena z izdajo vrednostnih papirjev SSRS. Z namenom povečanja razpoložljivih sredstev za hitrejše in cenejše zadovoljevanje stanovanjskih potreb državljanov, kupcev stanovanj ter pocenitve virov za nakup stanovanj je SSRS izdal obveznice<sup>77</sup> SSRS 1.izdaje (v letu 1995), 2.izdaje (v letu 1998) in 3. izdaje v začetku leta 2001.

---

<sup>75</sup> To so podatki iz letnega poročila, ki je bilo pripravljeno pred končanjem strateškega načrtovanja, zato se številke ne ujemajo s tistimi, ki jih navajam v nadaljevanju in so odraz poznejših pogodb.

<sup>76</sup> Leta 1996 je znašala dokapitalizacija SSRS iz proračuna 1,5 milijarde SIT, leta 1997 1 milijardo, leta 1998 in 1999 pa 1,5 milijarde SIT (NSP, Ur. l. RS 43/2000:5772).

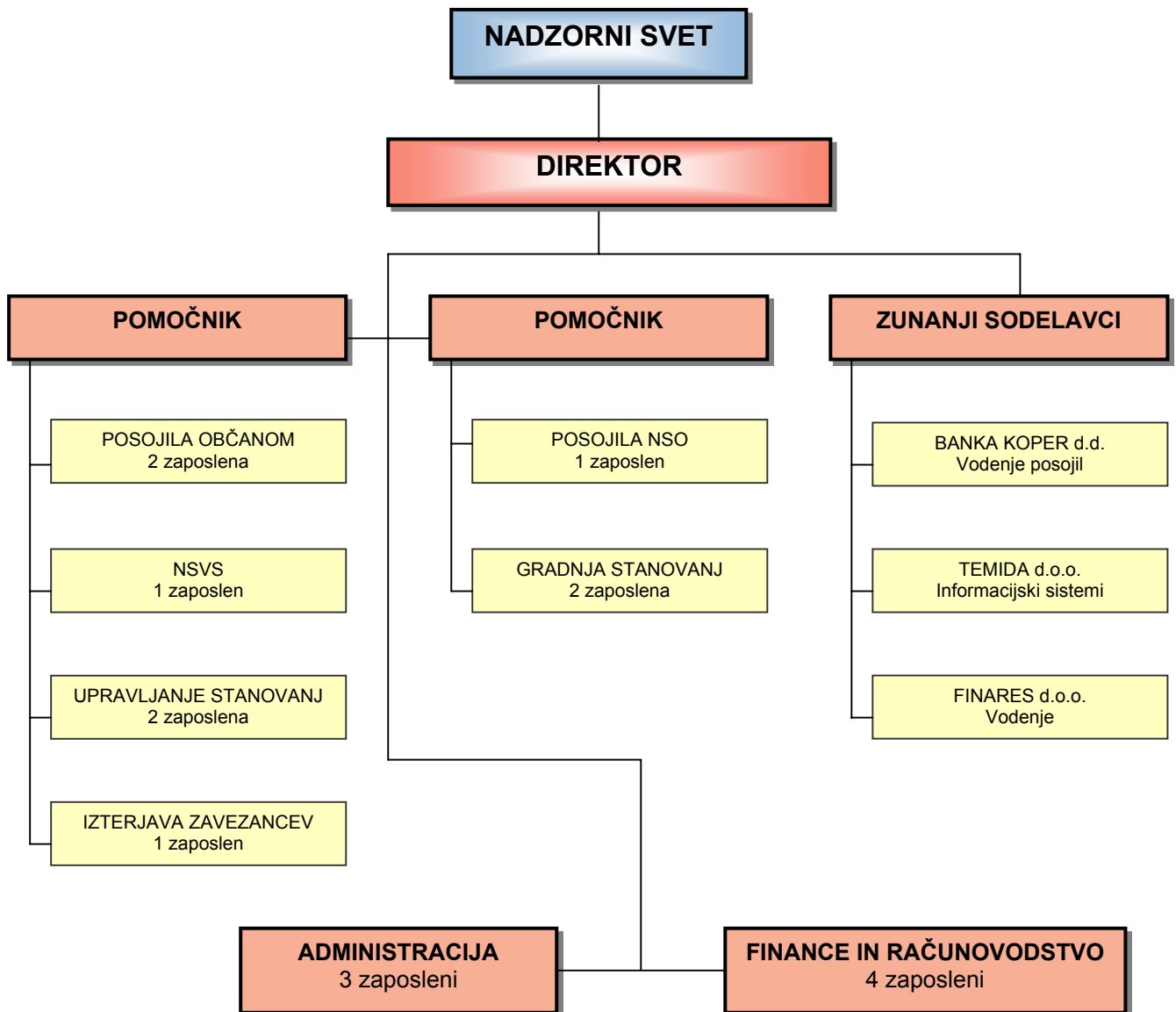
<sup>77</sup> Sredstva, pridobljena z izdajo obveznic so bila v celoti namenjena za dolgoročna stanovanjska posojila fizičnim osebam in kreditiranju stanovanjske gradnje.



#### 4.2.4. Notranja organiziranost

Ta vidik organizacije se mi zdi smiselno predstaviti za lažje razumevanje in interpretacijo strateškega načrtovanja SSRS. Število zaposlenih, njihova izobrazba, še bolj pa sistematizacija del nam namreč prikažejo razpoložljive kadre, ki bi lahko oziroma morali biti vključeni v proces strateškega načrtovanja (več o povezavi organizacijske notranje strukture in strateškega načrtovanja v SSRS pa v nadaljevanju).

Shema 2: Organiziranost in zaposleni v SSRS



Vir: SSRS, 2002.

### 4.3. STRATEŠKO NAČRTOVANJE SSRS

Odločitev SSRS za strateško načrtovanje lastne dejavnosti (predvsem investiranja), ki so jo na SSRS sprejeli v začetku leta 2001, izhaja iz slabega stanja na slovenskem stanovanjskem trgu - premajhna ponudba, previsoke cene ter nizka kakovost stanovanjske gradnje - in strahu pred prelomnim letom 2004, ko se bodo sprostili prihranki in posojila iz NSVS. Ker traja gradbeni cikel za stanovanja v povprečju tri leta, je bil že čas za aktivnejše ukrepanje pomembnejših akterjev na področju stanovanjske oskrbe. Pri tem imata MOPE in SSRS ključno vlogo iz več razlogov (zunanji razlogi):

- zavezuje ju ustava (78. člen) in Stanovanjski zakon,
- zavezuje ju NSP,
- zavezuje ju odgovornost do varčevalcev NSVS (saj bi pomanjkanje stanovanj in posledično njihova visoka cena, relativno znižala njihove prihranke in jim otežila rešitev stanovanjske problematike).

SSRS zelo uspešno posluje vse od svoje ustanovitve. Uspešno so zaključili vrsto razpisov za pravne in fizične osebe in izpeljali obsežen projekt NSVS. Na stanovanjskem področju so bili doslej prisotni predvsem kot glavni ponudnik ugodnih posojil in drugih finančnih mehanizmov, ki omogočajo lažje reševanje stanovanjskega vprašanja. Z Aktom o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada je SSRS nadaljeval z delom kot javni finančni in nepremičninski sklad. S tem je SSRS dobil mandat za odločnejši nastop na strani investitorja v stanovanjsko gradnjo. Želja po uspešnem nastopu v tej vlogi ter usklajenosti s predhodnimi dejavnostmi in njihovimi posledicami je dodaten razlog (notranji razlog), da so se pri SSRS odločili temeljiteje pripraviti s pomočjo strateškega načrtovanja.

V nadaljevanju bom predstavil potek strateškega načrtovanja SSRS tako, da ga bom interpretiral z vidika Brysonovega modela strateškega načrtovanja v javnem sektorju.

