

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Kovač

Možnosti strateškega upravljanja na lokalni ravni

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Kovač

Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Možnosti strateškega upravljanja na lokalni ravni

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Možnosti strateškega upravljanja na lokalni ravni

Vse pogostejše države v zadnjih letih namenjajo posebno pozornost kakovostni javni upravi. Lokalna samouprava se tako sooča z novimi izzivi. Njeni uporabniki – občani zahtevajo upravo, ki je učinkovita in uspešna, saj to posledično pomeni boljše in kvalitetnejše življenje sodobne družbe. Občinska uprava je prisiljena v uvajanje sodobnih metod upravljanja, med katerimi sta tudi novo upravljanje javnega sektorja in strateški menedžment, saj so zahteve po večji učinkovitosti in uvajanju metod iz gospodarstva vse večje. Ker strateškega menedžmenta ne moremo direktno prenesti iz zasebnega sektorja na lokalno raven, sem se osredotočila na vse ključne elemente v procesu. V diplomski nalogi je opredeljen sistem javne uprave, upravljavska sposobnost lokalne samouprave, prikazana so splošna načela strateškega menedžmenta in razlike med uporabo menedžmenta v privatnem ali javnem sektorju. Z intervjujem sem preverila prisotnost strateškega menedžmenta v Občini Škofja Loka.

Ključne besede: upravljavska sposobnost, strateški menedžment, javna uprava, lokalna samouprava, Škofja Loka.

Possibilities of strategic management at the local level

More and more countries have been paying special attention to the quality in public administration in recent years. Local government has thus been facing new challenges. Its users – citizens require an efficient and successful administration, which consequently leads into a better and quality-elevated life of the contemporary society. The municipal government is forced to introduce modern methods of administration, among which there are also a new method of managing the public sector and the strategic management, as demands on efficiency and introduction of the methods from the economy have been constantly increasing. Since the strategic management cannot be transferred from the private sector to the local level directly, I focused on all key elements of the process. In my thesis I defined the system of public administration and managerial skills of the local government, I pointed out general principles of the strategic management and the differences between the application of management in private – versus public sector. The presence of the strategic management in the Municipality of Škofja Loka was authenticated by the means of an interview.

Key words: public administration, local government, managerial skills, strategic management, Škofja Loka.

KAZALO

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1	Namen diplomske naloge	9
2.2	Cilj diplomske naloge.....	9
2.3	Hipoteze	9
2.4	Uporabljene metode in tehnike	9
2.5	Struktura diplomske naloge.....	10
3	SISTEM JAVNE UPRAVE	11
3.1	Javni sektor.....	11
3.2	Javna uprava.....	11
3.3	Državna uprava	12
3.4	Lokalna samouprava	12
3.4.1	<i>Lokalna skupnost</i>	13
3.4.2	<i>Občina</i>	13
4	MENEDŽMENT	17
4.1	Oprelitev menedžmenta.....	17
4.2	Funkcije menedžmenta.....	18
4.3	Ravni menedžmenta	19
4.4	Izzivi menedžmenta v 21. stoletju.....	21
4.5	Novi javni menedžment	22
4.5.1	<i>Vsebina koncepta novega javnega menedžmenta</i>	24
5	STRATEŠKI MENEDŽMENT	28
5.1	Modeli strateškega menedžmenta	30
6	UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST	37
6.1	Model upravljaljske sposobnosti	38
6.2	Merjenje upravljaljske sposobnosti	39
6.3	Upravljaljska sposobnost lokalne samouprave.....	39
6.4	Empirična analiza upravljaljske sposobnosti slovenskih občin.....	42
7	MOŽNOSTI STRATEŠKEGA UPRAVLJANJA NA LOKALNI RAVNI.....	48
7.1	Omejitve strateškega upravljanja na lokalni ravni	53
8	OBČINA ŠKOFJA LOKA.....	55

8.1	Organi občine	55
8.2	Strateško upravljanje v Občini Škofja Loka	57
9	ZAKLJUČEK.....	63
10	LITERATURA.....	65
	PRILOGA.....	69

KAZALO SLIK

Slika 4.1: Proces menedžmenta: štiri temeljne menedžerske funkcije.....	19
Slika 4.2: Ravni menedžmenta v hierarhiji organizacije.....	20
Slika 4.3: Novi javni menedžment	22
Slika 5.1: Model Coulterjeve za strateško upravljanje.....	30
Slika 5.2: Temeljni elementi procesa strateškega menedžmenta	30
Slika 5.3: Model strateškega menedžmenta po Hungerju in Wheelenu.....	31
Slika 5.4: Strateški model po Brysonu	34
Slika 5.5: Strateški model po Pučku.....	35

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Klasično in novo upravljanje javnega sektorja	24
Tabela 7.1: Usmeritve temeljnih strateških elementov	50

1 UVOD

Pomemben dejavnik sodobne družbe so lokalne skupnosti, ki obstajajo z namenom urejanja življenjskih razmer svojih prebivalcev. Posebej poudarjene na lokalni ravni so participacija, avtonomija in učinkovitost. Lokalne skupnosti in upravljanje na lokalni ravni sta v sodobnem času zelo pomembna družbena dejavnika (Rožen 2014, 7). Potrebe ljudi na lokalni ravni se izražajo skozi javne politike, ki so usmerjene v skladu z družbenimi vrednotami in načelom javnega dobra (Kustec Lipicer v Rožen 2014, 7).

Potrebe in zahteve po večji učinkovitosti in standardizaciji izvajanja javnih storitev, uvajanju procesov enakih kot v gospodarstvu so vse večje. Občinske uprave morajo na poti k svoji poslovni odličnosti uresničevati naslednje cilje:

- boljšo in učinkovitejšo organizacijo dela
- ekonomično uporabo finančnih sredstev – intenzivnost pri njihovem pridobivanju
- motivirane in zadovoljne uslužbenke
- usmerjenost k uporabniku – občanu
- tekmovalnost – razvoj konkurence med izvajalci javnih storitev
- boljšo kakovost dela, uspešnost in strokovnost občinske uprave, uvajanje standardov kakovosti
- izboljšanje javnosti in preglednosti dela
- informatizacijo upravnih opravil
- učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti – regijski projekti
- gradnja pozitivne podobe občine (Haček in drugi 2008, 33–34).

Pomen in vloga menedžmenta v samoupravnih lokalnih skupnostih sta zlasti v ospredju, ko se od občinskih organov zahteva večja učinkovitost in racionalnost dela ter ustvarjalni odnos do pretežno omejenih lokalnih virov. Gre za občinske naloge, ki so praviloma zelo obsežne in vsebinsko raznovrstne, kar zahteva uporabo sodobnih oblik dela in poslovanja (Verbič 2003, 7). Upravljanje kot organizacijski proces postavlja v ospredje dejavnosti, ki so povezane z različnimi oblikami sodobne organizacije dela občinskih organov. Te ne smejo medsebojno tekmovati na račun občana, temveč morajo delovati na uresničevanju zastavljenih ciljev. Proces uresničevanja lokalnega menedžmenta je kompleksna naloga, ki zahteva podporo in sodelovanje organov občine, ustrezno znanje sodelujočih, informacijsko podporo in povezovanje na lokalni in državni ravni. Poti za pripravo tovrstnih razvojnih programov so

lahko zelo različne. Odvisne so od obsega in vrste opredeljenih potreb občine, od teže in značilnosti njenih razvojnih problemov ter strukture zahtev prebivalcev, ki živijo v njej (Verbič 2003, 26–27).

Strateško upravljanje je oblika vodenja, s katerim se v kompleksnem okolju prepozna in vzpostavi konkurenčno prednost organizacij na vseh ravneh. To je način, ki ga vodstvo uporabi, da opredeli cilje in kako bo to doseglo. Hkrati nadzira samo uresničevanje in sestavlja primerne korekcijske ukrepe. Celotno organizacijsko delovanje je usmerjeno s cilji in načini doseganja le-teh (Bolčič 2004, 147).

Strateško upravljanje na lokalni ravni je proces, ki prinaša veliko prednosti v upravljavsko sposobnost občin, zato bo glavna tema moje diplomske naloge.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen diplomske naloge

Namen diplomske naloge je preučiti možnosti strateškega upravljanja na lokalni ravni. Rada bi ugotovila, ali je strateško upravljanje možno prenesti na lokalno raven, natančneje, ali je strateško upravljanje prisotno v Občini Škofja Loka. Prikazati želim teoretične ugotovitve glede pomembnosti strateškega upravljanja za dobro delovanje občine.

2.2 Cilj diplomske naloge

V teoretičnem delu bom opredelila sistem javne uprave, osnovne značilnosti menedžmenta na lokalni ravni, predstavila bom sodobne metode in tehnike menedžmenta in podrobno opisala strateški menedžment. Cilj diplomske naloge je pokazati, kako pomembno vlogo ima strateško upravljanje pri vodenju občine.

2.3 Hipoteze

Preverjala bom naslednje tri hipoteze:

Hipoteza 1: Strateški menedžment na lokalni ravni bi moral biti sestavni del koncepta dobrega upravljanja.

Hipoteza 2: Strateško upravljanje v Občini Škofja Loka je prisotno in se izvaja skozi različne projekte.

Hipoteza 3: Strateško upravljanje ni nujno vedno najbolj primerno za lokalno organizacijo oblasti oziroma njeno delovanje.

2.4 Uporabljene metode in tehnike

V diplomski nalogi bom uporabila naslednje metode in tehnike raziskovanja:

- opisno metodo – opisala in razložila bom temeljne pojme, ki so bistvenega pomena pri izdelavi diplomske naloge
- analizo primarnih in sekundarnih virov – s pomočjo domače in tuje literature bom definirala teoretske pojme
- analizo internetnih virov – podatke, ki so dostopni preko spletnih strani
- družboslovni intervju – intervju z županom Občine Škofja Loka.

2.5 Struktura diplomske naloge

V uvodnem delu predstavim temo diplomske naloge, ključne pojme in hipoteze, ki ji bom preverjala.

V osrednjem, teoretskem delu naloge, opredelim osnovne pojme, kot so lokalna samouprava, občina, menedžment, strateški menedžment. Uporabim metodo opisovanja in predstavim poglede različnih avtorjev. Pri tem si pomagam s strokovno literaturo.

V drugem, empiričnem delu pa predstavim ugotovitve, povezane s strateškim menedžmentom v Občini Škofja Loka. Podatke sem pridobila s pomočjo intervjuja in programskega dokumenta Strategija razvoja Občine Škofja Loka 2025+.

Sledijo verifikacija hipotez in lastne ugotovitve. Diplomsko nalogo zaključim s sklepnimi mislimi.

3 SISTEM JAVNE UPRAVE

3.1 Javni sektor

Javni sektor je skupno ime za politični sistem, javno upravo, izobraževalno, raziskovalno in zdravstveno sfero. Obsega organizacije in organe javne uprave ter mnoge druge organizacije, ki izvajajo družbene naloge in imajo posebna pravila pravnega urejanja in javnega financiranja (Pusić 1995, 73).

3.2 Javna uprava

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti (Haček in Bačlija 2007, 25).

Definicija javne uprave po Kavčiču (2003, 39–41):

- politična definicija javne uprave pomeni delovanje vlade v korist državljanov
- javna uprava lahko deluje posredno ali neposredno, skratka, uresničuje javni interes
- pravna definicija javne uprave pomeni uresničevanje javnih zakonov
- javna uprava ima glavno funkcijo postaviti pravila, katera morajo upoštevati organizacije in posamezniki
- menedžerska definicija javne uprave je izvršilna funkcija vlade, gre za uresničevanje odločitev, ki so nastale v politični sferi
- poklicna definicija javne uprave ima pogled na zaposlenost ljudi – lastnost vseh je, da so javni uslužbenci.

3.3 Državna uprava

Del javne uprave je državna uprava. Predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe. Sestavljena je iz upravnih organov (represivna funkcija) in upravne organizacije (servisna funkcija) (Rakočević v Kovač 2007, 101).

Državna uprava je jedro javne uprave, preko nje država deluje in izvršuje politične odločitve. Torej je organizacijski skupek, ki upravlja z državo v smislu izvajanja politike (Virant 1998, 63).

Zahtev v zvezi z delovanjem državne uprave je vedno več in so ostrejšje. Državljeni in gospodarski organi pa imajo vse višja pričakovanja. To je vidno zlasti v tem, da si želijo ohraniti obseg storitev in zmanjšati obseg sredstev za delovanje državne uprave. Težijo tudi k povečanemu odzivu državne uprave ter k povezovanju med državljani, zasebnim in javnim sektorjem. Te zahteve pa kažejo potrebo po opredelitvi novih oblik upravljanja, kontroliranja in vodenja cele državne uprave. Razvoj posameznega področja (informacijska tehnologija, digitalna uprava...) privede do uvajanja novega načina delovanja, katerega učinkovitost se odraža v manjši porabi denarja državne uprave. To pripelje do povečane učinkovitosti in uspešnosti same državne uprave (Žurga 2001, 30–31).

3.4 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava pomeni samostojno upravljanje, ki ni odvisno od države. Pomeni, da se z zadevami lokalne ravni ukvarjajo prebivalci, ki v tem okolju živijo. Stopnja vključenosti (participacije) prebivalcev (referendum, iniciativa, lokalni zbori prebivalcev, politične stranke lokalnega nivoja, volitve organov...) je med posameznimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi različna (Grafenauer 2000, 37).

Lokalna skupnost vsebuje več elementov:

- teritorialni – lokalna skupnost
- funkcionalni – lastno delovno področje
- organizacijski – neposredno opravljanje nalog ali preko svojih organov
- materialni in finančni – lastna sredstva
- pravni – pravna oseba.

Zraven sodi lokalna zavest, ki je ena izmed pomembnih dejavnikov za izvajanje lokalne samouprave. Kaže se kot pripadnost in medsebojna pomoč ljudi, ki živijo na območju te lokalne skupnosti (Vlaj 2006, 15).

3.4.1 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je skupnost ljudi, ki živijo na nekem območju posameznih ali več med seboj povezanih naselij. To območje je manjše od območja celotne države in je razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Osnovni deli lokalne skupnosti so: opredeljeno področje, ljudje, ki tam živijo, skupne zahteve in cilji ter storitve za izvajanje nalog, ki so potrebne za delovanje te skupnosti (Vlaj 2006, 17).

3.4.2 Občina

Občina je osnovna lokalna skupnost, ki zagotavlja prebivalcem izpolnjevanje skupnih potreb in interesov na določenem področju. Prebivalci samostojno od države opravljajo javne zadeve. Občina je življenjska skupnost ljudi, ki so naseljeni na enem ali več območjih, ki so med seboj povezani. Posebna značilnost je geografska povezanost, ki oblikuje mrežo odnosov in hkrati krepi miselnost o pripadanju občini (Vlaj 2006, 19).

Za ustanovitev občine morajo biti izpolnjeni določeni pogoji:

- osnovno šolstvo (celotno osnovnošolsko izobraževanje)
- osnovno zdravstveno zavarovanje občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja)
- zagotovljene življenjske potrebščine (trgovina z živili in mešanim blagom)
- opremljenost s komunalnimi storitvami (pitna voda, čiščenje in odvajanje odpadne vode, dostop do električne energije)
- pošta
- izvajanje finančnih storitev (banke in hranilnice)
- knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska)
- prostori za delovanje različnih skupnosti.

Ta nastane z zakonom, pred tem pa je obvezen referendum. Imeti mora najmanj pet tisoč prebivalcev (Žagar 2003, 21–23).

Trenutno število občin v Sloveniji je 212.

Naloge občin

Naloge občin so zastavljene v dveh segmentih.

Izvirne naloge so samostojno izvajanje lokalnih zadev javnega pomena. Te občina določi s splošnim aktom, lahko pa so postavljene zakonsko. Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev občina zlasti:

- upravljanje občinskega premoženja
- omogočanje pogojev za gospodarsko razvijanje občine in skladno z zakoni opravlja s kmetijstvom, turizmom in gostinstvom
- kreira pogoje za izgradnjo stanovanjskih objektov in poskrbi, da se povečuje najemni socialni sklad stanovanj ter pogoje za šolanje odraslih, kar pomembno vpliva na razvitost občine in na kvalitetno prebivanja vseh občanov
- skrb, upravljanje in urejanje lokalnih javnih služb v svoji pristojnosti
- načrtuje razvoj prostora, skladno z zakoni izvaja naloge s področja posega v prostor in gradnje objektov ter izvaja upravljanje stavbnih zemljišč
- pospešuje:
 - delo socialnih služb (predšolskega varstva, osnovnega varstva otrok in družin, socialno ogroženih, invalidov in ostarelih)
 - dejavnosti izobraževanja, vzgoje, dokumentacijsko in informacijsko dejavnost in še druge dejavnosti lastnega področja
 - razvoj športnih in rekreacijskih dejavnosti
 - razvoj kulturnih in umetniških dejavnosti, dostop do kulturnega programa, zagotavlja knjižnične dejavnosti ter skladno z zakoni ureja kulturno dediščino svojega področja
- skrbi za:
 - varovanje zraka, tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom, odpadke in izvaja ostale naloge varovanja okolja
 - protipožarno varnost in organiziranje reševanja
- urejanje in vzdrževanje vodovodih in komunalnih objektov
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti, rekreacijskih in drugih javnih površin in v skladno z zakoni urejanje prometno varnost ter izvaja občinsko redarstvo
- izvaja nadzorovanje krajevnih prireditev

- organizira:
 - redarsko službo in poskrbi za red v občini
 - pomaga pri reševanju v primeru naravnih nesreč
 - opravlja pokopališko in pogrebno službo
 - delo občinske uprave
- določi prekrške in denarne kazni za kršitelje občinskih predpisov
- opravljanje inšpekcijskega nadzora, če se izvajajo občinski predpisi in drugi akti, ki urejajo zadeve iz njihove pristojnosti, razen, ko je z zakonom drugače določeno
- sprejem statuta občine in drugih splošnih aktov
- urejanje ostalih lokalnih zadev za javni pomen (Žagar 2003, 23–24).

Prenesene naloge so prenesene državne pristojnosti iz države (s predhodnim soglasjem) na občino. Dva pomembna razloga za prenos nalog sta racionalnost in učinkovitost izvajanja občinskih nalog, posebno z naslednjih področij:

- urejanja javnih primestnih prometnih linij
- določanja obratovalnih časov gostinskih objektov
- poseganja v prostor in gradnje različnih objektov ter geodetska služba
- zagotavljanje gimnazije, poklicne in srednje šole
- dodatne zdravstvene storitve.

Naloge, ki so v pristojnosti države so lahko prenesene na vse občine, tako mestne kot občine posameznega področja ali eno samo občino. Da lahko občina izvaja prenesene naloge, ji država zagotovi potrebna finančna sredstva (Žagar 2003, 24).

Financiranje občin

V slovenski ustavi je zapisano, da se občine financirajo iz lastnih virov. Določeno je še, da lahko dodatna sredstva zagotovi država in sicer za tiste občine, ki imajo slabšo gospodarsko razvitost in niso sposobne same zagotoviti izvedbe njenih nalog (Vlaj 2001, 181).

Lastni viri občine so:

- davek na premoženje
- davek od dediščin in daril
- davek od dobitkov pri igrah na srečo
- davek od prometa z nepremičninami
- ostali davki, določeni v zakonu.

Ostala sredstva, ki jih mora država še zagotoviti občinam, pa se porabijo pri:

- opravljanju nujnih nalog občine
- financiranju nalog, ki so prenesene na občino
- sofinanciranju zadev, ki imajo javni pomen, če gre za poseben interes pri njenem razvoju
- izravnavanju investicijskih vložkov, skladno s programi v občinah z nižjimi komunalnimi standardi (Žagar 2003, 36–37).

4 MENEDŽMENT

4.1 Opredelitev menedžmenta

Beseda menedžment je sinonim za upravljanje. To pomeni, da lastniki oz. tisti, ki so na oblasti, usmerjajo in nadzirajo podjetje. Menedžment je proces, ki podjetje vodi k cilju, ki si ga organizacija zastavi skozi svoje poslovanje. Vsebuje tudi administracijo in organizacijo za doseganje ciljev z največjo možno učinkovitostjo in odgovornostjo doseženih rezultatov.

Precej pozornosti menedžment nameni zaposlenim, saj ob ustrezni motivaciji postanejo bolj ustvarjalni in inovativni, njihovo delo pa je bolj učinkovito. Menedžment se zavzema, da opredeli probleme, analizira določen primer, opredeli možno rešitev in izbere alternativo, s tem pa organizaciji omogoči načrt izvajanja in ugotovitev doseženih ciljev (Možina in drugi 2000, 17–25).

Ključno vlogo v organizaciji imajo menedžerji, ki usklajujejo materialne, finančne in človeške vire. Povezujejo organizacijo z zunanjimi dejavniki, razvijejo počutje in kulturo v organizaciji. Lastnosti, ki pripomorejo k učinkovitemu usklajevanju in odločanju pa so: izkušnje, analitično in logično razmišljanje, ustvarjanje, sistematični pristop in kvantitativne zmožnosti (Rozman in drugi 1993, 37).

Moderne države vlagajo svoj trud stran od ležernega izvajanja pod okriljem zakonov, k učinkovitemu delovanju organizacije. Tradicionalna organizacija javne in državne uprave temelji na Webrovem konceptu države, v katerem pa manjka kultura menedžmenta. Reforme tako ne temeljijo zgolj na spremembi postopka, strukture in delovne metode, ampak tudi na posegu v prevladujočo organizacijsko kulturo. Reforma strmi k spremembi načinov obnašanj organizacijske enote, se spopada z njihovimi vlogami v družbi in vpliva tako na gospodarstvo kot tudi državljanje. Mehanizmov, ki jih uporabljajo za izboljšanje uspešnosti je veliko: poudarjeno je delo s strankami, kakovostnejše storitve in izboljšano delovanje državnih uprav. Prav tako so se skozi čas razvile nove oblike menedžmenta: strateški menedžment, projektni menedžment, menedžment delovne izvedbe in drugi (Žurga 2004, 12).

Za pojem menedžment v slovenskem prevodu ni enotne definicije, zato ga opredelimo z vidika njegove vsebine. Opredeljujemo ga kot kreativno reševanje problemov, ki izhajajo iz

načrtovanja, organiziranja, vedenja in ocenjevanja obstoječih virov k dosegu ciljev, ki so opredeljeni kot poslanstvo in vizija vsakega podjetja (Možina in drugi 2000, 7).

Danes se govori o modernem menedžmentu kot fenomenu 20. stoletja. Še več, postavljeni smo pred izzive vodenja organizacije enaindvajsetega stoletja (Dimovski in Penger 2008, 8). Ne preseneča, da ima dandanes večina idej v menedžmentu življenjski cikel nekaj let, nato pa gredo v pozabo oz. se pojavi nova, boljša ideja, ki skoraj vsa izhodišča prvotne ideje zanika. Okolje menedžmenta je negotovo, zato poskuša posnemati organizacije okrog sebe, sploh tiste, ki so uspešne (Biloslavo 2008, 19).

4.2 Funkcije menedžmenta

Menedžment sestavljajo iz štiri temeljne funkcije: planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje.

Planiranje definira cilje za doseg rezultata in odločanja, katere korake se mora izvesti in kakšna sredstva za to potrebujemo. S planiranjem definiramo cilj, ki ga želi organizacija doseči v prihodnje (Dimovski in Penger 2008, 10). Namen planiranja je izogibanje težavam, ki bi preprečevale doseg cilja ter kar se da najboljše izkoristile prednosti podjetja. Plani so vedno izdelani vnaprej, menedžer pa organizira svoje delo in načrtuje tudi naloge svojim sodelavcem (Rozman 1993, 81).

Organiziranje podeljuje naloge in jih združuje v posameznih enotah. Je potek kolektivnega razmerja med uslužbenci, ki omogočajo izvedbe načrtov in dosežajo organizacijske cilje. Z organiziranjem dodelimo obliko vsebinam, ki jih izberemo (Dimovski in Penger 2008, 10). To pomeni, da pripravimo vse potrebno za doseg začrtanega cilja. Skozi postopek določimo naloge, izvajalce, delovne pripomočke, čas, zaporedje aktivnosti, material in način izvajanja dela (Lipičnik 1998, 312).

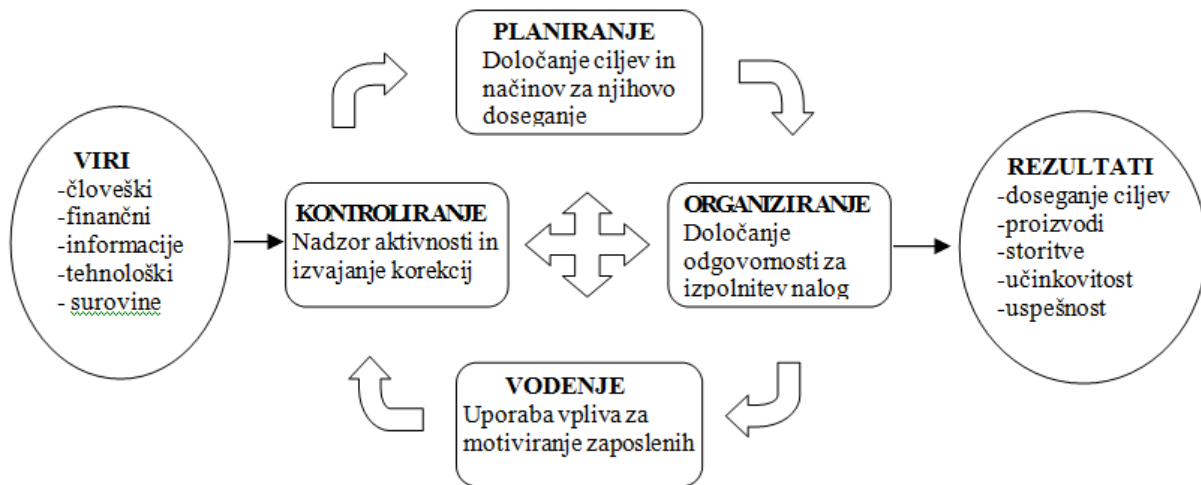
Vodenje pomeni, da se uporabi vpliv za motivacijo zaposlenih, za doseg ciljev v organizaciji. Vodenje v svojem širokem pojmu vključuje dejavnosti oblikovanja akcij, komunikacijo, motivacijo in kadrovske aktivnosti (Dimovski in Penger 2008, 11). Rozman, Kovač in Koletnik (1993, 201) vodenje opredelijo kot vpliv na odnos in delo posameznika ali skupine v podjetju in s tem na usmerjanje njihovega izvajanja k začrtanim ciljem podjetja.

Kontroliranje obsega nadzor dela zaposlenih, preverja, če organizacija strmi k uresničitvi svojih ciljev in izvaja popravke, če so potrebni. Govorimo torej o postopku, v katerem člani

organizacije natančno pregledajo uspehe in pripravijo primerne odzive. Nove smernice nadziranja dajo več moči in zaupanja zaposlenim (Dimovski in Penger 2008, 11). Če je plan nemogoče izpolniti, je potrebna njegova sprememba. Strokovni principi kontrole so preudarnost, racionalnost, resničnost, odgovornost in pravočasnost (Rozman in drugi 1993, 270–271).

Slika kaže postopek menedžmenta znotraj organizacije. Menedžerji uporabijo razpoložljiva sredstva za doseg ciljev v organizaciji (Dimovski in Penger 2008, 9).

Slika 4.1: Proces menedžmenta: štiri temeljne menedžerske funkcije

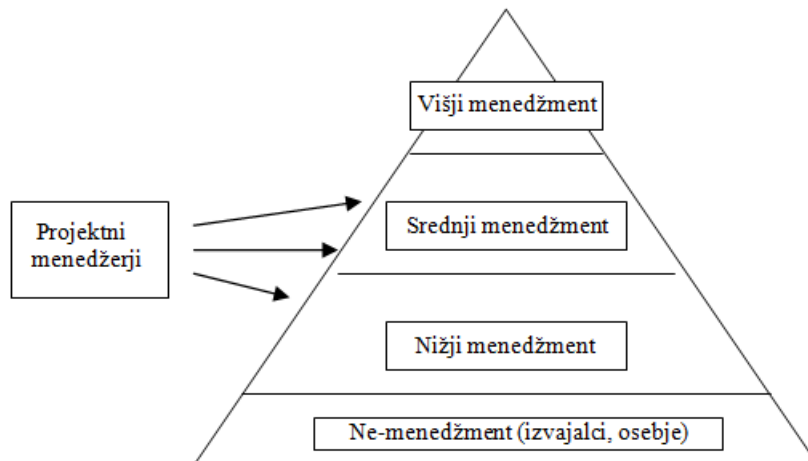


Vir: Dimovski in Penger (2008, 9).

4.3 Ravni menedžmenta

Menedžerji imajo nalogo skrbeti za razne sektorje, delajo na različnih vodstvenih ravneh in imajo opraviti različnimi nalogami, da se dosežejo rezultati. Poznamo tri osnovne ravni menedžmenta v organizacijski hierarhiji: višji menedžment, srednji menedžment in nižji menedžment.

Slika 4.2: Ravni menedžmenta v hierarhiji organizacije



Vir: Dimovski in Penger (2008, 15).

Višji menedžerji predstavljajo vrh v hierarhiji organizacije in skrbijo za splošno usmeritev dejavnosti. To so predsednik uprave, predsedujoči družbe, izvršni direktor in podobno. Njihova naloga je, da postavljajo cilje, oblikujejo strategije, implementirajo strategije, spremljajo in analizirajo zunanje okolje, prepoznavajo spremembo okolja ter sprejemajo strateške odločitve, ki se tičejo celotne organizacije in so dolgoročne. Vizija organizacije, oblikovanje organizacijske kulture in vnašanje podjetniškega navdiha v organizacijo je v domeni višjega menedžmenta. V današnjem času je velikega pomena, da višji menedžment izkoristi vsa znanja, spretnosti in sposobnosti vseh članov organizacije.

Srednjo raven menedžmenta sestavljajo menedžerji poslovnih funkcij oziroma organizacijskih enot, v katerih se le-te nahajajo. Primeri so vodja ali direktor sektorja, področja, oddelka. Za uresničitev strategije in politike, določene s strani višjega menedžmenta, je odgovoren srednji menedžment. Srednji menedžment je zadolžen za dejavnosti v organizaciji, ki se tičejo bližnje prihodnosti, pričakovanja vključujejo vzpostavitev dobrih odnosov s sodelavci, spodbujanje timskega dela in reševanja konfliktov. Delo srednjega menedžmenta se je v zadnjih letih spremenilo, saj je v moderni organizaciji prenos informacij po hierarhiji navzdol manj aktualen. Raven srednjega menedžmenta se krči in preusmerja v *projektni menedžment*. Ključno pri projektnem menedžmentu je, da se dosežejo rezultati za točno določeno nalogo, ki so omejeni s časovnimi okvirji in z razpoložljivimi sredstvi. Novodobni srednji menedžer dela več projektov naenkrat ter prečka geografske, kulturne in funkcionalne meje.

Nišji menedžment direktno odgovarja za proizvodnjo izdelkov in storitev. Primeri so menedžerji manjših sektorjev ali enot. Njihova naloga je voditi odnose z zaposlenimi v organizaciji, ki niso menedžment. Osnovna naloga nižjega menedžmenta je, da izvajajo pravila in postopke za doseg učinkovitosti proizvodnje. Imajo bolj kratkoročne, dnevne cilje (Dimovski in Penger 2008, 14–15).

4.4 Izzivi menedžmenta v 21. stoletju

Obstaja torej več različnih pristopov k preučevanju menedžmenta. Različni avtorji različno opredeljujejo menedžment, nasprotja med njimi pa rešuje situacijsko gledanje. Tako postopoma nastaja skupna veda, ki temelji na spoznanjih različnih znanosti. Poleg tega lahko menedžment preučujemo tudi po posameznih področjih. To so npr. strateški menedžment, ki menedžment preučuje v težko predvidljivem okolju in dolgoročno. Nasproten je operativni menedžment, ki temelji na spoznanjih tehničnih ved. Naslednji je krizni menedžment, ki daje prednost kratkoročnim ukrepom in odpravlja tveganja. Vsem pa je skupno, da najbolj cenijo hitrost in temeljitost ukrepanja. Področji menedžmenta, ki zajemata celovito kakovost in stalno izboljšavo delovnih procesov, pa sta menedžment spreminjanja oz. inovacijski menedžment in projektni menedžment (Kramar Zupan 2009, 105).

Vprašanje je, koliko časa bo menedžment še postavljen izven skupnosti, če pa je lahko uspešen le, če deluje znotraj njenih meja. Zato je potrebno z menedžerskim znanjem izobraziti več ljudi (Biloslavo 2008, 27). Konkurenčni položaj podjetij je torej vedno bolj odvisen od uspešnosti ustvarjanja dodane vrednosti z znanjem. Podjetja se oblikujejo v organizacije, oblikovane na znanju, zato je prav znanje novo orodje menedžmenta. Pomembnost znanja se kaže tudi z odpiranjem novih delovnih mest, kot so: menedžer informacij, menedžer ravnanja z znanjem in menedžer učenja. Podjetja torej postajajo organizacije, ki temeljijo na informacijah. Njihovo preobrazbo zahtevajo demografski kazalci in informacijska tehnologija. Novodobni menedžment je podkrepjen z izzivi sodobnega okolja. To so raznolikost, etične vrednote in družbena odgovornost. Novi izziv, ki stoji pred sodobnim menedžmentom, pa je vodenje umskega delavca k produktivnosti. Kako priti do tega, nam kažejo neprofitne organizacije. Za to je potrebno: jasno poslanstvo, skrbna razporeditev ljudi in konstantno učenje, menedžment na osnovi ciljev, doseganje visokih zahtev in odgovornosti za rezultate. Sklenemo lahko, da je največji izziv menedžmenta v 21. stoletju vodenje. Ker uspešno vodenje je to, kar bo v prihodnosti razlikovalo uspešne organizacije od neuspešnih.

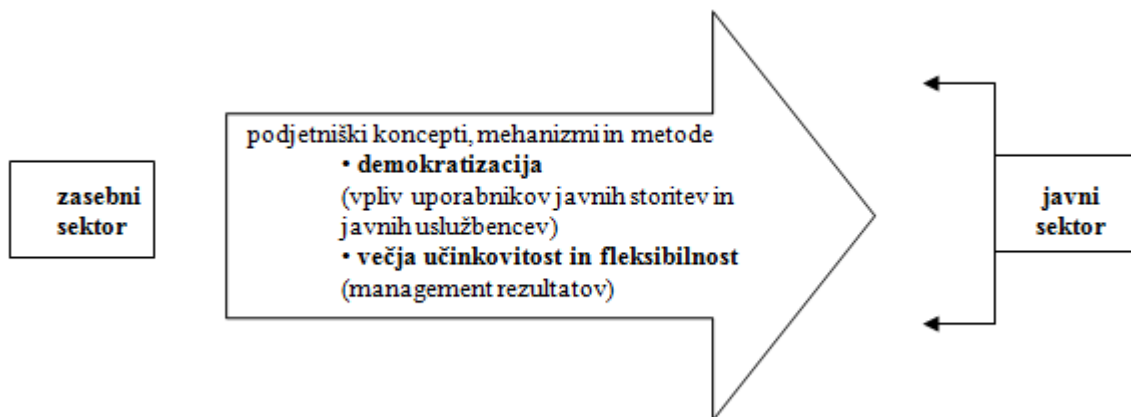
Prav tako vodenje postaja pomembni del menedžmenta, ki bo tudi v prihodnosti najbolj zanimiv (Kramar Zupan 2009, 106–108).