To pomeni, da bom dejavnosti SSRS v okviru priprave strategije razgrnil po Brysonovem modelu (njegovih korakih)<sup>78</sup> in v dveh delih skušal identificirati sledeče:

- v razdelku *Opis strateškega načrtovanja in strategije SSRS*,
  - elemente, dejavnosti in metode, ki so jih v okviru priprave strategije na SSRS uporabili (in s kakšnimi nameni) in jih v svojem modelu predlaga tudi Bryson ter
  - elemente, dejavnosti in metode, ki jih je v svojem modelu predlagal Bryson, a se jih na SSRS niso poslužili (podal bom tudi razloge za to),
- v razdelku *Ključni poudarki in značilnosti strateškega načrtovanja in strategije SSRS,pa*
  - bom kritično ovrednotil in povzel poudarke, ki jim je SSRS pri svojem strateškem načrtovanju in v strategiji posvečal največ pozornosti.

Strateško načrtovanje in strategijo SSRS mi je podrobno predstavila pomočnica direktorja SSRS, ga. Nevenka Fajdiga, v pomoč pa so mi bila tudi mnenja drugih treh intervjuvancev in članki o stanovanjski politiki v dnevnem časopisju.

#### **4.3.1. Opis strateškega načrtovanja in strategije SSRS**

##### **4.3.1.1. Uvodni dogovor o organizaciji strateškega načrtovanja**

V SSRS je odločitev o strateškem načrtovanju sprejelo ožje vodstvo. Opravili so nekaj sestankov na to temo in orisali potek strateškega načrtovanja in potrebne dejavnosti. Ker gre za relativno majhno organizacijo, z ozkim top menedžmentom, priprava začetnega dogovora v pisni obliki ni bila potrebna. So pa o svoji nameri in njenih implikacijah na seji maja 2001, seznanili Nadzorni svet SSRS<sup>79</sup> (NS SSRS), v katerem so zastopani interesi ustanoviteljev in kateremu po funkciji predseduje

---

<sup>78</sup> Za pripravo strategije na SSRS niso izbrali nobenega posebnega modela strateškega načrtovanja, ki bi jim predstavljal teoretično ogrodje načrtovane strategije, pač pa so se dela lotili predvsem na osnovi lastnega znanja in dosedanjih izkušenj z načrtovanjem.

<sup>79</sup> Predhodna potrditev za pripravo strategije s strani NS SSRS sicer ni bila potrebna, vendar je uprava SSRS pristopila in svoje namene ter delo predstavila NS-u v dveh korakih; maja 2001, ko so ocenili da je nujno vstopiti v pogajanja z občinami (uvodne faze strateškega načrtovanja)in potem še oktobra 2002, ko so NS SSRS predložili zaključen dokument in predstavili strategijo bolj agresivnega nastopa na trgu (in cene, do katere SSRS lahko gre v investitorstvo).

minister za okolje, prostor in energijo. S tem so pridobili podporo ustanoviteljev (sponzorji, po Brysonu, 1988) in pomembnega zagovornika in zastopnika pri iskanju ter zagotavljanju finančne podpore, potrebne za realizacijo zastavljenih ciljev. Strateški načrt je pomemben tudi za Vlado RS, kjer se letni plani potrjujejo. Pomembne odločitve glede strateškega načrtovanja, ki jih je vodstvo SSRS že v uvodni fazi začrtalo so bile sledeče:

1. Strateški načrt je namenjen organizaciji kot celoti. Zajema vse njene dejavnosti in vse zaposlene, saj gre za razmeroma majhno organizacijo (SSRS zaposluje okrog 15 ljudi) in je to zato tudi smiselno. Poudarek bo na strateškem načrtovanju financiranja in usmeritve SSRS v investicijsko dejavnost, torej bo šlo za načrtovanje predvsem ene, ne sicer nove, ampak do sedaj ne preveč razvite dejavnosti. Odločili so se investirati v tržna in neprofitna in socialna najemna stanovanja.
2. Planirano obdobje obsega tri leta, saj je to obdobje, v katerem naj bi se sprostila večina privarčevanih sredstev varčevalcev NSVS in hkrati naj bi to bilo še dovolj kratko obdobje, ki dovoljuje realna predvidevanja. Tri leta so tudi povprečna doba stanovanjskega gradbenega cikla.
3. Proces strateškega načrtovanja (priprave strategije) bo trajal eno leto<sup>80</sup>.
4. Za namen strateškega načrtovanja niso uradno oblikovali ali institucionalizirali posebnega koordinacijskega telesa, pač pa so se odločili, da se bodo sestajali po potrebi in v različnih sestavah, jedro pa bodo sestavljali direktor in njegova dva pomočnika. Za posamezne teme bodo k sodelovanju povabili relevantne zaposlene v SSRS (zadolženi za pomembnejše dejavnosti sklada) in včasih tudi stalne zunanje sodelavce (predvsem za svetovanje glede informacijske podpore). Vlogo koordinatorja je prevzel direktor sklada.
5. Kot glavni cilj, ki naj preveva dejavnosti in napore strateškega načrtovanja so določili ceno (zgornjo mejo) kvadratnega metra stanovanjske površine, ki se plača izvajalcem del. Cena je bila določena kot osnovna nit pogajanj, usklajevanj in dela.

---

<sup>80</sup> Začeli so spomladi leta 2001, ko so se usmerili v pogajanja o sodelovanju z občinami, poleti leta 2002 pa so strateške cilje in usmeritve dokončno finančno ovrednotili in s tem zaokrožili fazo priprave strategije. Javnosti je bila strategija SSRS predstavljena oktobra leta 2002. Faza strateškega načrtovanja je v SSRS torej trajala dobro leto.

Za strateško načrtovanje niso predvidevali posebnih sredstev. Lahko bi sem prišteli stroške raziskav in analiz, ki so jih sami opravili in tistih, ki so jim jih pripravili stalni in občasni zunanji sodelavci. Vendar, po besedah sogovornice, ni šlo za namensko naročilo za strateško načrtovanje, pač pa za splošne potrebe SSRS s širšo uporabno vrednostjo.

#### **4.3.1.2. Opredelitev mandata organizacije**

SSRS je bil ustanovljen s Stanovanjskim zakonom, ki med drugim opredeljuje tudi namen in naloge, za katere je bil sklad ustanovljen. Mandat SSRS dodatno določa tudi leta 2000 sprejet NSP<sup>81</sup> ter Zakon o javnih skladih in Akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada RS kot javnega sklada. SSRS mora pri svojem delovanju upoštevati tudi splošne pogoje poslovanja, tržne predpise, in predpise na državni ravni, ki veljajo za t.i. posredne uporabnike sredstev iz državnega proračuna. Vse omenjene zakonske in podzakonske akte ter druga določila SSRS redno upošteva pri izvajanju lastne dejavnosti. Pri strateškem načrtovanju so se opirali na vsa omenjena zunanja določila, v največji meri pa so izpolnjevali dolžnosti, ki jih prednje postavlja NSP in Akt o ustanovitvi SSRS kot javnega sklada. Prav slednji jim je podelil mandat, da so nepremičninski sklad, kar jim narekuje opravljanje poslovanja z nepremičninami. Del formalnega mandata za izvedbo strateškega načrta SSRS pomeni tudi podpora NS SSRS in podpora (le moralna, op. Fajdiga) s strani resornega ministrstva in tudi celotne vlade. Strategija SSRS je usklajena tudi z vladno Strategijo gospodarskega razvoja RS ter Programom boja proti revščini in socialni izključenosti in upošteva predvidene zakonske spremembe s področja stanovanjske politike<sup>82</sup>. Ob tem pa je zelo pomembno dejstvo, da ni prihajalo do nobenih nesoglasij z ustanovitelji.

---

<sup>81</sup> Iz NSP so izpostavili elemente (10 točk, 1. stran NSP) celovitega razvoja stanovanjskega področja in cilj izgradnje 10.000 stanovanj letno do leta 2009 (Preglednica št.1; Uresničevanje NSP-graditev stanovanj po vrstah v letih 2000-9).