4.5 Novi javni menedžment

"Novo upravljanje javnega sektorja ali novi javni menedžment pomeni niz konceptov, tehnik in načel, ki s ciljem splošne učinkovitosti uprave težijo k vpeljavi pozitivnih elementov iz upravljanja in delovanja privatnega sektorja" (Kovač 1999, 31).

V upravljanje javnega sektorja vpeljuje nove pozitivne lastnosti iz vodenja in dela v zasebnem sektorju. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, postopke in oblikovanje upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja. Novi javni menedžment poudarja še naravnost k ljudem, uporabnikom in delavcem. Vpeljevanje zahtev novega javnega menedžment je povezano z moderno organizacijo delovnih procesov, pomeni pa tudi preklon z miselnostjo od varnega delovanja pod zakonskim okriljem v uspešno in učinkovito delovanje (Žurga 2001, 49).

Slika 4.3: Novi javni menedžment



Vir: Brezovšek in Haček (2004, 80).

Kovačeva novi javni menedžment opredeli kot nov način za upravljanje javnega sektorja, poudarjena sta usmerjenost k uporabnikom in splošna učinkovitost z uvedbo aplikabilnih upravljaljskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz privatnega v javni sektor. Poudariti je treba tudi, da novi javni menedžment ni enoten princip, ampak združuje različice s poudarkom na posameznem segmentu reforme javne uprave (Kovač v Ferfila 2002, 175).

Osborn in Gaebler (1992) sta novi javni menedžment povzela v desetih načelih:

- usmerjenost k uporabnikom
- konkurenčnost
- usmerjanje namesto izvajanja
- poslanstvo in strateški menedžment
- naravnost k rezultatom oz. uspešnost in učinkovitost dela
- ekonomičnost
- avtonomnost in delegiranje
- decentralizacija
- preventivno in proaktivno delovanje
- tržni mehanizmi (Osborn in Gaebler v Brezovšek in Haček 2004, 179).

Žurga (2001, 49–50) pa pravi, da so elementi novega javnega menedžmenta predvsem usmerjeni k rezultatom, usmerjeni k strankam, prenovi delovnih procesov, novi organiziranosti in novemu načinu vodenja, uvajanju novih delovnih metod in preoblikovanju delovnih mest, povečevanju učinkovitosti in uspešnosti, delegiranju in povečanju avtonomije, prenosu izvedbe različnih nalog zunanjim izvajalcem, opredelitvi in razdelitvi odgovornosti in vzpostavitvi tekmovalnosti.

Navedena načela pa ne prinašajo le bolj sodobne organizacije in delovanje uprave, pač pa tudi dolgoročne finančne posledice.

Novi javni menedžment je izziv klasičnemu, Webrovemu modelu birokratske organizacije. Ni mu pomembno zgolj smotrno izvajanje javnih služb, ampak opazi te napake kot težavo pri političnem upravljanju in vodenju (Brezovšek 2000, 270–271).

In če je stari model vodenja javne uprave imel poudarek na tem, da vidi upravo kot organizacijo, hkrati pa so bile osebe zgolj nosilci posameznih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik), potem novi javni menedžment svojo strategijo poudarja v posamezniku ali posamezni skupini (Kovač 2000, 282).

Tabela 4.1: Klasično in novo upravljanje javnega sektorja

Klasični model javnega upravljanja	Novo upravljanje javnega sektorja
- pravila	- cilji, merjenje uspešnosti
- zakoniti postopki	- učinkovitost dela
- predvidljivost okolja	- prilagoditev okolju
- odgovornost	- usmeritev k rezultatom
- formalizem (primeri)	- inovativnost
- zakonitost	- uspešnost
- profesionalnost, lojalnost	- zadovoljevanje (p)osebnih interesov
- javni interes, javna korist	- dobiček

Vir: Lane (1995, 195).

Koncept novega upravljanja javnega sektorja ima osnovo v moderni organizaciji pristopa, pri katerem ima glavno vlogo celovito obvladovanje kakovosti (ang. Total Quality Management –TQM) (Ferfila in drugi 2002, 184).

Pečar (2004, 29) navaja tudi nekatere sodobne metode za bolj učinkovit menedžment:

- menedžment celovite kakovosti (ang. Total Quality Management – TQM)
- statistično kontrolo procesa (ang. Statistical Process Control – SPC)
- zgledovanje po sistemu »benchmarking«
- menedžment izvedbe (ang. Performance Menedžment – PM)
- izboljšanje/prenova procesov (ang. Process Reengineering – Innovation and Improvement)
- strateški menedžment v javnem sektorju.

4.5.1 Vsebina koncepta novega javnega menedžmenta

Novo upravljanje javnega sektorja postaja prepoznavni element različnih politik in upravnih rešitev, ki določajo tri glavne skupine ukrepov:

- razvoj tekmovalnosti
- razdružitev prevelikih upravnih birokracij
- spodbuditev večje produktivnosti kot v privatnem sektorju (Pečar 2004, 18).

Razvoj tekmovalnosti

Prevladuje prizadevanje, da se razvijejo različni viri ponudbe, ki so medsebojno konkurenčni, s čimer bi se izničil monopolni položaj posameznega ponudnika javne storitve. S tem se za prihodnost zagotovi večja konkurenčnost in tekmovalnost med ponudniki.

Sistem novega javnega menedžmenta priporoča, da se izvede naslednje:

- ločitev financiranja preko razpisov javnih natečajev ali tržnimi preizkusi
- ohranjati se mora interno izvajanje storitev znotraj javne uprave
- financiranje javnih storitev (odvisno je od števila uporabnikov) preprečuje možnost nenadzorovanega, nenamenskega dodeljevanja proračunskega denarja službam, ki opravljajo javne storitve
- službe, ki so upravičene do javnih storitev dobijo vavčer, ki natančno določa porabo glede na uporabnike pri plačilu storitve za izbranega izvajalca
- kontroliranje izvajalcev z vidika uporabnikov (pritožbe, volitve, lobiranje...)
- delitev na javni in privatni sektor lahko pospeši tekmovalnost, kar je lahko dobro za javno upravo.

Razdružitev prevelikih upravnih birokracij

Sistem novega javnega menedžmenta kaže na zahteve po razdeljevanju nepregledne, neučinkovite organizacije javnega sektorja in vzpostavitev veliko bolj decentraliziranih vzorcev. Tako nastanejo majhne organizacije, katerih usmerjenost je zadovoljevanje tržnih potreb. Lastnosti razdelitve prevelikih birokratskih uprav so:

- korporatizacija, ki je dosežek jasnih določitev glavnih dejavnosti
- povečanje števila nevladnih organizacij je pogosto nujen in spremljajoč proces korporatizacije
- vzpostavitev mikro lokalnih organizacij (nastanejo v primeru, če mestne uprave naložijo manjši organizaciji izvajanje javnih storitev za posamične objekte)
- kreiranje neodvisnih institucij
- izvršne agencije, organizirane na ravni centralne vlade (prevzamejo lahko naloge, ki jih del javnega sektorja ni sposoben opraviti)
- razdelitev različnih strateških procesov javne politike
- drobljenje privatiziranih industrij z namenom oblikovanja različnih vlog posameznih privatnih izvajalcev

- enostavni načini razdelitve vključujejo drobljenje velikih birokratskih organizacij na območne enote
- konkurenca s primerjavo potrebuje konstantno analitično spremljanje uspešnosti razdeljenih in olastninjenih podjetij
- merjenje učinkovitosti in uspešnosti je strategija novega javnega menedžmenta, ki kaže dolgoročno razvitost sistema merjenja – vključuje merjenje ekonomičnosti, učinkovitosti in končnih učinkov izvedbe javnih storitev
- tabele z rezultati meritev učinkovitosti imajo veliko kazalcev, ki kažejo na učinkovitost različnih izvajalcev enakih javnih storitev
- delna deprofesionalizacija se odraža skozi različne načine: v prizadevanju za postavitev trdnih ali korporativnih vodstev, ki so prevzeli vlogo kolegijskih oblike vodenja.

Spodbujanje večje produktivnosti kot v privatnem sektorju

Nove spodbude, katere bi prinesle več karakteristik gospodarstva in večjo usmerjenost v znižanje stroškov ter organizacijsko učinkovitost, so:

- privatizacija lastništva osnovnih sredstev
- jasna določitev lastninskih pravic in uveljavljanje odgovornosti
- zakonodajni in pogodbeni nadzor nad izvajalci javnih storitev
- vključitev trga kapitala
- poenotenje stopenj donosov in kriterijev za kupovanje obveznic
- dobro upravljanje z lastnino
- razvijanje tehnologij
- proti-rentni ukrepi za razvijanje zdrave spodbude
- nagrajevanje v javnem sektorju s podjetniško vsebino
- proti-rentni ukrepi in uvajanje kazalcev uspešnosti delovanja
- dividende za doseženo različno stopnjo učinkovitosti.

Kritike novega javnega menedžmenta

Kritikov paradigme novega javnega menedžmenta je skoraj toliko kot privržencev. V grobem bi lahko določili štiri kritične točke.

Prva je ta, da novi javni menedžment ni več tako prepoznaven, saj so avtorji poskušali po svoje dodajati nekatera menedžerskih orodij, druga pa popolnoma zanemarili (Brezovšek in Bačlija 2010, 93).

Druga kritična točka je povezana z rezultati ocenjevanja reforme uprave, kjer se je odkrilo, da novi javni menedžment ni uspešno zmanjšal porabe na enoto javne storitve (Hood v Brezovšek in Bačlija 2010, 93).

Tretja pogosta kritična točka je, da novemu javnemu menedžmentu ni primarno javno dobro, ampak je zgolj orodje upravne elite, ki želi napredovati v sistemu javnih uslužbencev.

Zadnja kritika, ki je tudi največkrat izražena, pa je vezana na (ne)univerzalnost novega javnega menedžmenta.

Pollitt in Bouckaert sta kategorizirala kontradiktornosti novega javnega menedžmenta:

- povečan politični nadzor nad birokracijo / več svobode menedžerjem / več moči uporabnikom javnih storitev
- spodbujanje fleksibilnosti / povečanje zaupanja v upravo, legitimnost
- težnja po varčevanju / izboljšanje dela javne uprave
- povečevanje učinkovitosti / povečanje menedžerske odgovornosti
- motivacija uslužbencev, spodbuditev upravne kulture / zmanjševanje zaposlenih
- zmanjševanje bremena notranjega nadzora / povečevanje nadzora nad menedžerji
- ustvarjanje specializiranih agencij / izboljševanje horizontalne koordinacije
- vlada naj bi bila odgovornejša / zmanjševanje vladne moči
- izboljševanje storitev / zmanjševanje stroškov (Pollitt in Bouckaert v Brezovšek in Bačlija 2010, 95–96).

5 STRATEŠKI MENEDŽMENT

Strateški menedžment je nastal kot odgovor na zahteve po oblikovanju učinkovitega sistema podjetja. Poudarja prilagajanje okolju z dolgoročnimi cilji razvoja (Kramar Zupan 2009, 39).

Enotne definicije za strateški menedžment ni; logično ga opredelimo kot vseobsegajoče, na dolgoročne in za organizacijo pomembne dejavnike naravnano upravljanje in menedžment - poslovanje in vodenje (Tavčar 2000, 5).

Kljub temu različni avtorji različno definirajo strateški menedžment:

- **Certo** in **Peter** opredelita strateški menedžment kot *»kontinuiran, iterativen proces prilagajanja celotnega podjetja okolju«* (Certo in Peter v Kramar Zupan 2009, 39).
- **Ansoff** in **McDonell** navajata: *»strateški menedžment je sistematičen pristop, ki je ena od glavnih in vedno bolj pomembnih nalog glavnega menedžmenta in obsega oblikovanje in povezovanje podjetja z okoljem na temelju dolgoročnega uspeha in obvarovanja pred presenečenji«* (Ansoff in McDonell v Kramar Zupan 2009, 39).
- **Kreitner** pravi, da je *»strateški menedžment ponavljajoči se proces zagotavljanja konkurenčne prednosti podjetja v okolju, ki se nenehno spreminja«* (Kreitner v Kramar Zupan 2009, 39).
- **Rozman** (1993, 61) pa poudarja, da se strateški menedžment ukvarja z dejavniki, kot so npr.: kultura poslovanja, politični dejavniki itd., ki vplivajo na izvedbo strateškega planiranja.
- **Pučko** (1991, 326–327) strateški menedžment opisuje s pomočjo strateškega planiranja. Pravi, da je strateško planiranje glavna opora strateškemu menedžmentu.
- **Stahl** in **Grigsby** definirata proces strateškega menedžmenta kot združitev vseh poslovnih odločitev. Proces sestavljajo trije koraki: oblikovanje strategije, implementacija strategije ter aktivnosti in odločitve, ki proces tudi usmerjajo (Stahl in Grigsby v Kramar Zupan 2009, 40).
- Podobno **Byars** proces deli na dve fazi: oblikovanje in implementacijo strategije (Byars v Kramar Zupan 2009, 40).

Certo in Peter pravita, da je strateški menedžment serija korakov, ki vključujejo:

- analizo okolja
- opredelitev poslovne usmeritve
- oblikovanje strategije podjetja
- implementacijo strategije
- strateško kontrolo (Certo in Peter v Kramar Zupan 2009, 40).

Definicijo strateškega menedžmenta pa bi današnjim razmeram prilagodili takole: strateški menedžment je kontinuiran proces izvajanja sprememb v podjetju na osnovi vizije, ki navdihuje in aktivira zaposlene k izvajanju sprememb. Sestavljen je iz večjega števila povezanih delovnih procesov, faz in aktivnosti. Vsebinsko zajema oblikovanje razvojne usmeritve podjetja ter z uporabo funkcij menedžmenta uresničuje cilj (Kramar Zupan 2009, 39–40).

Dandanes je strateški menedžment nujni sestavni del vsakega uspešnega podjetja. Je način odzivanja, ki lahko kljubuje hitremu in turbulentnemu okolju. Podjetje obravnava v celoti in razlaga, kako nekatera podjetja razvijejo uspešno strategijo, drugim pa to ne uspe, kar jih privede so stagniranja in propada (Hunger in Wheelen 1993, 6–7).

Če je v podjetju implementacija strateškega menedžmenta uspešna, lahko strateško načrtovanje prinese naslednje bonitete:

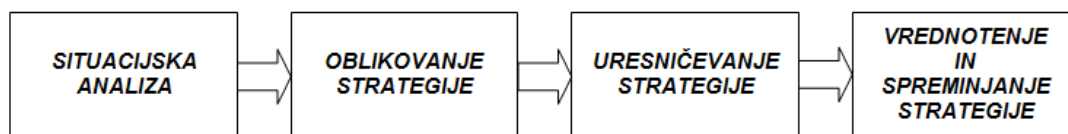
- strateško razmišljanje prinaša učinkovite strategije
- sedanje odločitve pokaže skozi prizmo rezultatov, ki jih bo organizacija imela kasneje
- gradnja skupinskega dela in izboljšanje sposobnosti zaposlenih
- prinese razjasnitev usmeritev v prihodnosti
- osnivanje prioritet
- razvijanje jasne in obrambne osnove za odločanje
- organizacija dobiva dogovorjene odločitve skozi različne ravni in funkcije
- reševanje glavnih organizacijskih problemov
- učinkovitost delovanja v nenehno spreminjajočem se okolju
- izboljšanje organizacijskih sposobnosti (Bryson 1988, 11–12).

5.1 Modeli strateškega menedžmenta

Strateški menedžment sestavlja set medsebojnih zaporednih členov. Člani organizacije se najprej seznanijo s stanjem, nato se odločajo o izdelavi strategij, ki jih dajo v proces izvrševanja, na koncu pa jih ovrednotijo, če je potrebno tudi preoblikujejo ali spremenijo. Postopek strateškega menedžmenta je sestavljen iz osnovnih funkcij menedžmenta (planiranje, organiziranje, vodenje ter kontroliranje). Strategija mora biti izvedena in nato ovrednotena. V praksi je razvitih več modelov strateškega menedžmenta, ki so med seboj različni, glede števila faz in razporeditve elementov. Po vsebini se bistveno ne razlikujejo (Dimovski in Penger 2008, 46).

Model Coulterjeve sestavljajo štirje koraki: analiza srednjega stanja, oblikovanje strategije, uresničevanje strategije, vrednotenje in spreminjanje strategije (Dimovski in Penger 2008, 51).

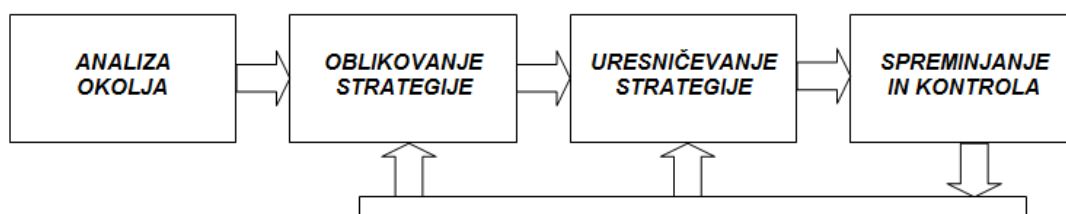
Slika 5.1: Model Coulterjeve za strateško upravljanje



Vir: Coulter (1998, 10).

Strateški model, o katerem govorita **Hunger** in **T. L. Wheelen**, prikazuje proces s štirimi fazami.

Slika 5.2: Temeljni elementi procesa strateškega menedžmenta



Vir: Hunger in Wheelen (2002, 9).