<sup>82</sup> Za obravnavo v Državnem zboru RS so za konec leta 2002 in leto 2003 predvideni Zakon o urejanju prostora, Zakon o graditvi objektov, novi Stanovanjski zakon, Zakon o posredovanju v prometu z nepremičninami (zakonom bo sledila obilica podzakonskih aktov), marca 2003 naj bi bil predložen nov državni prostorski plan itn. Edini, ki zamuja, je Zakon o davku na nepremičnine. Po besedah ga. Fajdiga gre pretežno za predpise, ki bodo omogočali skrajšanje upravnih postopkov (sklop t.i. »antibirokratskih ukrepov«), ki naj bi zagotovili predvsem bolj učinkovito pridobivanje razne dokumentacije in dovoljenj, kar je vsekakor koristno z vidika hitrejše izgradnje stanovanj.

#### **4.3.1.3. Določitev poslanstva organizacije**

Po besedah sogovornice, ga Fajdiga, so v ožji skupini že v uvodnem delu strateškega načrtovanja ugotavljali, kdo so ključni akterji na področju stanovanjske oskrbe. Ožje vodstvo se je pri tem zanašalo na lastno poznavanje poslovnega okolja sklada, akterjev in interesov, ki v njem nastopajo. Posebne analize udeležencev organizacije niso izdelali, so si pa načrtali shemo ključnih udeležencev organizacije, identificirali možne partnerje in konkurente ter načrtali okvirne termine sestajanja s posameznimi izmed njih. Vrstni red in frekvenca sestajanja z omenjenimi udeleženci organizacije je odražala pomen in vpliv udeležencev na delovanje in uspeh SSRS in strateškega načrtovanja. Identifikacija udeležencev (in njihovega vpliva) v omenjenem okolju po besedah sogovornice ni bila težavna, čeprav se je izkazalo, da nekaterih neformalnih pritiskov niso predvideli.

V stanovanjski gradnji so določeni postopki in na SSRS so identificirali akterje, ki so pomembni v teh posameznih postopkih. Rangirali so jih po nekakšnem enotnem ključu vpliva in dejavnosti, ki jih ti deležniki imajo v stanovanjski oskrbi. V pogovore s pomembnimi udeleženci so šli po sledečem vrstnem redu: najprej z občinami in MOPE (in z MF), nato z gradbenimi podjetji, na koncu pa še z lastniki zemljišč. Tu je bila storjena manjša napaka, saj so slednji danes pomembni zaviratelji uspešne implementacije, kar je posledica premalo usklajene komunikacije med predstavniki lastnikov, urbanisti in SSRS ter napake slednjega, da se ni dosledno držal vrstnega reda, uveljavljenega v postopku stanovanjske oskrbe. V določenih primerih so bili interesi diametralni in tam je bilo težko doseči kompromisne rešitve. Sogovornica je v tej točki opozarjala tudi na vrsto neformalnih interesov, ki jim je težko locirati izvor, zato je vzpostavitev odnosov z njimi zelo težavna, kar seveda vpliva tudi na zaostanek, do katerega že prihaja pri implementaciji strategije. Kot najboljše in najbolj plodno se je izkazalo sodelovanje z gradbenimi podjetji, ki so v SSRS videla dolgoročno in varno partnerstvo. SSRS dobro sodeluje tudi z neprofitnimi stanovanjskimi organizacijami (skupaj so zgradili že preko 2000 najemnih neprofitnih in socialnih stanovanja, v veliki meri izven mestnih središč), največje težave pa ima pri vzpostavitvi ustreznih poslovnih odnosov v Ljubljani. Mestni sklad, ki je po zakonu zadolžen za gradnjo tovrstnih stanovanj ima v Ljubljani (kljub kar precej močnemu

proračunu) veliko težav z lokacijami (zemljišči). Mestna politika in urbanistični lobij stanovanjsko gradnjo oddaljujejo iz mestnega ožjega in tudi širšega središča.

Po besedah sogovornice, na SSRS niso identificirali nobenega neposrednega konkurenta, saj imajo drugi akterji na trgu drugačne interese. Gospa Fajdiga pravi, da je »SSRS vendarle neprofitna institucija, ki je ustanovljena za določen namen in ne teži za ustvarjanjem profita, drugi investitorji, ki pa delajo izključno za trg, sledijo zgolj cilju ustvarjanja profita in zato po tej liniji niso konkurenti SSRS«. Vendar pa z usmeritvijo SSRS tudi v gradnjo tržnih stanovanj to ne drži povsem, saj s tem SSRS vstopa v isto dejavnost, z mnogimi prednostmi in tudi nekaj slabostmi, ki jih državna institucija prinaša.

Z novo strategijo novega poslanstva<sup>83</sup> organizacije niso zapisali, vendar ga je mogoče razbrati iz ciljev, ki jih je SSRS v svoji strategiji določil. Po besedah ga. Fajdiga se to implicitno, neformalno poslanstvo SSRS glasi takole: »Vsak državljan, ne glede na prednostne kategorije, ki jih določa zakon, ima možnost dostopa do vsaj dela ugodnosti (cenejša stanovanja, posojila ali druga sredstva) SSRS, da bi si z njimi pripomogel k rešitvi stanovanjskega problema«. Ravno tako v strategiji niso zapisali vrednot, ki prežemajo organizacijo in strategijo. Med vrsticami pa vseeno lahko razberemo, da je glavna vrednota sklada skrb za uravnotežen socialni razvoj z doseganjem zadovoljivega minimalnega stanovanjskega standarda za vse državljane.

#### **4.3.1.4. Analiza zunanjega in notranjega okolja**

##### A) Analiza zunanjega okolja

Pri pripravi strategije odgovorni na SSRS sicer niso sistematično razčlenili in opredelili celotnega zunanjega okolja organizacije, pač pa so podrobneje proučili zanje najpomembnejše indikatorje. Če rangiram po Brysonu:

1. V okviru *silnic in trendov v najširšem okolju* so z analizo posledic, ki jih ima NSVS za nacionalno gospodarstvo in dokazovanje multiplikacijske vrednosti povečane stanovanjske dejavnosti, ki so jo za SSRS pripravili na Ekonomskem inštitutu

---

<sup>83</sup> SSRS je imel oblikovano izjavo o poslanstvu (v sklopu strategije SSRS iz leta 1993), ki so ga s to novo strategijo nekoliko reformulirali, vendar pa ne zapisali.

Pravne fakultete Univerze v Ljubljani (EIPF)<sup>84</sup>, uspeli dobro oceniti predvsem lasten vpliv na socio-ekonomski in nabavni sektor. Slednjega so ocenili tudi s pomočjo podatkov Informacijskega središča Statističnega urada Republike Slovenije in Statističnega letopisa 1991-2000, s katerimi so pregledali gradnjo stanovanj v Sloveniji v letih 1985-2000.

2. V okviru *analize klientele, potrošnikov in plačnikov* so raziskali potrebe, želje in namere klientele. V sodelovanju s stalnim zunanjim partnerjem Ninamedia d.o.o. so namreč izvedli raziskavo med varčevalci NSVS<sup>85</sup>, s katero so med drugim dobili tudi oceno potreb varčevalcev ob izteku NSVS. Kar se tiče plačnikov (ustanoviteljev), pa velja omeniti, da so se z njimi redno srečevali in dogovarjali glede finančne podpore pri realizaciji strategije.
3. V okviru *analize konkurenčnih in partnerskih organizacij* so pretehtali različne oblike soinvestitorstva. V okviru tega so vsem slovenskim občinam razposlali pobude za sodelovanje, proučujejo pa še možnosti sodelovanja z varčevalci NSVS. Ker je soinvestitorstvo pomemben instrument za bolj učinkovito uresničevanje v strategiji zapisanih ciljev, so pri SSRS natančneje proučili tudi težave, ki jih le-to prinaša.

Na tradicionalnem posvetu z naslovom *Država, državljani, stanovanja* v Portorožu (13.-14.11.2002) so nekateri sodelujoči opozarjali, da »/b/rez celovite analize ponudbe in povpraševanja ni mogoče odgovoriti, ali je stanovanj dovolj ali premalo«. »Šele ko bo odgovor na dlani, bo moč pripraviti ukrepe za regulacijo trga« (Delo, 15.11.2002:3). S tem se strinja tudi ga. Fajdiga, vendar dodaja, da so na SSRS prepričani, da je mogoče dejansko povpraševanje in ponudbo dovolj jasno oceniti na osnovi omenjenih virov ter nekaterih drugih dejstev (višina cene stanovanj, odzivi na razpise, ki jih je SSRS pripravljala, predvidljivost in dobro poznavanje okolja na osnovi izkušenj), kar daje SSRS dovolj kvalitetno in verodostojno osnovo za oblikovanje strategije. Po mnenju sogovornice tudi obsežnejša analiza trendov v širšem okolju v njihovem primeru ni bila potrebna, saj so ključni dejavniki precej jasni in ne terjajo

<sup>84</sup> Križanič F., Oplotnik Ž. (2002), Učinki NSVS na narodno gospodarstvo (1.del): EIPF, Ljubljana.

<sup>85</sup> Raziskava o varčevanju v NSVS, ki jo je Ninamedia d.o.o. izvedla aprila in maja 2002, je bila razposlana 5000 varčevalcem NSVS in je naročnikom ponudila odgovore na sledeča vprašanja:

1. Kje (območje) se obeta največje povpraševanje po stanovanjih?
2. Po kakšnih stanovanjih bodo varčevalci povpraševali?
3. Kako bodo varčevalci financirali nakup?
4. Kolikšen delež varčevalcev bo povpraševal po stanovanjih in kdaj?
5. Koliko stanovanj (starih) bodo oni ponudili trgu?



posebnih študij. »Ni težko npr. ugotoviti, da v Sloveniji nimamo celovitega reševanja financiranja stanovanjske izgradnje, kar predstavlja resno oviro implementaciji strategije SSRS«, pravi ga Fajdiga in dodaja, da bi »bogatejša ponudba različnih finančnih produktov<sup>86</sup> na trgu zagotavljala resnično možnost izbire in kvalitetnejšo ter predvsem dostopnejšo stanovanjsko oskrbo«. SSRS, ki je s svojo dejavnostjo neposredno (NSVS) in posredno (nižanje obresti za tovrstno varčevanje v komercialnih bankah) koristno prispeval k določenim spremembam na področju finančne oskrbe državljanov za namensko stanovanjsko varčevanje, pozdravlja pobude o hipotekarnem bančništvu in tudi o nepremičninskih investicijskih skladih, saj so različne oblike finančnih produktov med seboj kompatibilne (praksa na stanovanjskem trgu v državah EU to potrjuje, op. T.K.) in bi ustvarjale koristi predvsem za potrošnike. Vendar pa na MOPE niso enakega mnenja in tudi zato je priprava zakonodaje, npr. za hipotekarno bančništvo, tako dolgotrajna (SSRS jim je besedilo tega zakona predlagalo že leta 1994, op. ga. Fajdiga).

#### B) Analiza notranjega okolja

Na SSRS z veseljem ugotavljajo, da je bila tako njihova dosedanja dejavnost kot tudi strategija uspešna, saj je izpolnila svoj namen in cilje. Izvedli so več kot 35 razpisov za posojila po ugodni obrestni meri fizičnim in pravnim osebam in odziv nanje je bil vselej zelo dober. Velik uspeh je doživela tudi NSVS, v katero je vključenih okrog 70.000 ljudi, ki pa bodo v letih 2004-2006 želeli dokončno rešiti lastno stanovanjsko vprašanje. Ker na trgu ni dovolj stanovanj in je posledično njihova cena zelo visoka, kakovost pa vprašljiva, so se na SSRS odločili, da bodo kot logično nadaljevanje predhodne strategije (ki je izpolnila svoj namen) pripravili novo strategijo. Ta bo usmerjena na investicijsko dejavnost s ciljem zagotavljanja večjega števila novih, kvalitetnejših stanovanj po nižjih cenah od obstoječih na trgu. Izkušnje predhodne, uspešno načrtovane in izvedene strategije so jim pri pripravi te zadnje, nove strategije precej koristile. Nova strategija gradi na izkušnjah in spoznanjih predhodne

---

<sup>86</sup> Direktorica Javnega stanovanjskega sklada MOL, Jožka Hegler, je navedla nekatere oblike javno-zasebnega partnerstva: lastna finančna udeležba bodočih najemnikov neprofitnih stanovanj, združevanje v investicijske javno-zasebne konzorcije, partnerstvo z iskalci stanovanj, ki npr. s privarčevanimi sredstvi in posojilom ne bodo zmogli kupnine za primerno veliko stanovanje, zato naj bi jim država pomagala kot soinvestitorica v del stanovanja, rentni odkup stanovanj, ponudba najema za lastnike (premajhnih) stanovanj, ki so socialni upravičenci, zamenjava starih, prevelikih stanovanj za varovana stanovanja itn.

in pomeni njeno nadaljevanje. Pri tem gre za postopno prehajanje na novo dejavnost (ne ukinjanjo drugih dejavnosti) in težnjo po dokončanju celovite rešitve stanovanjskega vprašanja.

Pri ocenjevanju notranjega okolja so na SSRS največ pozornosti namenili ocenjevanju resursov organizacije. V tem okviru so kot ključni točki zapisali pomanjkanje kadrov in potrebe po finančnih sredstvih. V procesu strateškega načrtovanja so ugotovili, da bo s poglobljanjem investicijske dejavnosti potrebno pridobiti nov, ustrezen kader. Iz strateškega dokumenta SSRS je poleg identificiranega kadrovskega deficita razviden tudi način, kako bodo ta potreben kader pridobili<sup>87</sup>. V okviru ocene lastne finančne podstrukture pa na SSRS poudarjajo, da že od leta 1999 iz državnega proračuna niso dobili nič sredstev<sup>88</sup>, poleg tega pa še vedno čakajo na privatizacijo Taluma, od katere si obetajo nekaj sredstev. Njihov ključni vir so zato le sredstva, ki jih ustvarijo z lastno dejavnostjo.

Pri SSRS so kot zaključek spoznanj analize zunanjega in notranjega okolja (SWOT analiza) v strateškem dokumentu zapisali, da so njihove prednosti:

- poznavanje slovenskega stanovanjskega trga,
- poznavanje potreb po vseh kategorijah stanovanj,
- izkušnje s sodelovanjem z občinami,
- konkurenčnost glede na obseg investitorstva oz. soinvestitorstva,
- nadomestljivi finančni viri ob odsotnosti sredstev iz proračuna,
- zaupanje javnosti v javne institucije,

njihove slabosti pa:

- pomanjkanje ponudbe stanovanjskih zemljišč - prostorsko planiranje,
- dolgotrajni upravni postopki oz. nesistemska komunikacija med upravnimi organi,
- dolgotrajni postopek pri izvajanju Zakona o javnih naročilih,
- nesprejeta zakonodaja,

---

<sup>87</sup> SSRS bo primanjkljaj kadra reševal na tri načine:

1. s pridobivanjem zunanjih izvajalcev (»outsourcing«): za inženiring, projektiranje, izvajanje revizij, nadzor projektov, finančno in pravno spremljanje projektov,
2. s pridobivanjem novih kadrov za določen čas (projektno delo),
3. s prerazporejanjem in usposabljanjem obstoječih zaposlenih.

<sup>88</sup> Kot pravi ga. Fajdiga, si na SSRS želijo priti iz B-bilance državnega proračuna (»kjer ni denarja«) v A-bilanco (»kjer je denar«) in ob tem dodaja, da bo prav pripravljena strategija pomembne argument pri prepričevanju ustanoviteljev glede upravičenosti do večjih proračunskih sredstev.

- pomanjkanje finančnih virov, ni priliva sredstev iz proračuna,
- pomanjkanje kadrovskega potenciala.