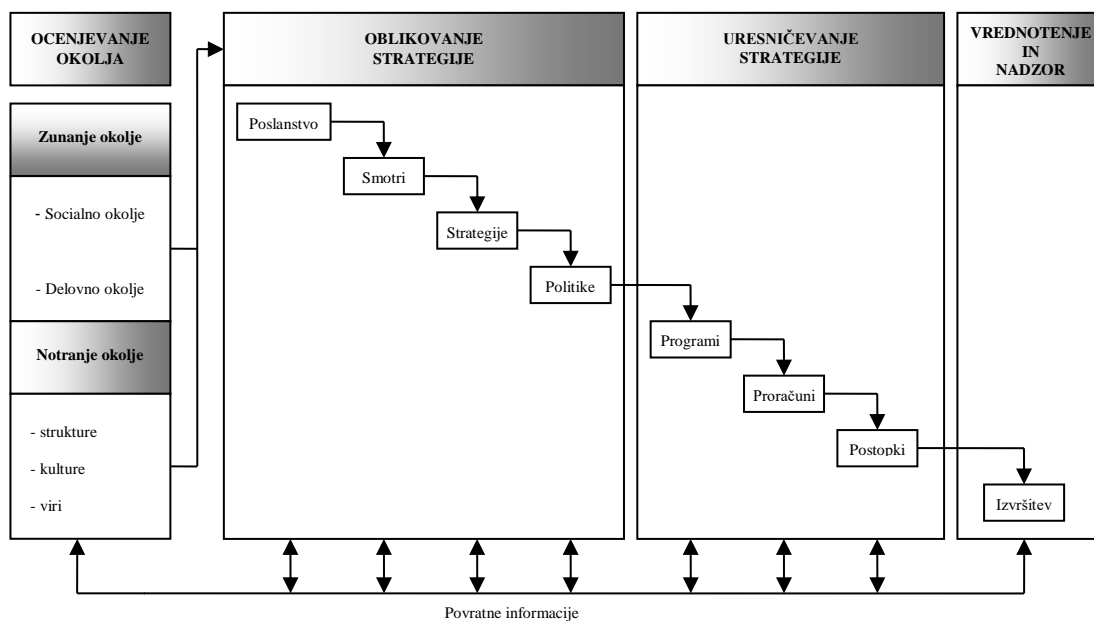
V prvi fazi je zajeta analiza okolja. Najprej se izvede analiza zunanega okolja, kjer se išče priložnosti in nevarnosti, ter analiza notranjega okolja, kjer se išče prednosti in slabosti.

V drugi fazi je zajeto oblikovanje strategij, kjer preverjamo usklajenost strategije s poslanstvom podjetja, nato opredelimo cilje, strategije in politike.

V tretji fazi poskušamo strategijo uresničiti, ki ima podlago v postopkih, programih in predračunih.

Četrta, zadnja faza je ovrednotenje in kontroliranje uresničevanja strategij (Dimovski in Penger 2008, 51–52).

Slika 5.3: Model strateškega menedžmenta po Hungerju in Wheelenu



Vir: Hunger in Wheelen (1996, 10).

Poslovodstvo podjetja pri tem modelu nadzoruje zunanje okolje. Tako poskuša določiti priložnosti in nevarnosti. Nadzoruje tudi notranje okolje podjetja, da zmore ugotoviti vse prednosti in slabosti. Na podlagi dobljenih rezultatov, vodstvo sestavi poslanstvo podjetja, kar pripelje do oblikovanja ciljev, strategij in politik. Izvajanje zasnovanih strategij in politik se vodi preko programov, postopkov in predračunov. Model je pripravljen kot kontinuiran proces, ki predstavlja, kako mora strateško upravljanje in poslovođenje potekati, in ne, kako se to v resnici dogaja (Hunger in Wheelen 1996, 7).

Brysonov strateški model (Bryson 2005, 34–51) je sestavljen iz desetih korakov, namenjen pa je predvsem neprofitnim organizacijam in javnim zavodom:

1. korak: Začetni dogovor o izdelavi strateškega plana zavoda

V osnovi svet zavoda najprej sprejme odločitve kakšen bo namen procesa, faze znotraj tega procesa, roke, da se pripravijo posamezne analize in drugi dokumenti ter poročila o izpolnjevanju zastavljenih ciljev. Dogovor strateškega planiranja je namenjen najbolj organizaciji samega procesa. Celoten način dela lahko opredelimo z delovnim programom ali napisano metodologijo o izvedbi strateškega plana zavoda. Odgovornost za uresničitev strateškega plana mora prevzeti direktor.

2. korak: Pooblastila zavoda (zahteve in pričakovanja)

Pooblastila so temeljna pri razvojnem odločanju. Uradna in neuradna pooblastila so določena skozi predpise, statute, odločitve zunanjih organov in pravilnike.

3. korak: Poslanstvo zavoda

Poslanstvo govori o smislu obstoja zavoda, določa usmeritev zavoda in opredeljuje osnovno poslovno področje zavoda, širino poslovne dejavnosti, konkurenčni položaj in vrednote zavoda. Izoblikovano poslanstvo je pomembno za prepoznavnost organizacije in služi temu, da zaposleni spoznajo, kaj je osnovni namen zavoda.

4. korak: Ocenjevanje notranjega in zunanjega okolja zavoda

Razlog evalvacije zunanjega okolja je dognati možnosti, ki se pripravljajo za prihodnost in nevarnosti okolja, ki lahko pomenijo grožnjo za uspeh dela zavoda. Oceno notranjega okolja moramo postaviti na ocenjevanje dosedanje uspešnosti poslovanja organizacije. Odločilno vlogo pri tem imajo podstrukture: programi storitev, raziskovalne, kadrovske, tehnološke, organizacijske, finančne in ostale podstrukture. Z oceno podstruktur se ugotavlja strateško pomembne kriterije poslovnih uspehov ali neuspehov v organizaciji. Ko analiziramo notranje okolje pa ugotovimo glavne prednosti in slabosti organizacije. Na podlagi tega ocenjujemo še poslovne priložnosti in nevarnosti organizacije.

5. korak: Proces oblikovanja strateških vprašanj

Postavitev strateških ciljev je ključni korak za pripravo strategije v organizaciji. Dobro izdelano poslanstvo in dobra strateška analiza sta osnova za kreiranje strateških ciljev. Ko opredeljujemo strateška vprašanja se srečamo s sedmimi temeljnimi pristopi: z direktnim pristopom, s pristopom postavljanja ciljev, s pristopom razvijanja scenarija, z indirektnim pristopom, s sistemsko analizo, s »tenzija« pristopom in pristopom »oval mapping«.

6. korak: Razvijanje in oblikovanje strategij

Postopek razvoja strategije se začne z opredelitvijo možnosti alternativne usmeritve in opredelitvijo preprek, ki so v povezavi z uresničitvijo določene alternative. Nato so opredeljeni plani, da se lahko realizirajo zastavljeni strateški cilji in izdelajo mehanizmi za povratne informacije o uspešnosti izvedbe strategije.

7. korak: Ponoven pregled strategij in plana

Po procesu razvoja strategije sledi vnovična analiza strategije in planov. Skupina, ki je strateško planirala, je dolžna dati odločitve o ustreznosti strategije, da lahko zavod dejansko začne z uvajanjem le-te.

8. korak: Opis zavoda v prihodnosti – opredelitev vizije zavoda

V zavodu opredelijo dolgoročno vizijo. Strateški plan ima tako pomembno podporo, tudi med zaposlenimi.

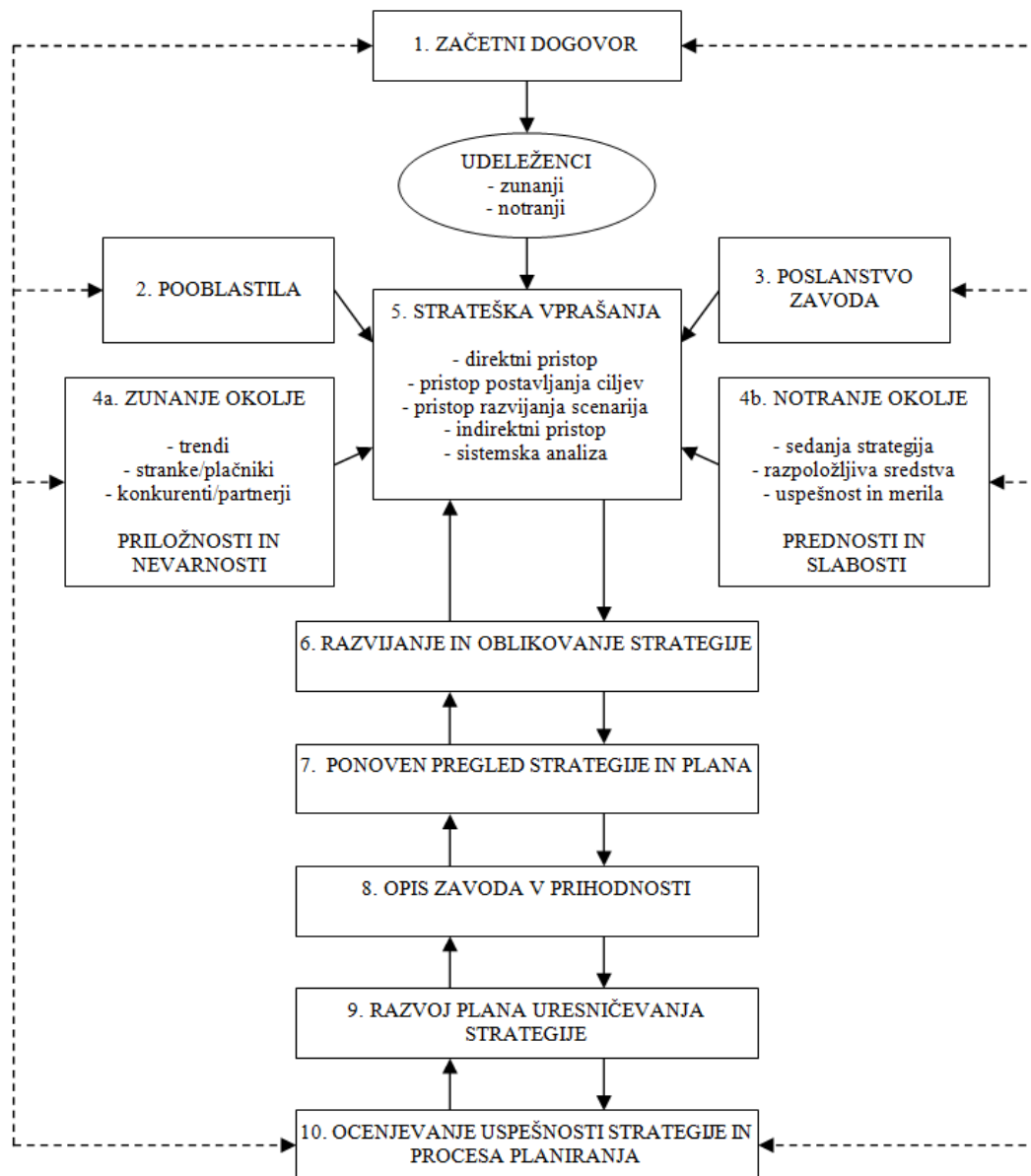
9. korak: Razvoj plana uresničevanja strategij

Plan uresnitve strategije je metodološki in časovni okvir, kako in kdaj naj se strategije implementirajo. Na tem mestu je pomembno določiti operativne cilje, projekte, razvojne programe, ki so pomembni za dobro uresničenje strategij.

10. korak: Ocenjevanje uspešnosti strategije in procesa planiranja

V zadnjem koraku ocenjujemo uspešnost izvedene strategije. Nadzor je potreben, da se pridobijo nova spoznanja in izkušnje za naslednji cikel strateškega planiranja.

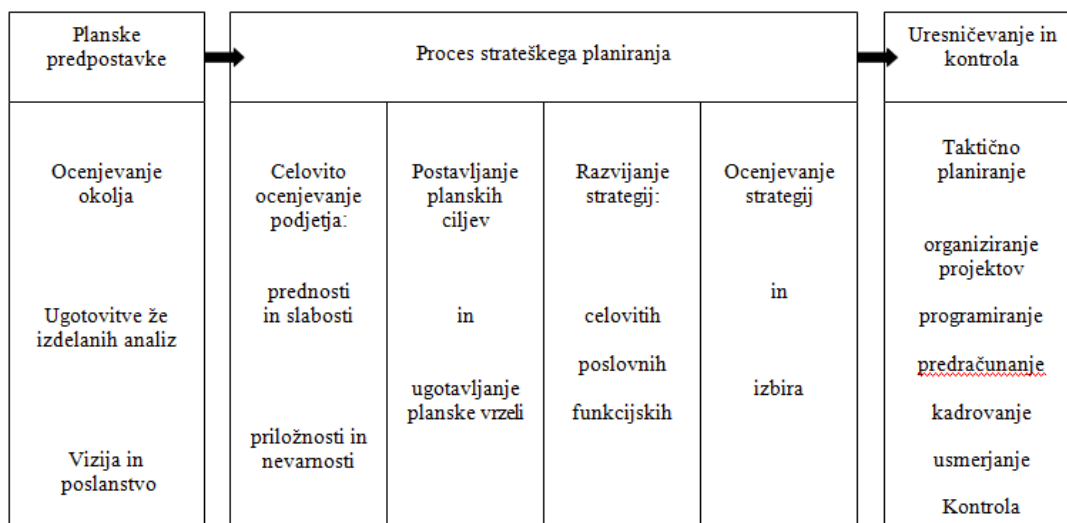
Slika 5.4: Strateški model po Brysonu



Vir: Bryson (2005, 33).

Pučkov model strateškega menedžmenta kompletno prikazuje korake strateškega upravljanja in poslovanja v podjetju. Proces razdeli na izdelavo planskih predpostavk za strateško planiranje, na proces strateškega planiranja ter na uresničevanje in kontrolo strategij (Pučko v Dimovski in Penger 2008, 52).

Slika 5.5: Strateški model po Pučku



Vir: Pučko (2003, 115).

Strateško upravljanje in poslovanje pomenita, da se oblikuje in uresničuje plane ter izvaja dejavnosti, ki se navezujejo na zadeve, ki imajo življenjski, celovit in stalni pomen za celo podjetje. Strateško upravljanje in poslovanje zajemata:

- ocenitev glavnih priložnosti in problemov podjetja
- opredeljevanje dolgoročnih okvirov ekonomskega, družbenega in tehnološkega delovanja, ki bo vplivalo na poslovanje podjetja
- preverbo in postavitev temeljnih zamisli
- določitev osnovne razvojne usmeritve
- kreiranje za podjetje ključnih načrtov
- dolgoročno odločanje in upoštevanje posledic, ki bodo vidne v prihodnosti, temeljijo pa na današnjih odločitvah in na podlagi:
 - razvoja temeljnih ciljev, ki imajo časovno opredelitev in so grobo kvantificirani
 - razvoja temeljnih nalog in glavnih akcij, ki so navadno kvantitativno izkazane kot pokazatelj in splošna usmeritev podjetja na načrtne cilje
 - ocenitve in izbiranja alternativ
 - zagotovitev, da je podjetje lahko dolgoročno poslovno uspešno kot integrirana usklajena celota
 - sistematičnega uresničevanja strateških odločitev

- določitve bistvenih politik podjetja in razvoja gospodarskih programov ter bistvenih predračunov
- zagotovitve zadostne spremenljivosti temeljnih razvojnih konceptov podjetja, kar zagotavlja posamezne prilagoditve poslovanja nepredvidljivim spremembam v okolju
- označitev možnih temeljnih poslovnih rezultatov
- spremljanja in nadziranja uresničevanja.

Odnos med podjetjem in okoljem predstavlja glavno dilemo o preživetju in uspešnem poslovanju podjetja. Ustvarjanje in načrtovanje te povezave predčasno pa postaja temelj strateškega upravljanja in poslovanja podjetja (Pučko 1999, 12–18).

6 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST

Sposobnost pomeni, da se je oblast zmožna uspešno odzivati na spremembe, odgovorno in učinkovito sprejemati odločitve ter obvladovati konflikte (Bowman in Kearney v Rožen 2014, 8).

Upravljaljska sposobnost, ki postaja vse bolj pomembna, se opredeljuje s širokim pojmom, ki pomeni zagotavljanje delovanja političnih in ekonomskih sistemov, vodenje, izvrševanje politik, uresničitev družbene in politične volje z organizacijo in vodenjem (Rožen 2014, 8).

V ožjem pomenu pa so za upravljaljsko sposobnost pomembni kvalificirani, sposobni in motivirani človeški viri na vseh področjih vodenja, ki se odločajo in spopadajo z izzivi sedanjosti, vključujejo pa tudi strateško odločanje za naprej. Z vidika celotne družbe se pomen upravljaljske sposobnosti povečuje, saj mehanizmi trga ne učinkujejo vedno in niso vedno pravični. Gospodarska kriza iz konca preteklega desetletja se v glavnem rešuje na vladah, kjer pa je potrebna primerna upravljaljska sposobnost. Upravljaljska sposobnost 21. stoletja se deli na makro in mikro raven. Na področju obravnave so vključene določene lastnosti: reagiranje med nujnimi situacijami, izgradnja partnerstva, odgovornost, institucionalne sposobnosti, organizacijske sposobnosti, sposobnosti politik, administrativne sposobnosti ter sposobnosti na drugih konkretnih področjih. S pomočjo upravljaljske sposobnosti lahko opravimo natančno analizo primernosti lokalne skupnosti – občine in pripravimo načrt potrebnih sprememb. Samo upravljaljsko usposobljene lokalne skupnosti lahko v celoti služijo svojemu namenu ustanovitve (Farazmand v Rožen 2014, 73–79).

Novodobno poslovanje od upravnih organov in zaposlenih v njih, pričakuje vedno večjo fleksibilnost v odnosu do občanov. Na način upravljanja in spreminjanja vplivajo različni faktorji, kot so sposobnosti zaposlenih, razmerje politične moči, tako lokalno kot nacionalno, stališča javnosti in javnih uslužbencev, politične vrednote in ustavna določila.