#### **4.3.1.5. Identifikacije strateških zadev**

Po ugotovitvi, da je stanovanj v Sloveniji bistveno premalo, da je bila v obdobju 1985-2000 gradnja 6000 stanovanjskih enot letno, od katerih je 80% lastne, individualne gradnje (op. hiše) prepočasna in da so njihove cene občutno previsoke<sup>89</sup>, so pri SSRS potegnili sklep, da je strateška zadeva v njihovem primeru obsežnejša gradnja kvalitetnih stanovanj po nižjih cenah od tistih, ki jih sedaj ponuja trg. Po njihovih ocenah je bistvena predvsem cena kvadratnega metra stanovanjske površine in zato so jo postavili kot ključno vprašanje, kateremu so podredili celoten proces strateškega načrtovanja. Gradnja in prodaja stanovanj (socialnih in neprofitnih ter tržnih) po nižjih cenah od obstoječih na trgu bo bistveno vplivala na uspešno izpolnitev mandata in poslanstva organizacije, popestritev portfelja proizvodov in storitev organizacije. Posledično si bo organizacija zagotovila tudi ugled v očeh potrošnikov, financerjev, parterjev ter konkurence. Vsem udeležencem je bilo namreč jasno, da trg ni uspel zagotoviti zadostnega števila cenejših in kvalitetnih stanovanj, tako da je bila ta strategija in usmeritev vsem dobrodošla (predvsem pa politiki in potrošnikom).

Na podlagi izkušenj iz dosedanjega soinvestitorstva so na SSRS izračunali strukturo cene in maksimirali vse postavke, od nakupa zemljišč do konca gradnje. S tem, ko so strateško zadevo kvantificirali, so napravili lastno usmeritev precej bolj jasno, tako zase kot tudi navzven, poleg tega pa bodo na ta način veliko lažje ocenili uspešnost strategije. SSRS je dobil potrditev o dejanskem pomenu izbrane strateške zadeve in nujnosti njene rešitve pri svoji ustanoviteljih.

Pri SSRS so torej ob upoštevanju lastnega mandata in poslanstva ter situacije na stanovanjskem trgu, identificirali strateško zadevo in iz nje izpeljali ključne cilje ter

---

<sup>89</sup> To je rezultat tržnega neskladja med ponudbo in povpraševanjem, ki je nastalo zaradi neuspešnih pričakovanj stanovanjske politike, da bo trg opravil družbeno koristno delo in uspešno zadovoljeval potrebe. Ker se to ni zgodilo, mora država (SSRS) poseči na ponudbeno stran. Vendar pa tako na SSRS, kot tudi na MOPE poudarjajo, da »država ne more sama določiti cene stanovanj, lahko pa nanjo vpliva.« (Delo, 5.10.2002:3)

usmeritve organizacije. Po Brysonovi klasifikaciji pristopov za identifikacijo strateških zadev bi dejali, da so na SSRS izbrali t.i. *direktni pristop*, saj je faza identifikacije strateške zadeve nastopila kot logično neposredno nadaljevanje predhodnih dejavnosti v okviru strateškega načrtovanja. Ob tem pa je pa imela ta faza identifikacije strateških zadev tudi značilnosti t.i. *pristopa postavljanja strateških ciljev*, na kar nas navaja uspešnost sklada pri oblikovanju širokega in trdnega sporazuma o ciljih organizacije (odobravanje NS SSRS in tudi podpora Vlade RS ter nekaterih pomembnejši partnerjev) ter vloga avtoritete vodstva organizacije pri tem.

#### **4.3.1.6. Oblikovanje strategij**

Cena stanovanjske površine je bila ključno vodilo tekom celotnega strateškega načrtovanja in glavno izhodišče SSRS v pogajanjih z različnimi deležniki sklada. Od tod so izpeljali tri glavne cilje:

1. povečati ponudbo stanovanj,
2. znižati ceno stanovanj<sup>90</sup> in
3. povečati kakovost stanovanjske gradnje.

Identifikacija ciljev, zaradi že omenjene široke podpore, ni bila težka. Lotili so se iskanja najugodnejših poti do izbranih ciljev (alternativne strategije) in morebitnih ovir. Po besedah sogovornice velike izbire ni bilo, izbrali pa so sledeče:

1. soinvestorstvo z občinami v neprofitna in socialna najemna stanovanja in nadaljnje kreditiranje neprofitnih stanovanjskih organizacij ter gradnja varovanih stanovanj,
2. oblikovali so vrsto kriterijev<sup>91</sup> za ocenjevanje in spremljanje kakovosti stanovanjske gradnje in pripravili tudi poseben računalniški sistem Pristan, za preverjanje tehnične ustreznosti stanovanjskih stavb in stanovanj,
3. nakup in lastna gradnja za potrebe varčevalcev NSVS,
4. nakupi stanovanj za prodajo na trgu,

<sup>90</sup> V strategiji SSRS so eksplicitno zapisali, da so osnovno izhodišče gradnja in nakup stanovanj po ceni, ki ne presega 1300 €/m<sup>2</sup> prodajne površine v MOL, 1250 €/m<sup>2</sup> v obalnih občinah do 1150 €/m<sup>2</sup> v okolici Ljubljane, do 900€/m<sup>2</sup> v ostalih mestnih občinah in 800€/m<sup>2</sup> v drugih naseljih.

<sup>91</sup> Za izboljšanje kakovosti gradnje so oblikovali sledeče kriterije:

- okoljska in urbanistična sprejemljivost ter energetska varčnost
- razvijanje različnih oblik zgoščene gradnje, preнове znotraj naselij in devastiranih območij, ki zagotavljajo visoko kvaliteto bivanja
- opravljali bodo revizije izdelanih projektov in tako sprotno večkrat preverjali njihovo kakovost

5. v prihodnosti pa še soinvestorstvo z varčevalci NSVS<sup>92</sup> za gradnjo tržnih stanovanj.

V podporo slednjim trem strategijam so predvideli dvoje ukrepov:

- kratkoročni ukrep - kupiti stanovanja na izbranih lokacijah v začetni gradnji po sprejemljivih cenah,
- dolgoročni ukrep - kupiti zemljišča na izbranih lokacijah (predvsem v Ljubljani in okolici) za takojšnjo in kasnejšo gradnjo stanovanj za letne potrebe stanovanj.

Oblikovanje strategij so začeli s ponodbami občinam za soinvesticijsko dejavnost<sup>93</sup>. Nekoliko težje je bilo od začetka pri gradbenih podjetjih, ki pa so vendarle na koncu priznala, da je poslovanje z zanesljivim, institucionalnim investitorjem smiselno in jim omogoča tudi sprejemljiv, predvsem pa zanesljiv dobiček. Danes pa na SSRS ugotavljajo, da jim bodo (in jim že) največjo oviro postavljale urbanistične službe, ki imajo v posameznih občinah precej velik vpliv, s katerim zavirajo proces hitrejše gradnje, predvsem na zanimivejših lokacijah (v bližini centrov mest).

Kot je ga. Fajdiga dejala, so v okviru planiranja obsega potrebnih sredstev so pripravili tudi natančnejšo »oceno investicijske vrednosti<sup>94</sup> in prikaz dinamike vlaganj v stanovanja za leto 2003, 2004, 2005 in po letu 2005«. S tem so želeli jasno prikazati potrebna sredstva za implementacijo strategije (postavke so narejene po gradbenih fazah) in realizacijo v njej zastavljenih ciljev ter porazdelitev stroškov med SSRS in občinami.

---

<sup>92</sup> Ta zamisel še ni natančno opredeljena, bistvo pa je v tem, da bi varčevalci NSVS lahko spremljali gradnjo in v mejah možnega lahko vplivali na izdelavo izbranega stanovanja.

<sup>93</sup> Povabljene so bile vse slovenske občine, odzvalo pa se jih je 85, s skupno 105 projekti za 2014 stanovanj. Kot pomemben dosežek pa štejejo marca 2002 podpisano Pismo o nameri sodelovanja pri zagotavljanju stanovanj ter spodbujanju cenejše in kvalitetnejše gradnje na območju Mestne občine Ljubljana (MOL) in Mestne občine Maribor (MOMB), ki sta ga z omenjenima mestnima občinama podpisala SSRS in MOPE. V strategiji SSRS je predviden podpis podobne pogodbe še z ostalimi slovenskimi mestnimi občinami, začenši z Novo Gorico, Koprom in Kranjem.