Moderna uprava občine strmi k uporabniku, zaradi tega se mora prilagajati konkretnim situacijam, splošni skrbi za kvaliteto storitev in organiziranosti posredovanja informacij za uporabnike storitev. Takšna uprava pa mora imeti še usposobljene javne uslužbence občinske uprave in decentralizirano občinsko upravo zaradi boljšega odzivanja. Zelo pomembno je imeti politično podporo v občinskega sveta in podporo župana.

Kvalitetno izvajanje temeljnih funkcij in nalog v občinski upravi pogojuje obstoj in razvija vse dejavnosti, kar velja tako za zasebni kot javni sektor. Z novejšimi pristopi upravljanja se temu približuje. So pa tudi zahteve uporabnika vse večje.

Razlogi za neučinkovitost lokalne uprave so:

- posledica ekonomskega, socialnega, političnega in ostalega zapletenega odnosa, v katerega posega lokalno vodstvo s svojo politiko, ki je lahko nepredvidljiva, da bi ustrezala vsaki situaciji in vpletenim osebam
- omejena možnost nadzora uprave glede procesov, katere hoče uravnavati
- osebe, ki pripravljajo zakone nimajo dovolj nadzora kako se izvaja, ker je župan politično neodvisen in direktno ne odgovarja občinskemu svetu in vladajoči koaliciji v njem
- interesi posameznih političnih predstavnikov niso v javnem interesu in so le interesi ožje skupine ali lobija.

Ker obstaja občutek, da je lokalna uprava neučinkovita je sedaj povsod zahtevana bolj smotrna uporaba javnih financ ter zmanjševanje odhodkov, po drugi strani pa se od uprave pričakuje večja učinkovitost, hitrejšo delovanje in zagotavljanje kakovostnih storitev, ki so uporabniku blizu (Haček in drugi 2008, 12–13).

6.1 Model upravljaljske sposobnosti

Lokalna skupnost je v sodobni družbi ključnega pomena. Obstaja zato, da ureja življenjske razmere svojega prebivalstva. V lokalni samoupravi se vrši več oblik lokalnega vladanja, ta pa omogoča, da se ljudje vključijo v sodelovanje pri oblikovanju lokalne politike. Glavne in pomembne značilnosti so udeležba, avtonomnost in učinkovitost.

Raziskovanje družbe na lokalni ravni in sposobnost lokalne enote za rešitev sodobnih težav sta v času globalizacije in po svetovni gospodarski krizi še bolj relevantni in aktualni (Rožen in Haček 2014, 7).

Lokalne skupnosti, ki imajo zemljepisno določene družbene enote, oblikovane kot samoupravne skupnosti, ki imajo svojo lokalno, upravno, politično, ekonomsko in družbeno dimenzijo, poteka lokalna politika. Lokalno samoupravljanje dovoljuje inovativnost političnih praks, če ima zadostno lokalno sposobnost. Je ustrezen prostor za iskanje novih rešitev. V

upravljaljsko sposobnost lokalne skupnosti je vključena uprava in politika (Rožen in Haček 2014, 9).

6.2 Merjenje upravljaljske sposobnosti

Ko raziskujemo in merimo upravljaljsko sposobnost, ter rezultate njenega delovanja, moramo vedeti, da imajo uprave na lokalni ravni dvojni položaj. Hkrati izvajajo javne storitve, ter so lokalna oblast. Potrošnik in občan nista primerljiva, ker občan ni odvisen le od javnih storitev, ki morajo biti učinkovite in uspešne, ampak tudi od političnih odločitev lokalne oblasti, katerih kriterij je uravnoteženost in pravičnost (Worrall v Rožen in Haček 2014, 62). Nova javna uprava temelji na bistvenem povečanju pomena meritev rezultatov dela, s čimer se je povečal pritisk na krepitev virov ter upravljaljske sposobnosti, ki je predpogoj za dobro delovanje. S strani občanov je od lokalnih skupnosti pričakovana vedno boljša usposobljenost, ker je družba vedno bolj izobražena, zaradi več informacij, hitrega in stalnega tehnološkega spreminjanja ter zaradi vedno kompleksnejših vprašanj, na katere ni enostavno odgovoriti ali najti rešitve. Tudi javni sektor je na podlagi pričakovanj in glede na dogajanje v gospodarskih družbah razvil različne pristope za merjenje kakovosti, ki se vežejo na učinkovitost in uspešnost (Rožen in Haček 2014, 63). Tudi kakovost je eden od faktorjev sposobnosti. Kakovost v skladu z ISO standardom je najpogostejša in jo opredeljujemo skladno, glede na zahteve uporabnikov. Organiziranost občinske uprave je primerljiva z organizacijami, ki delujejo v javni upravi. Zato je mogoče meriti uspešnost in učinkovitost njenega delovanja skozi metode, ki se uporabljajo v gospodarstvu. Na tak način so moderne občinske uprave podobne klasičnim organizacijam, katerih cilji so merljivi. Tako enostavno vidijo kako uspešni in kakovostni so pri svojem poslovanju (Tomažević v Rožen in Haček 2014, 67). Pri merjenju kakovosti ter spremljanju rezultatov poslovanja občin in občinskih uprav je mogoče uporabljati že preizkušene metode: menedžment celovite kakovosti TQM, uravnotežen sistem kazalnikov, benchmarking, ISO standard, CAF okvir na EFQM modelu, RIA metoda (Rožen in Haček 2014, 69).

6.3 Upravljaljska sposobnost lokalne samouprave

Javno upravljanje definira načine, kako različne vladne organizacije in ostale družbene organizacije delujejo med seboj, kako se sprejema odločitve in kakšni so odnosi s svojimi uporabniki. Lokalno javno upravljanje ne zamenjuje institucij lokalne oblasti, kajti večina jih obstaja še naprej. Te institucije se posodablajo zato, da so povezane z več organizacijami in

da se lahko odzovejo na nove zahteve. Lokalno javno upravljanje spreminja delovanje tradicionalnih institucij, ki morajo delovati v bolj raznovrstnem okolju.

Lokalno javno upravljanje obsega štiri skupine sprememb in institucionalno reformo, ki je posledica uvedbe idej novega upravljanja ter decentralizacije oblasti (privatizacija, nove storitvene agencije...). Nova omrežja vsebujejo močnejše horizontalne povezave, nove javne politične iniciative pa se nanašajo na lokalne inovacije, ki so rezultat povečane tekmovalnosti za vire med lokalnimi območji, ter odgovore na dileme koordinacije in odgovornosti (Haček in drugi 2008, 21–23).

Lokalna skupnost ima glede na svoje značilnosti (velikost, obseg in kakovost gospodarskega segmenta) različno lastno ekonomsko osnovo. Hkrati deluje soodvisno z državnim nivojem v določeni zunanje ekonomski situaciji. Oboje vpliva na finančno stanje in posledično na njeno upravljavsko sposobnost. Lokalna skupnost lahko izboljšuje svoje ekonomske dejavnike. Govorimo o ustvarjanju konkurenčne prednosti posameznega lokalnega okolja. Ekonomska dejavnost je povezana s sposobnostmi lokalnih skupnosti, da izpolnjujejo naloge, skladno z osnovnimi načeli učinkovitosti. Ekonomsko stanje je pogojeno z javnimi in zasebnimi viri, dejavnostmi in premoženjem (Rožen in Haček 2014, 46–49).

Organizacija občinske uprave je stvar predstavniškega organa občine ali župana, tako glede organizacijske strukture kot tudi glede morebitnih pooblastil za samostojno odločanje predstojnikov. Prav tako je organizacija občinske uprave odvisna od pristojnosti občine, od njenega obsega in sposobnosti organiziranja in financiranja uprave.

Občinska uprava je sestavljena iz enega ali več organov, ki so ustanovljeni s strani občinskega sveta po predlogu župana s splošnim aktom, s katerim je določena tudi njihova notranja organizacija in delovna področja. Predstojnik občinske uprave je župan, delo uprave vodi direktor občinske uprave, ki je imenovan in razrešen s strani župana. Župan nadzoruje in usmerja vodenje občinske uprave. Organe v občinski upravi se ustanovi z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, kateri opredeli tudi njihove delovne naloge (Haček in drugi 2008, 16).

Občani smo tudi uporabniki storitev občinske uprave. Ker se pojavijo zahteve po strokovnih, hitrih in kakovostnih storitvah, je potrebno, da je tudi poslovanje uprave skladno s temi pričakovanji. Ne more biti zaprta in samozadostna, temveč hitra in učinkovita, skladna s standardi v negospodarskem sektorju (Prašnikar v Haček in drugi 2008, 33).

Merjenje upravljaljske sposobnosti na ravni organizacije se povezuje z najmanjšo možno organizacijsko enoto. Ko se podatke prikaže na nižjih nivojih in se jih poveže z vodji posameznih enot, se prikaže njihovo odgovornost. Učinkovito vrednotenje dela vodilnih delavcev mora biti osredotočeno na faktorje v njihovi pristojnosti. Pri spremljanju dela posameznika se preverja njihova uspešnost in učinkovitost pri izpolnjevanju delovnih nalog. Merjenje dela in spremljanje rezultatov spodbuja tekmovalnost, s čimer si zaposleni prizadevajo za razširitev svojih sposobnosti in znanj. Zadovoljstvo strank se meri, da se lahko opredeli in izvede ukrepe za kakovostnejšo storitev. Metodologija se uporablja za merjenje in ugotavljanje razlike med pričakovano in dejansko zaznano kakovostjo storitve, kot jo občutijo stranke. Samoocenjevanje pa je uspešen pristop za uvrščanje in primerjavo organizacije z ostalimi. Gre za takšno lastno ocenjevanje organizacije, ki pokaže na stopnjo doseganja razvoja posameznih organizacijskih elementov in so v povezavi s strateškimi usmeritvami organizacije, upravljanjem in vodenjem, odnosom do strank ter organizacijsko kulturo (Haček in drugi 2008, 51–53).

Določitev sposobnosti lokalnega nivoja izhaja iz bistva lokalne skupnosti, lokalne demokracije in lokalne samouprave. V takšni meri, kot lokalna samouprava izpolnjuje svoje funkcije, ki so zagotavljanje avtonomnosti, participacije in učinkovitosti, je odvisna njena sposobnost. Sposobnost lokalne skupnosti je določena kot zmožnost lokalne oblasti, da naredi kar hoče narediti in je pokazatelj medsebojnega vplivanja pričakovanj in problemov (Gargan v Rožen in Haček 2014, 37).

Na upravljaljsko sposobnost vplivajo tudi različni dejavniki. Zunanji so del okolja, kjer funkcionirajo lokalne skupnosti, notranji pa so notranje institucionalne narave.

Kriteriji politične sposobnosti so: učinkovitost, produktivnost, ekonomski vidik, upravičenost in dostopnost storitev in dobrin (gospodarske javne službe), gladkost sprejemanja in izvajanja odločitev, kakovost služb in zadovoljstvo prebivalcev. Lokalno vodstvo je enota odločanja, enota administracije, odgovorna enota in demokratična ustanova (Brezovšek v Rožen in Haček 2014, 40). Za politične dejavnike, kjer je poudarjen politični pristop k obravnavanju upravljaljske sposobnosti, so pomembni pojmi političnega predstavništva, politične odgovornosti, porazdelitve avtoritet in moči, pregleda in nadzora, odprtosti / javnosti delovanja in politične participacije (Nelissen v Rožen in Haček 2014, 36).

Osnovno izhodišče za obravnavo organizacijskih dejavnikov so elementi organizacije. Ti so cilj, ljudje, sredstva, samostojnost in notranja struktura. Osebe so kadrovske vir organizacij in nosilci celotne upravne ter organizacijske funkcije (Grafenauer in Brezovnik v Rožen in Haček 2014, 51).

6.4 Empirična analiza upravljalne sposobnosti slovenskih občin

Če želimo uspešno in učinkovito upravljati organizacijo, nujno potrebujemo kadrovske strukture, ki lahko zagotovi optimalne delovne procese in naredi največ z najmanjšim vložkom različnih virov. Približno tri četrtine slovenskih občin odgovarja, da redno zaposlenih ni dovolj za izvedbo zahtevanih nalog občinske uprave. Raziskava je ugotovila, da občine z več zaposlenimi trdijo, da za neprekinjeno delovanje potrebujejo še več zaposlenih v primerjavi z občinami, ki imajo zaposlenih manj. Občinske uprave se soočajo z relativnim pomanjkanjem visoko izobraženih kadrov, ki bi lahko reševali težave v razvoju lokalnega okolja z omejenimi finančnimi sredstvi. Večina direktorjev je mnenja, da je težava pri pridobivanju ustreznega kadra v občinah, ker okolje javnega sektorja ni stimulatívno. Petina krivi slabo ponudbo na trgu dela, četrtina pa s pridobivanjem kadrov nima težav. To pomeni, da bo potrebno kadrovske probleme odpraviti s spremembo delovnih pogojev javnega sektorja. Občinskim upravam v več kot 70 odstotkih primanjkuje predvsem kadra tehnične smeri. To pomeni, da imajo občine največ težav s kadri, ki bi pokrivali področje komunalnega in urbanističnega razvoja. Hkrati pa to pomeni, da direktorji občinskih uprav ne čutijo potrebe po družboslovnih kadrih, usposobljenih za širšo analizo družbenih težav lokalnih okolij ter za pripravljane predlogov trajnejšega razvoja občin.

Nadzor kakovosti dela v javni upravi je vse pomembnejši. Izmed anketiranih zgolj četrtina občin izvaja eno izmed oblik nadzora kakovosti dela.

Tri četrtine direktorjev občinskih uprav tudi ne uporablja sodobnih oblik menedžmenta.

Na podlagi podatkov je sklep ta, da je v slovenskih občinskih upravah mogoče zaznati kadrovske primanjkljaje, ker trenutno zaposlenih ni dovolj za izvedbo vseh nalog in da bodo zaposlovali predvsem tehnične in pravne kadre. V občinskih upravah se poslužujejo metod nagrajevanja, ki ne predstavljajo stimulacije in ne omogočajo nadzora kakovosti dela. Direktorji občinskih uprav se zavzemajo za večjo avtonomnost občinske uprave od politike, ter za povečanje svoje neodvisnosti pri delovanju v razmerju do župana. Edino podjetniško načelo, ki bi ga sprejeli, je upoštevanje predlogov občanov pri upravljanju občine. Občine v

glavnem sodelujejo s sosednjimi občinami, predvsem na cestni in komunalni infrastrukturi. (Haček in drugi 2008, 113–131).

Upravljavska sposobnost je opredeljena skozi štiri skupine dejavnikov, ki imajo velik pomen za upravljavsko sposobnost in bodo lahko merjeni z različnimi spremenljivkami in kazalniki. Govorimo o značilnostih in lastnostih, ki skozi dejavnike vplivajo na upravljavsko sposobnost.

Razvoj upravljavske sposobnosti je politično odvisen, politika pa je odvisna od pričakovanja javnosti, občanov ter formalnih in neformalnih pritiskov (Grindle v Rožen in Haček 2014, 75).

Spremenljivke politične skupine dejavnikov so: participacija, transparentnost, legitimnost, konsenzualnost, odzivnost in povezovanje ter sodelovanje z državno ravno, zato so v raziskavi vključeni naslednji kazalniki:

- sistematična in načrtna vključenost občanov v delo občinske uprave
- uravnoteženost delovanja glede na različne potrebe državljanov
- javnost in transparentnost delovanja občine in občinskega sveta – načrtno obveščanje javnosti
- vloga župana za razvoj lokalne skupnosti
- povezovalna vloga župana v lokalnih skupnostih
- civilne pobude, ki izražajo stališča nasprotij občine
- zaupanje ljudi v odločitve političnih organov
- konsenzualen način delovanja političnih organov
- stopnja sodelovanja med občino in občani
- odzivnost občine na potrebe občanov in njihove pobude.

Spremenljivke ekonomske skupine dejavnikov so: ekonomska moč občanov v smislu njihovih dohodkov, število delovnih mest glede na število prebivalcev, investicijska moč in delež občine med javnimi izdatki, delež lastnih nedavčnih prihodkov med vsemi prihodki proračuna, sposobnost pridobivanja sredstev iz EU, pa tudi ekonomska moč občanov in gospodarstva.

Kazalniki so oblikovani s podatki sredstev proračuna slovenskih občin, na osnovi podatkov o razvitosti gospodarstva v občini, ter podatkov o zaposlitvi in dohodkih občanov.

Uporabljeni so bili naslednji kazalniki:

1. Finančni izkaz občine:

- kapitalski prihodki občinskega proračuna (premoženje občine)
- nedavčni prihodki občinskega proračuna
- lokalni davčni dohodki proračuna občine
- tekoči dohodki proračuna občine.

2. Ekonomsko stanje v občini:

- prihodki podjetij
- število podjetij
- delovna aktivnost občanov
- registrirana brezposelnost občanov
- bruto dodana vrednost podjetij na zaposlenega
- delovna mesta v občini glede na delovno aktivno prebivalstvo
- višina dohodnine na prebivalstva občine.

Dejavniki upravno organizacijske skupine, ki upravljajo z menedžmentom in kadrovskimi viri, so: kadrovski viri (število in izobrazba), vodenje, sistem kakovosti, stopnja sodelovanja, splošna usposobljenost, sistem izobraževanja in usposabljanja, usklajenost delovanja ter sistem nagrajevanja.

V raziskavo so vključeni naslednji kazalniki:

- zadostno število zaposlenih na občini
- stopnja izobrazbe zaposlenih
- izvršna sposobnost občinske uprave
- usklajenost med županom in občinskim svetom
- sistemsko načrtovanje dela
- splošna usposobljenost občinske uprave
- kakovost delovanja občinske uprave
- nagrajevanje in motiviranje zaposlenih na občinski upravi
- sistem usposabljanja in izobraževanja zaposlenih
- sodelovanje občin
- sposobnost občinske uprave za pomoč drugim občinam.

Družbeni dejavniki so: nivo razvitih družbenih dejavnosti, vpliv občine v regiji, vpliv občine na državni ravni, organiziranje programov, ki niso zakonsko obvezni, udeležba in poistovetenje občanov z občino ter odprto delovanje občine. V raziskavo so vključeni naslednji kazalniki:

- poistovetenje občanov z občino
- pomen občine za državo s stališča prisotnosti državnih institucij
- povezovanje in sodelovanje različnih občin
- prisotnost programov, ki so izven zakonske obveznosti delovanja občine
- pomen občine za regijo s stališča prisotnosti regijskih institucij
- aktivno sodelovanje občanov pri delovanju občine
- velikost občine glede na zakonske naloge občine
- razvitost civilne družbe na področju športa
- razvitost delovanja civilne družbe na področju dobrodelnih in humanitarnih dejavnosti
- razvitost delovanja civilne družbe na področju kulture.

Slovenske občine so nosijo določene javne politike, iz katerih izhajajo lokalne storitve in lokalni programi. V raziskavi so upoštevane samo tiste naloge in javne storitve, ki obsegajo široko področje javnega delovanja. Izbrane so bile naslednje naloge občin:

- omogočanje pogojev gospodarskega razvoja občine in zakonskega opravljanja nalog v gostinstvu, turizmu in kmetijstvu
- pospeševanje dela socialnega varstva, službe predšolske vzgoje, osnovnega varovanja otrok, družin, socialno ogroženih, invalidov in ostarelih
- organizacija komunalne in redarske službe ter skrb za občinski red
- ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanjskih objektov in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj
- ustvarjanje pogojev za izobraževanje odraslih, kar pomembno vpliva na kvalitetno življenje občanov
- pospeševanje vzgojno – izobraževalnih, informacijsko – dokumentacijskih, društvenih in drugih dejavnosti na svojem področju.

Tako se v raziskavi ugotavlja: gospodarska dejavnost, stanovanjska dejavnost, socialne dejavnosti in določene družbene dejavnosti.

Iz pregleda delovanja občin in analize njihovih financ je razvidno, da javne storitve, ki so nujne, slovenske občine res izvajajo. Razlike med občinami najdemo samo v količini obsega opravljenih nalog. Ugotovimo lahko, kako občine v primerjavi z ostalimi dejavnostmi ali v primerjavi s slovenskim povprečjem izvajajo posamezne javne storitve. Glede na prisotnost kategorij iz lokalnih javnih politik v občinah so oblikovani konkretni kazalniki, ki pokažejo širino spektra lokalnih javnih storitev. Kazalniki, ki pokažejo celoten spekter javnih storitev, so:

- splošna ocena izpolnjevanja pričakovanj občanov od občine
- prisotnost komunalnega opremljanja poslovnih območij v občini
- ocena pokritosti potreb po varstvu starejših občanov
- novogradnja in zagotovitev poslovnega prostora za gospodarstvo
- izvajanje socialnih programov za določene skupine občanov
- obstoj finančnih spodbud za razvoj gospodarstva
- izvajanje programa javnih del
- urejanje parcel za individualno stanovanjsko gradnjo
- zadostna sredstva za socialno ogrožene občane
- pridobivanje občinskih ali državnih stanovanj v občini
- organizacija ali prisotnost občinskega redarstva
- ustanovitev organizacije za izobraževanje odraslih in glasbene šole.

Pri oblikovanju pomožnih tez je pri raziskavi uporabljena tudi politična stabilnost, ki je empirično mirjena skozi več kazalnikov. Opredeljena je skozi sodelovanje med občinskim svetom in županom, upravljanje dela med seboj odvisnih organov, načine sprejemanja odločitev občinskega sveta, usklajenostjo obeh organov, kvaliteto in učinkovitost sodelovanja med državo in občino ter splošno oceno. Kazalniki so:

- ocena splošne politične stabilnosti
- obstoj lokalne koalicije v občinskem svetu
- kvaliteta in učinkovitost sodelovanja občine z državo
- kdo večinsko sklicuje seje občinskega sveta
- uskladitev dela župana z občinskim svetom v prid občine
- kdo največkrat predlaga sklepe občinskega sveta
- kako so sklepi v občinskem svetu sprejeti.

Kot temeljna značilnost lokalne samouprave je pomembna tudi avtonomija, ki pomaga pri uresničevanju subsidiarnega načela. Samo s primerno avtonomnostjo države in z zagotovitvijo finančnega vložka lahko dobimo ustrezno upravljavsko usposobljene lokalne skupnosti. V raziskavi je avtonomnost izmerjena z merjenjem pristojnosti oblikovanja lastnih programov in lokalnih javnih dobrin. Na podlagi svoje avtonomije imajo namreč občine možnost, da se primerno odzivajo, prilagajajo in izdelajo del svojih politik skladno s potrebami svojih občanov (Rožen in Haček 2014, 75–84).

Raziskava ugotavlja kako so povezane posamezne dimenzije: upravno-organizacijski dejavniki, politični dejavniki, družbeni dejavniki, ekonomska moč prebivalstva in podjetij in ekonomska moč občin. Rezultati nam povejo, da so upravno-organizacijski dejavniki najbolj povezani z družbenimi dejavniki, nekoliko manj pa s političnimi. Zelo šibko so povezani z ekonomsko močjo občin. Najmočnejša povezava je med političnimi in družbenimi dejavniki. S političnimi dejavniki so povezani tudi upravno-organizacijski dejavniki in ekonomska moč občin. Ekonomska moč prebivalstva in podjetij pa je povezana z družbenimi dejavniki in ekonomsko močjo občin. Ekonomska moč občin je povezana z vsemi dejavniki, najbolj pa z družbenimi.

Upravljavska sposobnost narašča z velikostjo občin. Gledano po posameznih dimenzijah je velikost občin najbolj povezana z družbenimi dejavniki, najmanj pa s političnimi. S politično stabilnostjo se povečuje upravljavska sposobnost občin, z večjo avtonomijo pa se povečuje upravljavska sposobnost občin (Rožen in Haček 2014, 98–112).

Glavne teza raziskave je potrjena – s statističnimi metodami je bilo dokazano, da boljša upravljavska sposobnost, izmerjena skozi spekter ključnih dejavnikov, pomeni višjo celovitost spektra javnih storitev (Rožen in Haček 2014, 118).

7 MOŽNOSTI STRATEŠKEGA UPRAVLJANJA NA LOKALNI RAVNI

Uprava se v vseh demokracijah sooča s podobnimi težavami – kako priti do sposobne, odgovorne, učinkovite, legitimne, profesionalne, odzivne in pravične javne službe. Uprava namreč neprestano narašča in za nemoteno delovanje zahteva vedno več sredstev – to je značilno posebej za lokalno samoupravo, v kateri ne moremo direktno izmeriti učinkov njenega delovanja. Zato je razumljivo, da se takoj pojavi močna kritika na delo lokalne uprave in zahteva občanov za kakovostnejše storitve, ki ustrezajo vložnemu denarju. Še nekaj časa nazaj je bila raznolikost ponudbe storitev, ki jih je ponujala javna uprava manj usmerjena k uporabniku, kot ponudba storitev, ki jih je ponujal zasebni sektor. Razlog je v monopolnem položaju javne uprave. Konkurence v javnem sektorju namreč ni bilo. Posledično so državljani upravo dojemali negativno (trošenje denarja, neučinkovitost delovanja, neodgovorno ravnanje in podobno). Zato sta v lokalnih samoupravah v glavni dve zahtevi: smotrnejša poraba finančnih sredstev (zmanjševanje javne porabe in števila zaposlenih) in bolj demokratično, odprto, učinkovitejše, hitrejše in uporabniku bližje opravljanje različnih storitev. Za doseg te rezultate so potrebne različne vrste reform, ki obsegajo ne samo uvajanje menedžerskih metod dela, temveč tudi politične, strukturne in reforme ustave. Cilj teh reform je povezan z zahtevami, da naj bo lokalna uprava sposobna zagotoviti zadovoljstvo in zaupanje državljanov v njeno delo. Lokalna (občinska) uprava ima s svojim delovanjem vpliv na posameznike in na celotno družbo, se pravi na gospodarskem, socialnem in kulturnem področju razvoja družbe. Država je uspešna takrat, ko je uspešna lokalna uprava, saj je le ta glavni mejnik njenega razvoja (Haček in drugi 2008, 70–71).

Za postavitev strategije in njeno uresničitev v javni upravi je zadolžen menedžment, enako kot v privatnem sektorju. Vendar obstaja nekaj razlik med položajem zasebnih in javnih organizacij:

- menedžment javne uprave ni odgovoren le za proizvodne vrednosti za zasebnike, ampak tudi za skupnost
- okolje, v katerem delujejo menedžerji javnega sektorja, je bolj kompleksno kot okolje zasebnega sektorja
- menedžerji javnega sektorja morajo uporabljati različne vire, poleg ekonomskih tudi družbeno moč

- menedžerji javnega sektorja imajo bolj raznolike produkcijske možnosti kot v zasebnem sektorju.

Namesto trga, ki je ključen za organizacije zasebnega sektorja, uspešnost v javnem ni pogojena s prodajo na tržišču, ampak od ocene okolja, koliko dosega predvidene dolgoročne učinke.

Ker obstajajo razlike, to vpliva na možnost strateškega vodenja.

1. Okolje je bolj nestabilno in nepredvidljivo (zaradi zamenjav oblasti, ki povzroči spremembe, je postavljanje dolgoročnih ciljev težje in manj sigurno. Prioritete in vodilni se lahko hitro menjajo).
2. Pozicioniranje na trgu ni toliko odvisno od njenih neposrednih rezultatov kot od dolgoročnih učinkov. Morajo se ozirati na politične ocene njihovega delovanja. Nekateri menijo, da je zaradi političnega vpliva menedžment toliko omejen, da je strateško ukrepanje onemogočeno.
3. Strateške prilagojenosti organizacije se presoja, koliko je namen privlačen za tiste, ki dajejo pooblastila. Čeprav je menedžment zadolžen za maksimiranje vrednosti za uporabnike, pa mora zadovoljiti tudi tiste, ki o sredstvih odločajo.
4. Menedžment mora računati tudi na zunanje vire, da bo povečal njihov prispevek, in jih upoštevati pri postavljanju ciljev.
5. Vodstvo mora poleg tega, da ugotovi, kaj občani hočejo zase, potem še čim bolj zadovoljiti te potrebe z alternativnimi predlogi ter tudi spremeniti poglede in spremeniti zahteve občanov (Kavčič in Smodej 2003, 171 – 172).

Tabela 7.1: Usmeritve temeljnih strateških elementov

Strateški element	Zasebni/podjetniški sektor	Javni sektor
Temeljni strateški cilj	Konkurenčnost	učinkovito uresničevanje poslanstva
Ključni finančni cilj	dobiček, rast, tržni delež	zmanjšanje stroškov, učinkovitost
Vrednote	inovativnost, ustvarjalnost prepoznavnost	odgovornost družbi, integriteta, poštenost
Zaželeni izid	zadovoljstvo odjemalcev	zadovoljstvo odjemalcev
Udeleženci	investitorji/lastniki, trg	ustanovitelji, davkoplačevalci, financerji, regulatorji
Razlogi čuvanja tajnosti	zaščita intelektualnega kapitala in intelektualne lastnine	nacionalna varnost
Ključni dejavniki uspeha	stopnja rasti, tržni delež, razlikovanje ponudbe, edinstvenost napredne tehnologije	najboljše prakse vodenja in upravljanja, enotnost, ekonomija obsega, standardizirane tehnologije

Vir: Bolčič (2004, 150).

Upravljalvska sposobnost je osnovni pogoj za možnost strateške sposobnosti usmerjanja lokalne skupnosti. Strateška sposobnost poudarja politične dimenzije, saj se ukvarja z oblikovanjem, izvajanjem, vrednotenjem in prilagajanjem politik. Za strateško sposobnost kot širši pojem od upravljalvske sposobnosti je značilno:

1. utemeljena je kot možnost vrednotenja alternativne rešitve
2. ocenjuje posamezne odločitve glede na tržne razmere, stroške in prednosti
3. je podvržena vrednotenju izvedenih politik in posledičnih sprememb lokalnih potreb, priložnosti in problemov
4. za boljši izkoristek virov vključuje koordiniranje deležnikov pri oblikovanju politik širše od lokalnih meja
5. obsega načrtovanje izvajanja politik in
6. je dolgoročna in presega mandate posamičnih izvoljenih funkcionarjev (Gissendanner v Rožen 2014, 81).

Dejavniki, ki imajo vpliv na strateški menedžment v javnem sektorju so vsebinski in omejitveni. Dejavniki s področja vsebine so: zakonodaja, okviri političnih reform, odprtost zunanjemu okolju in pričakovanja javnosti. Dejavniki s področja omejitev pa so opredeljeni kot:

- strukturalni (raven in področje delovanja vlade, centralni sistem zaposlenih v javni upravi, omejitev trajnosti okvirov zakonodaje, različno izražanje ljudskih pobud, varuh človekovih pravic...)
- postopkovni (dvoumne politike, različnost interesnih skupin, ustvarjanje umetnih časovnih omejitev, nestabilnost koalicije, odvisnost med uslužbenci in funkcionarji, odzivnost do volivcev...) (Ring in Perry v Žurga 2001, 45).

Občine hitro prevzemajo pristope in orodja menedžmenta gospodarskih družb. Strateško upravljanje je izredno pridobilo na pomenu, ki poudarja učinkovito uresničevanje poslanstva in uveljavitev pristopov in orodij, ki omogočajo merjenje uspešnosti, merjenje doseganja ciljev. Ne samo finančnih, temveč tudi drugih vidikov (odjemalci, ostali udeleženci, notranji procesi, kadri in znanje, tehnologija in sistemi). Temelj strateškega upravljanja je strateško načrtovanje ter nadzor in obvladovanje odmikov od načrtovanega (Bolčič 2004, 147).

Organizacije privatnega in javnega sektorja imajo naloge ustvarjanja vrednosti z razvijanjem in razporejanjem virov in zmožnosti za svoje udeležence. Javni sektor je povezan s ponudbo, ki vpliva na socialne in ekonomske vidike z učinki na celotno družbo. Velja, da organizacija posluje preudarno, kadar dela prave stvari na pravi način. Za lokalno samoupravo je pomembno poznavanje in usklajevanje interesov vseh udeležencev, ki so si lahko nasprotni. Glede na zasebni sektor je nekaj pomembnih razlik:

- občan praviloma ni plačnik storitve ali pa zgolj delno
- investitorji nimajo pričakovanj donosnosti kapitala ampak učinkovito delovanje in uresničitev poslanstva
- končni udeleženci so uporabniki proizvodov in storitev, lokalne skupnosti, davkoplačevalci in drugi zainteresirani
- pomembni so regulatorji, ki oblikujejo pravne in finančne okvire delovanja
- krepi se pomen prostovoljstva.

Izvajanje programov na lokalni ravni ni več dovolj. Vse več pomena ima tudi doseganje rezultatov in uresničevanje ciljev. Izjemnega pomena je, da vodstvo uveljavi strateško upravljanje, ki mu omogoča jasno opredelitev pričakovanj, komunikacijo in oblikovanje

usklajenih strateških usmeritev za notranje udeležence ter nazoren prikaz svojih zmožnosti prilagajanja okolju (Bolčič 2004, 149).

Enota lokalne samouprave je zaradi svoje majhnosti najboljše okolje za uvajanje sprememb. Razlog je v tem, da je fleksibilnost lažje zagotavljati v manjših kot v večjih sistemih.

Pomembni so trije elementi zaviranja razvoja učinkovitejšega upravljanja občin:

- prvi element je nacionalni pravni okvir, ki mora dopuščati fleksibilnost – žal to prepogosto predstavlja resno in nepremagljivo oviro, saj določene naloge, ki bi lahko bile prenesene na lokalno raven, izvaja država preko dekoncentriranih enot državne uprave oziroma izpostav različnih ministrstev
- drugi element je kadrovska deficitarnost občin. Vodstvo občine mora namreč biti naklonjeno občinskemu razvoju. Pomembna je strokovna uprava, ki omogoča pripravo uravnoteženih predlogov ter izvajanje sprejetih odločitev na profesionalen način. S tega vidika so manjše občine močno prikrajšane. Delno jim pomaga Zakon o lokalni samoupravi, ki pravi, da se občinske uprave lahko povezujejo in si pomagajo pri izvajanju storitev, kar je dobra priložnost za sodelovanje pa tudi za zmanjšanje stroškov
- tretji element pa je finančna (ne)odvisnost poslovanja občin. Pogosto se ustanavljajo brez konkretne analize sposobnosti preživetja in resne vizije razvoja. Tako imamo mrežo majhnih občin, ki redko same zagotavljajo preživetje skozi proračunsko leto.

Država je dolžna v okviru obstoječe zakonske ureditve zagotoviti temeljne pravne, kadrovske in ekonomske pogoje za delovanje sistema lokalne samouprave. Spodbujati mora vse rešitve, ki težijo k resničnemu izvajanju strateškega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni. Spodbujati mora dobre prakse in preprečiti poskuse zadovoljevanja posamičnih interesov. Tukaj problem predstavljajo občine z zakonsko nezadostnim številom prebivalcev. Če dodamo še podatke o ustrezni infrastrukturi za zadovoljevanje potreb občanov, velika večina malih občin ostane brez dela podlage za obstoj. Njihov obstoj je tako mogoče utemeljiti zgolj na politični volji in iz nje izhajajoči legitimnosti.