<sup>94</sup> Investicijska vrednost za 3651 neprofitnih in socialnih najemnih stanovanj ter 1545 stanovanj za trg naj bi znašala 98,15 milijarde SIT. SSRS bo prispeval 66% te vrednosti (stanovanja za trg bo v celoti financiral SSRS, socialna in neprofitna najemna stanovanja pa v razmahu med 48% in 70%, glede na pogodbo z lokalno skupnostjo).

#### **4.3.1.7. Pregled in sprejetje strateškega načrta**

Preden so se lotili oblikovanja in pisanja strateškega dokumenta, so še enkrat preverili ustreznost ključnih ciljev in strategij, njihov realizacijski potencial in sposobnost SSRS izpeljati tako zahtevne cilje. Nadaljevali so pogovore s predstavniki občinskih oblasti ter MOPE. Ta faza ni imela velikega vpliva na vsebino strateškega načrtovanja. Po zagotovilih ga. Fajdiga, so na tridesetih straneh združili ugotovitve, izdelane ocene, sprejete sporazume in partnerstva ter predvidene dejavnosti in potrebne aktivnosti SSRS za doseganje treh glavnih ciljev. Strateški dokument, z naslovom Strategija investiranja SSRS, javnega sklada v stanovanjsko gradnjo, je bil oktobra 2002 zaključen. V celoti je bil predstavljen NS SSRS, MOPE in Vladi RS, širši in strokovni javnosti pa je bila predstavljena zgolj njegova vsebina, saj ima dokument še vedno oznako »poslovna tajnost«<sup>95</sup>.

#### **4.3.1.8. Vizija uspeha**

V dokumentu ni posebej zapisana vizija uspeha SSRS, ki bi prikazovala položaj, ki bi ga SSRS ob uspešni implementaciji začrtane strategije imel v okolju stanovanjske oskrbe. Vizija naj ne bi po mnenju ga. Fajdiga, niti ne bila potrebna, saj je razvidna iz ciljev, izraženih v številu in kvaliteti stanovanjskih enot zgrajenih do leta 2006.

S tem je bila faza strateškega načrtovanja zaključena. Strategija, s katero se SSRS zavezuje skupaj s partnerji (občinami in drugimi investitorji) v prihodnjih treh letih (2003-2006) zgraditi okrog 5200 novih stanovanj (tretjina od teh za trg), pri čemer bo poseben poudarek namenjen povečanju kakovosti in znižanju cene kvadratnega metra stanovanja, vzbuja velike upe. Čas pa bo pokazal, ali je bila strategija uspešno oblikovana, ali so v fazi strateškega načrtovanja izpeljali vse potrebne korake, upoštevali vse dejavnike, pravilno ocenili ovire in realno presodili lastne zmožnosti. Uspešno izpeljani fazi strateškega načrtovanja mora slediti učinkovita implementacija, ki bo pokazala na morebitne pomanjkljivosti ali napake storjene v predhodni fazi.

---

<sup>95</sup> Iz tega razloga tudi meni strateški dokument ni bil dan na vpogled in sem svoje delo osnoval na intervjuju s sogovornici s SSRS.

#### 4.3.2. Poudarki in značilnosti strateškega načrtovanja in strategije SSRS

Na SSRS so se za strateško načrtovanje odločili iz več razlogov, izmed njih izpostavljam dva ključna:

- izpolnjevanje določb NSP (celovitejšega urejanja stanovanjskega področja) in
- želja po dejavnejšem nastopu v vlogi investitorja.

Iz tega lahko razberemo, da so želeli na SSRS izpolniti svoj mandat in poslanstvo organizacije javnega sektorja, saj naj bi strategija doprinesla k boljšemu reševanju stanovanjske problematike, kar je zagotovo pomembno socialno vprašanje, pri katerem je prisoten javni interes. Očitki nekaterih<sup>96</sup>, da s tem država monopolizira stanovanjski trg so odveč, saj gre zgolj za izvajanje dolžnosti, ki izhajajo iz ustave, zakonov in drugih dokumentov ter mednarodnih pogodb. Z izbrano strategijo SSRS (v tistem delu, ki napoveduje izgradnjo stanovanj za trg) je država zagotovo močno posegla na trg, vendar pa je takšen nastop države v izbranem primeru koristen in zaželen, saj prinaša rešitev pomembnega problema, ki zadeva veliko večino državljanov. Pomembno spodbudo za korenitejši poseg SSRS na stanovanjsko področje je dajal prav trg sam, saj je dokazal, da v desetih letih (po letu 1991) ni uspel zagotoviti dobre stanovanjske oskrbe in rešiti stanovanjskega problema. Poseg države je bil zato povsem legitimen in nujen.

Strateško načrtovanje so na SSRS izvedli po vseh pomembnejših korakih, ki jih navaja večina avtorjev, čeprav za teoretično osnovo niso imeli nobenega modela strateškega načrtovanja, niti niso najeli nobenega svetovalca za strateško načrtovanje. Odločilno je bilo to, da so se dela lotili precej zagnano in ga kontinuirano vzdrževali na visoki ravni skozi vse faze. K temu je veliko pripomogla vodilna vloga direktorja SSRS (vodil, koordiniral, spodbujal), dosedanje izkušnje in visoka

---

<sup>96</sup> O tem veliko piše g. Bojko Jerman, ki pravi, da bi »država in občine morale kupovati najemna stanovanja, ki bi jih proizvedel trg. Za tako dobrega kupca, bi trg tekmoval, investicijska dejavnost bi se tako spodbudila. S prevzemanjem vloge investitorja, ne le najemnih, ampak celo tržnih stanovanj, se država prestavlja v gospodarsko sfero, bistveni pogoji poslovanja pa so netržni (zastonj veliko kapitala, lokacije). Investitorji se bodo zato raje usmerili v lokacije, ki niso podvržene tej državni konkurenci, na zelo dobre in prestižne lokacije, torej se bodo proizvajala predvsem draga stanovanja za najpremožnejši sloj. Zaradi previdnosti kapitala, bo ponudbe manj, ker pa država in občine ne morejo zgraditi vsa stanovanja, se bo cena stanovanj dodatno zvišala. Če stanovanj ne proizvajata trg pod ugodnimi pogoji, je bitka za dobra in čim cenejša stanovanja izgubljena. Temeljna zmota je odločitev, da SSRS v vlogi investitorja in ne kupca najemnih stanovanj, spodbuja stanovanjsko gradnjo.« (iz intervjuja z g. Jermanom)

učinkovitost ter skladnost dela celotne organizacije. Ostale odlike strateškega načrtovanja SSRS so še:

- načrtovali so prosto, z veliko neformalnih stikov, ki so za manjše organizacije najprimernejši in najučinkovitejši,
- niso opravili nepotrebnih analiz, ki bi upočasnile delo in predstavile okolje kompleksnejše od dejanskega – analizirali so le najpomembnejše dejavnike,
- jasno so podali namen in izhodišča strateškega načrtovanja,
- oblikovali so majhno število zelo jasnih ciljev, izraženih v številkah, ki izpolnjujejo mandate in poslanstvo,
- dobro poznavanje trendov in na sploh okolja,
- mandate so zelo dobro preučili, še več, zanje so tudi predhodno lobirali, sedaj pa jih v polni meri koristijo oz. izpolnjujejo,
- vzpostavili so dober odnos s sponzorji oz. ustanovitelji,
- uspeli so zgraditi zelo spoštljivo podobo o sebi v javnosti (nastopajo kot tisti, ki bodo rešili kaos in neurejenost na področju stanovanjske oskrbe),
- integrirajo pomemben del gospodarstva in zadovoljujejo potrebe politike,
- soinvestorstvo se je izkazalo za zelo smotrni in učinkovit instrument, saj so na ta način aktivirali tudi občine<sup>97</sup>,
- novo strategijo so zgradili kot nadgradnjo prejšnji strategiji in dejavnostim,
- izdelali so podroben načrt za izvedbo strategij
- udeležencem so zagotovili celostno reševanje stanovanjskega vprašanja,
- zavedajo se lastnih šibkih točk in delajo na tem, da bi jih odpravili ali pa vsaj zmanjšali,
- strateško načrtovanje so uspešno prikrojili lastnim značilnostim!