Pomemben segment predstavlja prav urejanje financiranja občin, kar je država pozitivno rešila z novim zakonom o financiranju občin. Zakon natančno opredeli, da obstaja možnost zmanjšanja alociranih sredstev dohodnine iz državnega proračuna ali pa povečanje v primerih, ko bi bilo to potrebno. Nova ureditev želi občine spodbujati k večji aktivnosti pridobivanja sredstev iz evropskega sklada za namen razvojnih investicij. To naj bi med občinami povečalo

interes za razvoj in preneslo breme financiranja določenih investicij iz državne na evropsko raven. Občine bi morale temu slediti in tako povečati pritek investicijskega in razvojnega kapitala. S temi sredstvi bi zagotovili hitrejši družbeni razvoj, ki lahko posledično prinese večje zneske iz lastnih finančnih virov. Ko bo država odstranila pravne ovire na poti k fleksibilnejšemu izvajanju nalog iz pristojnosti občine ter začela primerno spodbujati finančno samostojnost občin, lahko pričakujemo ob določenih spremembah in reorganizaciji slovenske samouprave tudi večjo učinkovitost ter večjo upravljavsko sposobnost občin (Haček in drugi 2008, 62–66).

7.1 Omejitve strateškega upravljanja na lokalni ravni

Strateški menedžment je eden od modelov, ki naj bi pripomogel k boljšemu delovanju organizacij in reševal težko gospodarsko stanje. Strategija je lahko tudi v nasprotju z značilnostmi lokalne organizacije, tako da njena racionalnost ni vedno uporabna. Gre za koncept racionalnega delovanja, ki predpostavlja analizo organizacije in njene odnose z okoljem. Organizacija lokalne oblasti je kompleksna, zato bi bilo nujno razviti koncept strategije, ki bi bil uporaben na tej ravni in bi upošteval značilnosti lokalne organizacije oblasti. Strateški menedžment vpliva tako na način delovanja organizacije lokalne oblasti kot tudi na implementacijo politike, ki je rezultat tega delovanja. Uvajanje strateškega menedžmenta na lokalni ravni se sooča z nepovezanim vodstvom med političnim vodenjem in upravnim menedžmentom. Politično vodenje naj bi zagotavljalo blagostanje celotne skupnosti in udeleženci pričakujejo, da naj bi dosegli soglasje, kar bi bilo skladno s strateškim menedžmentom. Politično vodenje je povezano z različnimi strankami, ki imajo svoje strategije za določeno skupnost. Strankarski programi so lahko predlogi za strategijo, vendar so hkrati tekmujoče strategije. Obstajajo tudi razlike med strateškim procesom za lokalno organizacijo oblasti in političnim procesom v stranki. Politični program je najbolj namenjen pridobivanju volivcev. Racionalna strategija zahteva preseganje mej med politiko in upravo. Politični element v organizaciji lokalne oblasti pomeni oviro za proces strateškega menedžmenta. Politični sistem ponuja opcije za volivce in najpomembnejša vloga opozicije je kritičnost nad uvajanjem sprememb. Ideja strategije predpostavlja lojalnost do obstoječega vodenja, ki uresničuje strategijo, politiki pa se čutijo ob tem odvečne. Za stratege so v ospredju stabilni cilji, konsistentne prioritete, jasna strategija. Politiki se bolj ukvarjajo z razlikami, tako da je lahko tudi v nasprotju s skupno strategijo. Lokalna organizacija uprave je sestavljena iz različnih sektorjev, upravljanih in nadziranih ločeno, zato je čutiti pritisk po

enotni organizaciji strateškega menedžmenta. Povezujejo jih predvsem proračunski cilji in posledice, kar ne zagotavlja, da so skupne in splošne rešitve sprejete na podlagi profesionalnih in ekonomskih analiz. Odločitve, ki zadevajo celoto, niso upravne, pač pa morajo skozi politični proces. Implementacija strateškega procesa povzroči pomik k upravnim procesom, ta pa poudarja tehnične vidike delovanja in zožuje njihovo političnost. Organizacija lokalne oblasti ne deluje tipično na tržni način, tako da je strateško razmišljanje omejeno. Politika je usmerjena v opredeljevanje potreb in postavljanje njihovih prednosti, vključuje pa probleme konfliktnih interesov in legitimnosti (Haček in drugi 2008, 75–77).

8 OBČINA ŠKOFJA LOKA

Škofja Loka danes velja za najbolj ohranjeno slovensko mesto iz srednjega veka in je za to območje pomembno iz gospodarskega, geografskega in kulturnega vidika. S svojimi prednostmi (kultura, gospodarstvo, promet) združuje prebivalce gorenjskega, primorskega in osrednjega območja Slovenije.

Danes Občina Škofja Loka meri 146 km², od tega je (po podatkih iz leta 2007) 8.202 ha gozdov, 2.654 ha kmetijskih zemljišč in 320 ha stavbnih zemljišč. V občini je 373,8 km kategoriziranih cest (2007), od tega 8,8 km kolesarskih stez. Občina obsega 62 naselij v 11 krajevnih skupnostih in meji z Občinami Kranj, Železniki, Medvode, Gorenja vas - Poljane, Dobrova - Polhov Gradec.

Na območju občine živi 22.961 prebivalcev (1. 3. 2014). V samem središču – mestu Škofja Loka, prebiva 11.974 prebivalcev, kar pomeni, da v osrednjem delu občine živi več kot pol (52%) vsega prebivalstva.

Najbolj pomemben gospodarski pomen ima še vedno industrija, ki se nahaja okrog železniške postaje, kjer najdemo industrijsko in obrtno cono. Prisotne so tudi dejavnosti, ki se nanašajo na določeno storitev, kmetijstvo pa izgublja na pomembnosti. Se pa prisotnost kmetijstva v preteklosti opazi pri načinu poselitve/razdelitve zemljišč ter pri oblikah naselij in hiš.

V samem mestu lahko najdemo zelo dobro razvitost izobraževalnega sistema, veliko športnih površin, kvalitetno kulturno dogajanje v kulturnih ustanovah in društvih ter dobro razvito omrežje socialnega in zdravstvenega varstva.

8.1 Organi občine

Občinski svet

Občinski svet je najvišji organ za odločanje o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet sestavlja 28 članov, ki se jih voli za obdobje štirih let. Mandat članov občinskega sveta se začne s potekom mandata prejšnjih članov občinskega sveta in traja do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta. Občinski svet se oblikuje na prvi seji, na kateri je potrjenih več kot polovica mandatov članov občinskega sveta.

Župan

Župan je predstavnik in zastopnik občine. Njegova naloga je predstavljati občinski svet, sklicevati in voditi seje občinskega sveta, vendar ne sme glasovati.

V sklopu njegovega dela so tudi naslednje naloge:

- sprejemanje posamičnih programov upravljanja s stvarnim premoženjem
- predlaganje sprejema statuta občine, poslovnika občinskega sveta, proračuna občine, zaključnega računa proračuna, različnih odlokov in drugih aktov, ki so v pristojnosti občinskega sveta
- izvrševanje občinskega proračuna in pooblašcanje drugih oseb za izvedbo nalog povezanih z občinskim proračunom
- skrb za izvedbo splošnih aktov občine in ostalih odločitev občinskega sveta
- skrb za objavljanje statuta, poslovnika, odlokov in ostalih splošnih aktov občine
- predlaganje ustanovitve organov občinske uprave, določanje njihovega delovnega področja in notranje organizacije
- imenovanje in razreševanje zaposlenih (direktorja in predstojnikov občinskih organov)
- določitev podrobnejše notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest občinske uprave
- opravljanje nalog v posamezni krajevni skupnosti (razpis volitev v svet krajevne skupnosti, sklic zborov občanov)
- odločanje o imenovanju javnih uslužbencev v naziv in o sklepanju delovnih razmerij z zaposlenimi v občinski upravi
- ustanavljanje začasnih komisij za področja iz njegove pristojnosti (seznanitev občinskega sveta na naslednji seji)
- odločanje o upravnih zadevah, ki so v občinski pristojnosti na drugi stopnji (imenovanje in razreševanje podžupanov).

Župan Občine Škofja Loka je mag. Miha Ješe, ki občino vodi od leta 2010.

Nadzorni odbor

Delo nadzornega odbora je javno in zajema naštetе naloge:

- pregledovanje dokumentacije o uporabi sredstev iz proračuna
- pregledovanje in proučevanje veljavnih pravnih predpisov in aktov, s katerimi je določen namen uporabe javnega denarja v občini

- ugotavljanje pravilnega delovanja v skladu s predpisi in gospodarna poraba glede na zastavljene cilje
- sprejem letnega programa nadzora
- obravnavanje pritožb občanov
- odločanje o pritožbah nadzorovanih oseb
- sprejemanje poročil, mnenj in priporočil
- obveščanje javnosti
- obveščanje pristojnih organov občine in predlaganje ukrepov, ki so v njihovi pristojnosti
- poročanje svojih ugotovitev občinskemu svetu vsaj dvakrat letno
- izdelovanje nadzornih zapisnikov in poročil
- oblikovanje zahtev za izvajanje revizij Računskemu sodišču RS in prijavljanje sumov storitev prekrškov ali kaznivih dejanj.

Med izvajanjem svojega dela je vsak član nadzornega odbora zavezan k varovanju državnih, uradnih in poslovnih tajnosti, te pa so določene v zakonih, drugih predpisih ali v aktih občinskega sveta. Hkrati je zavezan še k spoštovanju dostojanstva, dobrega imena in osebnostne integritete fizične in pravne osebe (vir: Občina Škofja Loka).

8.2 Strateško upravljanje v Občini Škofja Loka

Za raziskovanje strateškega upravljanja v Občini Škofja Loka sem uporabila metodo družboslovnega intervjuja in programski dokument Strategija razvoja občine Škofja Loka 2025+.

Intervju sem opravila z mag. Miho Ješetom, županom Občine Škofja Loka, ki dobro pozna javni in zasebni sektor. Izkušnje, ki jih ima kot bivši menedžer uspešnega podjetja, so mu pri vodenju občine v veliko pomoč. Doslej Občina Škofja Loka ni imela posebnega razvojnega načrta, temveč se je ravnala po Razvojnem programu za škofjeloško območje, Regionalnem razvojnem programu Gorenjske 2007–2013 in svojih sektorskih programih in prostorskih dokumentih.

Poslanstvo Občine Škofja Loka je, da z javnimi organizacijami, službami in podjetji poskrbi za dobro razvitost in urejenost lokalne skupnosti, da zadovolji vse potrebe občanov celotne starostne strukture, da odloča o uporabi naravnih virov občine, da omogoča visokokakovostne javne lokalne storitve po dostopni ceni in uspešno opravlja s proračunom

občine. Škofja Loka v svoji viziji opredeli pet ključnih razvojnih izzivov, ki jih je s strategijo potrebno prednostno obravnavati – izboljšanje prometnega sistema in dostopnosti, varovanje okolja in narave, oživljanje starega mestnega jedra, zagotavljanje generacijskega in socialnega ravnotežja in gospodarsko rast.

Zanimalo me je, ali se da občino strateško upravljati. Župan pravi, da se brez določene strategije in vizije ne da upravljati ničesar. Na Občini Škofja Loka imajo zato jasno določeno strategijo in vizijo. Za oblikovanje strategije, so uporabili analizo vseh elementov okolja (okolje in prostor, prebivalci in družbeno okolje, gospodarsko okolje, institucionalno okolje in finančni okvir). Postavili so si jasne cilje, ki jih bodo v začrtanem časovnem obdobju uresničili. Strategija razvoja občine Škofja Loka 2025+ je dolgoročna strategija, kar pa ni nujno najboljše za občino, saj je okolje lokalne ravni bolj nepredvidljivo in nestabilno – vsaka menjava vlade lahko povzroči občutne spremembe.

Glavna dejavnika tveganja sta znižanje proračuna in črpanje finančnih sredstev Evropske unije.

Mestu Škofja Loka bodo lahko kmalu rekli »Zelena Loka, modro mesto«. V tem sloganu je povzeta glavna strategija, ki obsega vsa področja, na katerih želijo delovati, da dosežejo cilj – dvig kvalitete življenja prebivalcev. Strategijo in način delovanja občine želijo predstaviti tudi širši javnosti, predvsem preko turizma, ki je ena izmed glavnih strateških točk. Občina ima na vseh področjih strategije dobro pripravljene in dodelane. Za dobro splošno strategijo je občina leta 2014 prejela tudi nagrado Zlati kamen – kot razvojno najbolj prodorna občina.

Ostale strategije v občini so še:

- strategija na področju prometa (za občino zelo pomembna)
- strategija na področju stanovanjske problematike (pripravlja se strategija, ki bo skrbela predvsem za mlade družine – svojo stanovanjsko stisko bodo lahko rešile z najemom kredita, občina pa bo financirala obrestno mero)
- gospodarska strategija (župan meni, da je Škofja Loka gospodarstvu prijazna občina, vendar razmeroma draga)
- strategija vrtčevskega varstva (zadovoljiti potrebe vseh, ki želijo otroke vpisati v vrtec – to bo v popolnosti zagotovljeno leta 2017, ko bo postavljen nov vrtec)
- izobraževalna strategija (medpodjetniški izobraževalni center je tista kohezivna sila, ki skrbi za to, da so podjetja v občini povezana z izobraževalnim sistemom in da so na voljo kadri, ki so kvalitetno izšolani neposredno za podjetja, ki jih potrebujejo)
- strategija razvoja podeželja (pomembna strategija z jasno zastavljenimi cilji – podpiranje malih proizvajalcev domače hrane, ki so zelo iznajdljivi – na majhnih območjih proizvajajo kvalitetne izdelke z visoko dodano vrednostjo)
- strategija turizma (turizem je v občini Škofja Loka zelo pomemben, strategija pa vključuje tudi štiri sosednje občine – povezujejo se na več področjih: razvoj industrije, razvoj podeželja, razvoj turizma in zagotavljanje kvalitetnega življenja v tretjem življenjskem obdobju).

Sama strategija zajema tudi finančni okvir, ki vključuje lastne občinske vire in druge vire (EU sredstva, okoljske takse, zasebni viri...).

Župan mi torej potrdi, da strateško upravljanje v občini Škofja Loka je prisotno, trenutno poteka nemoteno in se ga poslužujejo pri več projektih.

Dejstvo, da je bil prej menedžer v podjetju, mu izjemno pomaga pri strateškem vodenju občine. Zase pravi, da je gospodarstvenik v politiki. Principe vodenja ima enake, kot so bili v gospodarstvu, zaveda pa se, da so cilji popolnoma drugačni. Ne more reči, da vodi občino kot veliko podjetje, ker temu ni tako. Podjetje mora zasledovati profitni princip, v občini pa zasledujejo princip kvalitete življenja za vse občane, zlasti tiste, ki imajo socialne probleme ali manjše možnosti za dostojno življenje.

Glavno oviro strateškega upravljanja na lokalni ravni vidi v volilnem sistemu (ki ni najbolj prijazen do takega upravljanja) in v menjavi vodstva. Meni, da štiriletni mandat ni najbolj

primeren in se zavzema za sistem, kot ga imajo v Italiji – petletni mandat z možnostjo enkratne ponovitve. Se pravi, si lahko izvoljen za deset let. Prvo leto se prilagajaš, se spoznaš s sistemom, osem let delaš na projektih, zadnje leto pa počasi predajaš delo in zagotavljaš, da občino predaš v najboljšem možnem stanju. V osmih letih se res da strateško upravljati projekte, ki si jih je zastavila občina. Ob koncu mandata je v taki ureditvi župan lahko občinski svetnik, kar pomeni neko povezavo s preteklimi projekti in kontinuiteto le-teh. Tudi z vidika strateškega upravljanja se županu zdi tak sistem veliko boljši.

Glavna ovira strateškega upravljanja v občini Škofja Loka pa je polarizacija v občinskem svetu. Sam ne deluje politično in zagovarja, da je z javnimi sredstvi treba delati gospodarno (to je prinesel iz gospodarstva) in pa za vse enako, enakovredno.

Kljub vsemu meni, da je občina Škofja Loka primer dober prakse strateškega upravljanja na lokalni ravni, da so na dobri poti, poudarja pa, da je to ekipno delo. Odlično sodeluje z obema podžupanoma, ki sta realizatorja in generatorja idej. Zdi se mu zelo pomembno, da bodo zanamci rekli, da se je v času strateškega upravljanja občine naredilo veliko dobrega in da imajo vsi od tega korist.

Sklene, da je za koncept dobrega upravljanja občine strateško upravljanje zelo pomembno, a izpostavi, da je pomembno strateško upravljanje s sodelovanjem. Župan ne sme biti tisti, ki bi občino oblikoval po svoji podobi, ampak bo prisluhnil ljudem in delal tisto, kar je dolgoročno za občino najboljše.

Ugotovila sem, da lahko prvo hipotezo – Strateški menedžment na lokalni ravni bi moral biti sestavni del koncepta dobrega upravljanja – potrdim.

Koncept dobrega upravljanja na lokalni ravni namreč vsebuje tudi strateški menedžment. Zajema tako odločevalske procese kot tudi njihovo uresničevanje, njegova analiza pa je osredotočena na dejavnike odločanja in njegovo implementacijo. Dobro upravljanje na lokalni ravni zahteva, da institucije in procesi služijo vsem udeležencem, pri čemer ima to upravljanje, ki vključuje tudi strateški menedžment, osem temeljnih značilnosti: omogoča udeležbo posameznikov, vladavino prava, takojšnjo odzivnost, sprotno odzivnost, konsenzualno usmeritev, nevtralnost in vsestranskost, učinkovitost kompetence in odgovornost. Takšno upravljanje se hitro odziva na sedanje in prihodnje družbene spremembe. Dobro upravljanje ne more biti uspešno brez strateškega načrtovanja. To omogoča lokalnim skupnostim večjo učinkovitost, ker je na voljo državljanom ter zagotavlja

večjo odzivnost na potrebe lokalne skupnosti. Strateško načrtovanje mora biti tudi zelo pregleden proces v katerem lahko sodelujejo vsi udeleženci. Strateški menedžment na lokalni ravni mora upoštevati številne razsežnosti (Haček in drugi 2008, 79).