Pomanjkljivosti, ki sem jih pri pripravi strategije SSRS opazil pa so:

- slabo so preučili udeležence lastne organizacije in njihove interese,
- premalo posvetovanj in vključevanja konkurence,
- niso se dosledno držali vrstnega reda, ki velja v postopku stanovanjske oskrbe, zato je bilo nemalo težav v končnih fazah strateškega načrtovanja in pri

---

<sup>97</sup> Soinvestorstvo z občinami je koristno iz več vidikov:

- spodbuja občine k izpolnjevanju nalog predvidenih v NSP,
- postavlja jim določene kriterije za spremljanje kakovosti stanovanjske oskrbe,
- občine bodo manj odvisne od politično determiniranih ciklov,
- bolj usklajena in ustrezna nacionalna stanovanjska oskrba,
- povečana gradnja neprofitnih in socialnih najemnih stanovanj.



implementaciji, saj so se nekateri interesi pokazali kot precej vplivni in močni in bi zahtevali še nekaj pogajanj,

- uspešnost strategije je vezana na veliko zunanjih dejavnikov,
- SWOT analiza ni bila poglobljena in obširna - premalo so analizirali predvsem grožnje substitutov in vstopa novih konkurentov,
- manjkata zapisano poslanstvo in vizija.

Menim, da velikih napak ali pomanjkljivosti pri strateškem načrtovanju ni bilo. Vseskozi so skrbeli, da je strateško načrtovanje prisotno v mislih vseh zaposlenih in, da imajo podporo ustanoviteljev. Predvideli so, da bi cena stanovanj na trgu, v luči sprostitve prihrankov in posojil varčevalcev NSVS<sup>98</sup> ter obstoječem trendu ponudbe, kvečjemu porasla, kar bi bilo slabo za potrošnike, za SSRS pa bi pomenilo, da predhodne strategije in predvsem projekta NSVS ni uspešno zaključil. S strateškim načrtovanjem investiranja v gradnjo stanovanj (tudi tržnih) so želeli svojim varčevalcem zagotoviti boljše nadaljnje reševanje stanovanjskega problema, torej zgraditi in ponuditi cenejša in kvalitetnejša stanovanja, kakor jih ponuja (in bo ponujal) trg. Iz tega sledi, da bo z implementacijo te nove strategije SSRS<sup>99</sup> zagotovo bolje zadovoljil potrebe precejšnjega segmenta potrošnikov, kot pa sedanji in pa prihodnji konkurenti. Pri SSRS so dobro anticipirali stanje prihodnjih vzorcev trga in možnosti in si v njih izborili svojo priložnost v prihodnosti.

Vendar pa se je na koncu smiselno vprašati, ali niso nekateri cilji vseeno preveč visoki, sploh če upoštevamo težave, ki jih sklad že oz. še ima pri dogovarjanju za ustrezna zemljišča z lastniki, občinami in urbanisti. Čas bo pokazal, kolikšen je dejanski konsenz vseh udeležencev (predvsem ustanoviteljev, ki bodo morali moralni podpori dodati tudi finančno) in kako realno in uspešno je strateško načrtovanje bilo. Nenazadnje se moramo tudi zavedati, da je SSRS vpet v javni sektor in tudi politično sfero, kar lahko v precejšnji meri vpliva na implementacijo in izkrivi rezultate sicer uspešno izpeljanega strateškega načrtovanja. Pozabiti pa ne smemo vstopanja Slovenije v EU in s tem morebitnega prihoda konkurenčnih finančnih instrumentov, močnejših investitorjev, ipd.

---

<sup>98</sup> Po besedah direktorja SSRS, Edvarda Ovna, utegne leta 2004 iz naslova prihrankov in posojil stanovanjski trg preplaviti prek 100 milijard tolarjev (Delo, 5.10.2002).

<sup>99</sup> Po Porterjevi klasifikaciji (Jančič, 1990) bi strategijo SSRS uvrstili med *strategije stroškovnega prvenstva*, ki si jo SSRS kot močan investitor v slovenskih razmerah zaenkrat lahko privošči.

## 5. PREVERJANJE HIPOTEZ

*V prvi hipotezi sem trdil, da s strateškim načrtovanjem SSRS dokazuje lastno uspešnost in željo po urejanju stanovanjske problematike v Sloveniji.*

To hipotezo v celoti sprejemam, saj je SSRS s strateškim načrtovanjem zaokrožil svoje predhodne dejavnosti, z novo strategijo pa napoveduje njihovo nadgradnjo. Nova strategija gradi in črpa iz predhodnih dejavnosti sklada in rešuje težave, ki bi utegnile na področju stanovanjske oskrbe nastopiti (zelo visoke cene stanovanj bi znižale realno vrednost privarčevanega v NSVS). S prehodom od zgolj ponujanja ugodnih kreditov, k ponujanju stanovanj po ugodnih cenah in z ugodnimi krediti (celo do 90% vrednosti stanovanja), je SSRS pokazal, da želi celovito pomagati državljanom pri reševanju stanovanjskega vprašanja. Strateško načrtovanje in strategija, bosta kot rezultat pripomogla, da bo SSRS uskladil svoje predhodne in nove dejavnosti in izpolnil lastno poslanstvo, kar se bo končno odražalo na cenejši, kvalitetnejši in kar je bistveno, celovitejši ponudbi SSRS. Dobro pripravljena strategija s široko podporo zagotovo odraža uspešnost in smotrnost dela SSRS.

*V drugi hipotezi sem izpostavil, da si s strateškim načrtovanjem SSRS utrjuje lasten položaj na stanovanjskem področju, in sicer v odnosu do ustanoviteljev, konkurentov in partnerjev ter potrošnikov oz. državljanov.*

Tudi to hipotezo v celoti sprejemam. Dejstvo je, da sprejeta strategija daje SSRS velik ugled med državljani oz. potrošniki, saj uvaja intenzivnejšo gradnjo novih socialnih in neprofitnih najemnih stanovanja ter stanovanj za trg, ki so za skoraj 30% cenejša od obstoječih na trgu. V Sloveniji je splošno znano, da je cena stanovanj previsoka, do sedaj pa nihče ni uspel tega trenda rasti cen ublažiti, kaj šele ustaviti. SSRS z novo strategijo to obeta. Celostno reševanje tako pomembnega socialnega in eksistencialnega problema zagotovo dviguje ugled in spoštovanje SSRS med državljani. Ustanoviteljem (predvsem MOPE in Vladi RS) je SSRS dokazal, da želi s korenitim posegom v stanovanjsko področje uspešno zaokrožiti lastno dejavnost. Tako NS SSRS kot tudi MOPE so SSRS pri svojih prizadevanjih vseskozi podpirali in strategijo SSRS predstavljajo kot pomembno prelomnico v reševanju stanovanjske problematike. Ustanovitelji se zavedajo, da ima SSRS visok ugled med davkoplačevalci, kar pomeni, da naložba vanj ne bi bila trošenje denarja, pač pa

dobra (politična) investicija. Na SSRS se nadejajo, da bodo predstavniki oblasti to upoštevali pri sestavi prihodnjih proračunov. Med konkurenti SSRS je strategija zagotovo odmevala kot napoved, da bo poslej država oz. SSRS temeljiteje poskrbel za rešitev tega pomembnega socialnega vprašanja. To pomeni, da bodo dosedANJI ogromni dobički sodelujočih v verigi stanovanjske oskrbe realnejši (nižji), potrošnikom pa bo potrebno veliko več ponuditi. SSRS s to novo strategijo v očeh konkurence nastopa kot resen, velik in pomemben akter, kateremu se bo potrebno ponudbeno in cenovno prilagoditi. Vloga SSRS bo torej zelo velik. Podobno na SSRS gledajo tudi partnerji, saj se zavedajo, da so veliki cilji, ki jih napoveduje SSRS tudi z njihovo pomočjo uresničljivi. Manjši dobički zaradi maksimirane cene gradnje, bodo kompenzirani z njenim velikim obsegom, zato gradbena podjetja in drugi izvajalci SSRS že potrjujejo realnost postavk.

*Moja tretja hipoteza pa je, da bo strateško načrtovanje pripomoglo tudi k doslednejšemu izpolnjevanju realnih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa (NSP).*

Zagotovo, saj iz njih SSRS izhaja. Pri tem gre poudariti realne cilje, torej letno (do leta 2009) 10.000 lastnih, najemnih socialnih in neprofitnih in profitnih stanovanj in hiš (od tega nekje 5000 novih stanovanj za vse potrebe), pa cilje povezane z večjo pestrostjo, kvaliteto in racionalnostjo gradnje ipd. Do sedaj je bil NSP zgolj obsežen, mestoma utopičen seznam želja. Sedaj pa SSRS z novo strategijo napoveduje izpolnjevanje ciljev NSP, ki so oblikovani na realnih osnovah. SSRS torej prevzema vlogo ključni akter pri izpolnjevanju teh ciljev, seveda pa, kot poudarjajo na SSRS, bo za popolno izpolnitev le-teh potreben integralen nastop več ministrstev, občin in tudi gospodarstva, saj gre za nacionalni projekt. Strategija SSRS je dobro zastavljena in predstavlja dober zgled in motiv.

## 6. VIRI IN LITERATURA

1. Becele Mira (1991) Stanovanjski zakon s komentarjem: Gospodarski vestnik, Ljubljana.
2. Becele Mira (1991) Stanovanjska razmerja po novem: ČZP Enotnost, Ljubljana.
3. Belak Janko (2000) Podjetniško planiranje kot funkcija managementa: MER Evrocenter, Maribor.
4. Bryson M. John (1988) Strategic planning for public and nonprofit organizations: Jossey-Bass Inc., California.
5. Bryson M. John in Farnum K. Alston (1996) Creating and Implementing Your Strategic Plan – A workbook for Public and Nonprofit Organizations: Jossey-Bass Inc., California.
6. Burkhart Patric in Reuss Susanne (1993) Successful strategic planning for nonprofit agencies and organizations: Sage, Newbury Park, London, New Delhi.
7. Drucker Peter F. (2001) Managerski izziv v 21. stoletju: GV Založba, Ljubljana.
8. Eigen L.D., Siegel J. P. (1989) The Manager's Book of Quotations: AMACOM-American management association, New York.
9. Ferfila Bogomil in Kovač Polonca (2000) Javne politike in javna ekonomika: FDV, Ljubljana.
10. Ferfila Bogomil (1994) Teme iz vladne ekonomike in vladne politike: Enotnost, Ljubljana.
11. Ferfila Bogomil (2002) Ekonomski vidiki javne uprave: FDV, Ljubljana.
12. Filipović N., Popović M., Purg D., Vakanjac D. (2001) Slovar poslovnih izrazov v angleščini in sloveščini. Mladinska knjiga, Ljubljana.
13. Flynn, N. (1993) Public sector management: Harvester Wheatsheaf, London.
14. Handy, Charles B.(1994) The age of paradox: Harvard Business School Press, Boston.
15. Jančič, Zlatko (1990) Marketing - Strategija menjave: Gospodarski vestnik, Studio Marketing, Ljubljana.
16. Kaplan Robert S. in Norton David P. (2001) Strateško usmerjena organizacija: GV Založba, Ljubljana.

17. Kavčič Bogdan in Deškovič Darko (1990) Strategija in uspešnost: Gospodarski vestnik, Ljubljana.
18. Mandič Srna (1996) Stanovanje in država: Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
19. Mihajlovič Urša (2001), Uveljavljanje načela »novega upravljanja javnega sektorja« v okviru reforme javne uprave, diplomsko delo.
20. Miko-Udrih I. (2001), Stanovanjska politika med občino in državo-primer mesta Jesenice, diplomsko delo.
21. Mintzberg, Henry, James B: Quinn, Sumantra Ghoshal (1995) The Strategy Process, European edition: Prentice Hall International.
22. Možina Stane, Kavčič Bogdan, Tavčar Mitja, Pučko Danijel, Ivanko Štefan, Lipičnik Bogdan, Gričar Jože, Repovž Leon, Vizjak Andrej, Vahčič Aleš, Rus Veljko, Bohinc Rado (1994) Management: Didakta, Radovljica.
23. Možina Stane, Rozman Rudi, Tavčar Mitja, Pučko Danijel, Ivanko Štefan, Lipičnik Bogdan, Gričar Jože, Glas Miroslav, Kralj Janko, Tekavčič Metka, Dimovski Vlado, Kovač Bogomir (2002) Management – nova znanja za uspeh: Didakta, Radovljica.
24. Nutt Paul.C. in Backoff Robert. W. (1992) Strategic management of public and third sector organizations: Jossey-Bass Publisher, San Francisco.
25. Pučko Danijel (1996) Strateško upravljanje: Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
26. Pučko Danijel (1999) Strateško upravljanje: Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
27. Rus, Veljko (2001) Podjetizacija in socializacija države: FDV, Knjižna zbirka Teorija in praksa, Ljubljana.
28. Trunk Širca Nada in Tavčar Mitja I. (1998) Management nepridobitnih organizacij: Visoka šola za management, Koper.
29. Virant, Grega (1998) Pravna ureditev javne uprave: Visoka upravna šola, Ljubljana.
30. Vresk Darja (2001) Vloga in pomen javnih skladov na primeru stanovanjskega sklada, diplomsko delo.
31. Žurga Gordana (2000), Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi, doktorska disertacija.

## **Podatki iz medmrežja**

<http://www.stanovanjskisklad-rs.si/html/index.htm>

[http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje\\_zakonodaje/sprejeti\\_zakoni/sprejeti\\_zakoni.html](http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html)

## **Dokumentacija**

- Strategija investiranja SSRS, javni sklad v stanovanjsko gradnjo: SSRS, oktober, 2002.
- Raziskava o varčevanju v NSVS: Ninamedia d.o.o., aprila in maja, 2002.
- Letno poročilo SSRS za leto 2001: SSRS, Ljubljana, februar 2002.
- Stanovanjska politika v državah Evropske unije: Raziskovalni sektor Državnega zbora RS (odgovorna dr.Gazdić S. in Šinkovec J.), 1999.

## **Zakonodaja**

- Stanovanjski zakon, Uradni list RS 18/91-I, 19/91-I - popr., 9/94 - odločba US, 21/94, 23/96, 24/96 - odločba US, 44/96 - odločba US, 1/00 in 1/00 - odločba US.
- Nacionalni stanovanjski program, Uradni list RS 43/2000.
- Akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada, Uradni list RS 96/2000.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/2002.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 56/2002.

## **Intervjuji**

- ga. Nevenka Fajdiga, pomočnica direktorja SSRS, javni sklad, 10.10.2002 in 17.12. 2002.
- ga. Jožka Heglar, direktorica Stanovanjskega sklada MOL, 11.12.2002.
- g. Bojko Jerman, novinar, 4.12.2002.
- ga. Barbara Starič-Strajnar, MOPE, odgovorna za stanovanjsko gospodarstvo, 22.9.2002.

## Časopisni članki

- Jerman, Bojko (2002) Kratko bodo potegnili varčevalci. Delo, Sobotna priloga (SP), 26.10.:6.
- Jerman, Bojko (2002) Ponekod bogati in revni živijo skupaj – *Intervju z g. Magnusem Hammerjem, svetovnim ombudsmanom najemnikov stanovanj*. Delo, SP, 23.11.:4-5.
- Kocbek, Darja in Križnik, Božena (2002) Nuklearko bi kupili. Problem je cena - *Intervju z ministrom za okolje prostor in energijo, mag. Kopačem*. Delo, SP, 30.11.:4-6.
- Križnik, Božena (2002) Stanovanja v Ljubljani po 1300 evrov kvadratni meter in V prihodnji triletki 5200 novih stanovanj. Delo, 5.10.: 1, 3.
- Križnik, Božena (2002) Država, državljani, stanovanja. Delo, 15.11.:3.
- Križnik, Božena (2003) Ljubljana je še vedno največji magnet. Delo, 11.1.:3.