Strateški menedžment je prisoten in velikokrat del menedžmenta na občinski ravni. Povezan je z udeležbo posameznikov pri procesu odločanja in načrtovanja (Poister in Streib v Rožen in Haček 2014, 54).

Drugo hipotezo – Strateško upravljanje v občini Škofja Loka je prisotno in se izvaja skozi različne projekte – lahko prav tako potrdim.

Od župana izvem, da strateško upravljanje v njihovi občini je prisotno, da poteka nemoteno in se ga poslužujejo pri več projektih. Dejstvo, da je bil prej menedžer uspešnega podjetja, mu pri vodenju občine in izpeljavi strateških načrtov zelo koristi.

Tretjo hipotezo – Strateško upravljanje ni nujno vedno najbolj primerno za lokalno organizacijo oblasti oziroma njeno delovanje – tudi potrdim.

Na področju lokalne samouprave je strateški menedžment povezan z vrednotami, ki morajo biti izražene skozi politični proces kot odgovor na spremembe v okolju, kar pomeni svoj model. Strategija je sistematična podlaga za prihodnje delovanje. Je vrsta idej, ki izražajo glavne vrednote, vire in izzive, s katerimi se organizacija sooča, ter hkrati usmeritev, kaj naj organizacija dela in zakaj. Strategija ima tri vidike. Politični vidik se izraža v prioritetah in uravnoteženju interesov ter aktivnostih za uresničevanje teh interesov. Organizacijski vidik strategije je povezan z lokalno organizacijo oblasti kot sredstvom politikov pri uresničevanju njihovih političnih ciljev. Institucionalni vidik strategije pa razvija in usmerja lokalno organizacijo oblasti k vzpodbujanju in utrditvi političnih in demokratičnih modelov v dani družbi. Strateški menedžment je v največji meri v konfliktu z institucionalno strukturo oblasti, ki zožuje svobodo delovanja predstavnikom ljudstva. Preseganje tega nasprotja zagotavlja z razvijanjem strategije, ki uresničuje demokratično strukturo v političnem sistemu (Haček in drugi 2008, 78).

Nekateri strokovnjaki so mnenja, da je strateško upravljanje v javni upravi bolj zahtevno kot v privatni organizaciji zaradi naslednjih dejstev:

- v javni upravi imajo vodilni in vodstveni delavci več omejitev pri odločanju, ker je ta proces relativno bolj odprt kot pri zasebnikih
- strategija načrtovanja politike ni tako dobro opredeljena v javnih kot v zasebnih organizacijah
- vodilni v javni upravi so pod stalnimi časovnimi omejitvami, ker so odvisni od volitev, zasebni sektor pa te oblike omejitev ne pozna
- koalicije javne uprave so manj stabilne, ko se oblikujejo politike in bolj nagnjene k razpadu med njihovo izvedbo, kar pomeni, da je možnost za uspeh javnih programov majhna
- na politične akterje v javni upravi stalno in neposredno vplivajo različne interesne skupine
- ker racionalen pristop ni najbolj primerna metoda je boljša uporaba malih korakov in druge metode za poenostavitev zapletenih nalog
- podrobna opredelitev cilja in SWOT analiza za javno upravo nista vedno najbolj primerna (Ring in Perry v Žurga 2001, 44–45).

9 ZAKLJUČEK

Upravljaljska sposobnost od politične organizacije pričakuje angažiranost, menedžersko delovanje, soglasnost in dobro sodelovanje na vseh področjih. Predanost premaga politične ovire, vključuje strateške prioritete, odvisne in naraščajoče spremembe, kredibilnost in dovolj velik politični vpliv za dobro uveljavitev politik. Pomembno je učinkovito delovanje, saj s tem optimiziramo kulturne, ekonomske in človeške vire ter zagotovimo ustrezno izvajanje vseh storitev. Menedžersko delovanje od politične organizacije zahteva, da se s spremembami sooča z veliko mero odgovornosti in strokovnosti. Sem spada kompleksnost učenja, inovativnost politik in politična spretnost pri izbiri strateških ukrepov za doseganje strateških ciljev. Soglasno delovanje vključuje civilno družbo in išče široko podporo za doseganje sprememb. Zunanje sodelovanje pa se odraža v zmožnosti oblikovanja politik s podporniki od zunaj in različnimi organizacijami, ki delujejo v mednarodni sferi.

Strateško upravljanje je potek dogodkov, ki ga različne organizacije uporabijo za opredelitev glavnega razloga njihovega obstoja in za opredelitev ključnih razvojnih usmeritev, prioritet in ciljev, ki bi jih organizacija rada dosegla. Strateško upravljanje nam omogoča optimizacijo uporabe in porazdelitev virov (Bolčič 2004, 151). Tudi slovenske občine, ki še vedno zasledujejo stare vzorce delovanja in zaprt način razmišljanja, se izogibajo spremembam, ki dajejo občanom več aktivnega vpliva na delovanje vseh procesov znotraj občinskega delovanja. Vse spremembe se zatrejo v kali in so prikazane kot nesmiselne, neučinkovite in neprimerne (Haček in drugi 2008, 75).

Strateško upravljanje bo pridobivalo na pomenu tudi na lokalni ravni in ostalih nepridobitnih organizacijah. Vpogled v strokovno literaturo nam pove, da na lokalni ravni že v veliki meri posegajo po pristopih in modelih strateškega upravljanja, ki so se že uveljavili v praksi zasebnega podjetniškega sektorja. Potrebne metodološke prilagoditve pristopov so minimalne in v glavnem že izdelane. Usmerjenost udeležencev na rezultate in učinkovitost organizacij trend še pospešuje, zato bodo te organizacije v Sloveniji v večji meri uveljavile strateško upravljanje in načrtovanje z uporabo najsodobnejših pristopov in orodij. Pri nekaterih se je proces že začel.

Tudi na Občini Škofja Loka, kjer sem preverjala v kolikšni meri se poslužujejo strateškega upravljanja. Ugotovila sem, da imajo vizijo in vse strategije dobro izdelane, saj zagovarjajo tezo, da se brez dobre strategije ne da upravljati ničesar. Na občini je torej strateško upravljanje prisotno in se ga poslužujejo pri več projektih. Kljub oviram, ki so po županovem mnenju polarizacija v občinskem svetu in volilni sistem, je Občina Škofja Loka primer dobre prakse uvajanja načel strateškega upravljanja na lokalno raven.

10 LITERATURA

- Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Anheier, Helmut K.. 2005. *Nonprofit organizations: theory, management, policy*. London; New York: Routledge.
- Biloslavo, Roberto. 2008. *Menedžment v 21. stoletju*. Koper: Fakulteta za menedžment.
- Bolčič, Tatjana. 2004. Strateško upravljanje in načrtovanje v nepridobitnih organizacijah V *K večji preglednosti javnih financ: zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 147–158. Ljubljana: zveza ekonomistov Slovenije.
- Bowman, Cliff. 1994. *Bistvo strateškega menedžmenta*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Brajša, Pavao. 1996. *Sedem skrivnosti uspešnega menedžmenta*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave?. Ljubljana: *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.
Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20002brezovsek.pdf>, (13. julij 2016).
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bryson, John M.. 1988. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Coulter, Mary K.. 2002. *Strategic management in action*. Upper Saddle River : Prentice Hall.
- Dimovski, Vlado in Sandra Penger. 2008. *Temelji menedžmenta*. Harlow (Essex) : Pearson Education.
- Ferfila, Bogomil, ur. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Grunig, James E. in Todd Hunt. 1984. *Managing public relations*. USA: Thomson Learning, Inc.
- Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro ur., Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hunger, David J. in Thomas L. Wheelen. 1993. *Strategic management*. 4th ed. Reading: Addison Wesley.
- Hunger, David J. in Thomas L. Wheelen. 1996. *Strategic management*. Reading: Addison Wesley.
- --- 2002. *Strategic management and business policy*. 8th Ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Ješe, Miha. 2016. *Intervju z avtorico*. Škofja Loka, 1. julij.
- Kavčič, Bogdan in Vera Smodej. 2003. *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
- Kovač, Polona. 1999. *Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot*. Ljubljana: Javna uprava.
- --- 2000. *Javna uprava v znamenju ljudi*. Teorija in praksa 37 (2): 279–293. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20002kovac.pdf> (13. julij 2016).
- --- 2002. Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 175. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2007. Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave V *Ekonomski vidiki javnega sektorja: Economic Aspects of the public sector*, ur. Bogomil Ferfila, 139. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kramar Zupan, Milena. 2009. *Menedžment vs. vodenje*. Novo mesto: Fakulteta za poslovne in upravne vede.
- Lane, Jan Erik. 1995. *The public sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications.
- Lipičnik, Bogdan. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

- Možina, Stane, Jurij Bernik, Marjana Merkač in Aleša Svetič. 2000. *Osnove menedžmenta*. Portorož: Visoka strokovna šola za podjetništvo.
- Nutt, Paul C. in Robert W. Backoff. 1992. *Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- *Občina Škofja Loka*. Dostopno prek: <http://www.skofjaloka.si/> (13. julij 2016).
- *Strategija razvoja Občine Škofja Loka 2025+*. Dostopno prek: http://www.skofjaloka.si/default.aspx?Tip=3651223&KeyID=15753&Naslov=Strategija_razvoja_obcine_Skofja_Loka_2025+ (13. julij 2016).
- Pečar, Zdravko. 2004. *Menedžment v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pinterič, Uroš. 2004. *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pučko, Danijel. 1991. *Strateško poslovanje in planiranje v podjetju*. Radovljica: Didakta.
- --- 1999. *Strateško upravljanje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- --- 2003. *Strateško upravljanje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Pusić, Eugen. 1995. *Modernizacija uprave – obrati i trajanja*. Zagreb: Naprijed.
- Rozman, Rudi. 1993. *Planiranje poslovanja podjetja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Rozman, Rudi, Jure Kovač in Franc Koletnik. 1993. *Menedžment*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Rožen, Tomaž. 2014. *Upravljalvska sposobnost samoupravnih lokalnih skupnosti*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/ebook/upravljalvskasposobnost/> (13. Julij 2016).
- Rožen, Tomaž in Miro Haček. 2014. *Merjenje upravljalvske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti: primer slovenskih občin*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Setnikar Cankar, Stanka. 1997. *Ekonomski vidiki sprememb v delovanju javnega sektorja*. Ljubljana: Teorija in praksa 34 (5): 73.
- Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Tavčar, Mitja I. 2000. *Strateške razsežnosti menedžmenta*. Koper: Visoka šola za menedžment; Maribor: Ekonomsko – poslovna fakulteta, Inštitut za razvoj menedžmenta.
- Verbič, Dušan. 2003. *Menedžment v samoupravni lokalni skupnosti*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

- Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vljaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Žagar, Katarina. 2003. *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija: učno gradivo za udeležence seminarja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.
- Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Knjižna zbirka politični procesi in inštitucije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Knjižna zbirka Profesija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRILOGA

Intervju z mag. Miho Ješetom, županom Občine Škofja Loka.

- Kako je občina doslej načrtovala svoj razvoj?

Doslej občina Škofja Loka ni imela posebnega razvojnega načrta, temveč se je ravnala po Razvojnem programu za škofjeloško območje, Regionalnem razvojnem programu Gorenjske 2007–2013 in svojih sektorskih programih in prostorskih dokumentih.

- Ali se občino da strateško upravljati?

Brez določene strategije in vizije se ne da upravljati ničesar. Zato imamo v občini Škofja Loka jasno določeno strategijo in vizijo. Kmalu bomo lahko rekli »Zelena Loka, modro mesto«. To je naša glavna strategija, ki obsega vsa področja, na katerih moramo delovati, da dosežemo cilj - dvig kvalitete življenja prebivalcev. Našo strategijo in način delovanja želimo predstaviti tudi širši javnosti, predvsem preko turizma, ki je ena izmed naših glavnih strateških točk. Na večini področjih imamo torej strategije pripravljene in dobro dodelane. Za dobro splošno strategijo smo v letu 2014 prejeli tudi priznanje Zlati kamen, kot razvojno najbolj prodorna občina.

- Katere so glavne strategije v občini?

V občini je trenutno največja težava promet. Zato je strategija na tem področju za nas še kako pomembna. Že od začetka leta čakamo na razpis za sofinanciranje priprave strateške študije prometa, saj lahko na osnovi tega potem naprej gradimo razvoj mesta.

Naslednja pomembna strategija, ki jo pripravljamo, je strategija na stanovanjskem področju. Do sedaj smo imeli samo strategijo reševanja najbolj nujnih, socialnih problemov, zdaj pa pripravljamo strategijo, ki bo poskrbela predvsem za mlade družine. Poskrbeli bomo, da bodo lahko rešili svojo stanovanjsko problematiko z najemom kredita, občina pa bo financirala obrestno mero.

Na gospodarsko strategijo nimamo velikega vpliva, vendar menim, da je Škofja Loka gospodarstvu prijazna občina, kljub temu, da je razmeroma draga - v mislih imam predvsem drag komunalni prispevek.

Na področju vrtčevskega varstva imamo jasno strategijo - zadovoljiti potrebe vseh, ki želijo otroke vpisati v vrtec. Menim, da bo to v popolnosti zagotovljeno v letu 2017, ko bomo postavili nov vrtec.

V izobraževanju smo v zadnjem obdobju naredili ogromen preboj. Medpodjetniški izobraževalni center je tista kohezivna sila, ki bo res poskrbela za to, da bodo naša podjetja povezana z izobraževalnim sistemom. Tako bomo imeli kadre, ki bodo kvalitetno izšolani neposredno za podjetja, ki jih bodo potrebovala.

Naslednja pomembna strategija je razvoj podeželja. Imamo jasno zastavljene cilje - podpiranje malih proizvajalcev domače hrane, ki so zelo iznajdljivi - na majhnih območjih, majhnih kmetijah proizvajajo kvalitetne izdelke z visoko dodano vrednostjo. Cilj je, da te izdelke približamo tudi občanom sosednjih občin, zato je občina vključena tudi v organizacijo mesečnih in tedenskih tržnic.

Zelo pomemben pa je turizem. Strategija vključuje tudi štiri sosednje občine, kar se nam zdi izredno pomembno, saj je sodelovanje ključnega pomena. Povezani smo na več področjih: razvoj industrije, razvoj podeželja, razvoj turizma in zagotavljanje kvalitetnega življenja v tretjem življenjskem obdobju.

- Kje vidite oviro strateškega upravljanja?

Glavna ovira je v volilnem sistemu, ki ni najbolj prijazen do takega upravljanja in v menjavi vodstva. Štiriletni mandat ni najbolj primeren in osebno se zavzemam za sistem, kot ga imajo v Italiji. Tam imajo petletni mandat, z možnostjo enkratne ponovitve. Se pravi, ko si izvoljen, si lahko izvoljen za deset let. To pomeni, da se prvo leto prilagajaš, se spoznaš s sistemom, osem let delaš na projektih, zadnje leto pa počasi predajaš delo in zagotavljaš, da občino predaš v najboljšem možnem stanju. V osmih letih se torej res da strateško upravljati projekte, ki si jih je zastavila občina. Ob koncu mandata je župan lahko občinski svetnik, kar pomeni neko povezavo s preteklimi projekti in kontinuiteto le-teh. Tudi z vidika strateškega upravljanja se mi zdi to veliko boljše.

- Strateško upravljanje na občini je prisotno, se ga poslužujete?

Je prisotno in se ga poslužujemo pri več projektih.

- Vam dejstvo, da ste bili prej menedžer v podjetju, pomaga pri strateškem vodenju občine?

Izjemno veliko. Velikokrat rečem, da sem gospodarstvenik v politiki. Principe vodenja imam take, kot so bili v gospodarstvu, moramo pa se zavedati, da so cilji popolnoma drugačni. Ne morem reči, da je občina kot veliko podjetje, ker ni tako. Podjetje mora zasledovati profitni princip, v občini pa zasledujemo princip kvalitete življenja za vse občane, zlasti tiste, ki imajo kakšne socialne probleme in manjše možnosti za dostojno življenje. Za vse te mora občina s svojo strategijo poskrbeti, da so enakovredno vključeni v življenje vseh občanov.

- Glavna ovira za proces strateškega upravljanja v Občini Škofja Loka?

Glavna ovira bi lahko bila polarizacija v občinskem svetu. Sam ne delujem politično in zagovarjam, da je z javnimi sredstvi potrebno delati gospodarno (to sem prinesel iz gospodarstva) in pa za vse enako, enakovredno.

- Torej proces strateškega upravljanja poteka nemoteno?

Trenutno poteka nemoteno, ker imamo večino v občinskem svetu. Gledamo dolgoročno in realiziramo vse cilje, ki si jih zastavimo.

- Torej je Škofja Loka primer dobre prakse strateškega upravljanja na lokalni ravni?

Menim da ja, da smo na dobri poti, moram pa poudariti dobro sodelovanje, to je ekipno delo. Z obema podžupanoma odlično sodelujemo, sta tista, ki sta generatorja in realizatorja idej.

Glavno je, da bodo naši zanamci rekli, da se je v času strateškega upravljanja občine naredilo veliko dobrega in da bodo imeli od tega korist.

- Vsaka občina mora razviti svojo strategijo? Kako na to vpliva velikost?

Seveda, vsaka občina je specifična in potrebuje specifično, svojo strategijo. Menim, da velikost nima posebnega vpliva.

- Za koncept dobrega upravljanja občine je strateško upravljanje zelo pomembno?

Seveda, strateško upravljanje s sodelovanjem. Župan ni tisti, ki bi občino oblikoval po svoji podobi, ampak bo prisluhnil ljudem in delal tisto, kar je dolgoročno za občino najboljše.