

# Načrtovanje in izvedba razvoja občin s pomočjo projektnega managementa

Jure Kovač

Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Kidričeva 55, 4000 Kranj,  
jure.kovac@fov.uni-mb.si

## Povzetek

*Projektne management se je uveljavil na področju načrtovanja in izvajanja razvoja občin kot nepogrešljivo orodje. V Sloveniji se je sistematična uporaba projektnega pristopa pri usmerjenju in izvajanju razvoja občin prvič pojavila pred dvajsetimi leti. Prve izkušnje in koraki na tem področju so bili spodbudni. Žal pa navedeni dosežki niso pripeljali do širšega razvoja skupne metodologije projektnega pristopa na področju razvoja občin. Danes obstaja zelo različna praksa na področju uporabe orodij projektnega managementa pri načrtovanju razvoja občin. V prispevku so prikazani rezultati empirične raziskave s področja sistematičnega razvoja občin s pomočjo projektnega pristopa v našem okolju. Pri tem so izpostavljena določena spoznanja in usmeritve za sistematično uporabo projektnega managementa pri razvoju občin.*

**Ključne besede:** *projektne management, strateški razvoj, razvoj občine*

## The planning and implementation of municipality development using project management

### Abstract:

*Project management has been recognised as an indispensable tool for planning and implementing the development of municipalities. In Slovenia, the systematic use of the project-based approach in the guidance and implementation of municipal development emerged twenty years ago. The first steps and experiences in this field were promising. Unfortunately, the results achieved failed to lead to a wider development of a common project-based approach methodology for municipal development. Today, practices in the application of project management tools for municipal development planning differ widely. The article reveals the results of an empirical study researching the systematic development of Slovenian municipalities using the project-based approach. Certain findings and guidelines to increase the systematic application of project management in the development of municipalities have been highlighted.*

**Key words:** *project management, strategic development, municipal development*

### 1. Uvod

Izzivi, s katerimi se danes soočajo sodobne družbe tako na državni kot tudi na lokalni ravni, so vse bolj zahtevni in kompleksni. Iskanje odgovorov na vprašanja o alokaciji razpoložljivih potencialov v dobrobit celotnega sedanjega in bodočega človeštva postaja ena od najpomembnejših nalog državnikov sveta (Kovač in drugi, 2012, str. 10). Za uspešno in učinkovito obvladovanje razvoja in rasti sodobnih družb je treba najprej poznati izzive, pred katere so sodobne družbe postavljene.

Za področje Evropske unije je bila na pobudo podjetja Siemens pod njegovim okriljem izdelana študija »Slika prihodnosti – scenariji horizontov 2020« (Pictures of the Future – Scenario Horizons 2020). Namen študije je bil prikazati in izboljšati razumevanje bodočih trendov razvoja Evropske

unije. V navedeni študiji, ki jo je izdelalo podjetje TNS Infrates München, je izpostavljenih naslednjih 10 megatrendov, s katerimi se okolje v Evropski uniji sooča:

- naraščajoča globalizacija,
- podaljševanje življenjske dobe prebivalstva,
- zmanjševanje natalitete,
- večanje vloge žensk v gospodarstvu in družbi,
- prosta izbira življenjskega sloga,
- večanje vloge virtualnih skupnosti,
- povezovanje različnih komunikacijskih medijev,
- povečanje mobilnosti prebivalstva,
- naraščanje priseljevanja v Evropo,

- porast hitrosti tehničnega razvoja in skrajševanje življenjskih ciklov izdelkov ter storitev (Hartwich, 2011, str. 13).

Našteti ključni trendi odločilno oblikujejo in zaznamujejo ožje in širše okolje delovanja tako držav in lokalnih skupnosti kot podjetij znotraj EU in širše. Politiki in managerji morajo za načrtovanje razvoja lastnih organizacij poznati tako globalne trende kot trende v posameznih okoljih in panogah. Brez razumevanja navedenih trendov je vsako načrtovanje bodočega razvoja tako na ravni države, lokalne skupnosti kot tudi na ravni podjetij neuspešno.

## 2. Sodobni trendi in izzivi na področju organiziranja državne uprave in lokalne samouprave

Svoje ugotovitve o trendih in izzivih, s katerimi se soočajo državniki pri organiziranju sodobnih državnih institucij, so pri Svetovnem ekonomskem forumu (World Economic Forum) strnili v zanimivo poročilo z naslovom »Prihodnosti vladanja« (The Future of Government – Global Agenda Council on the Future of Government, 2012). Avtorji poročila ugotavljajo, da se je korenit proces spreminjanja načina dela in organiziranja državnih uprav v posameznih državah že začel in prinaša prve pozitivne rezultate. V poročilu so opisani tudi primeri dobre prakse, s katerimi želijo avtorji podkrepiti nujnost sprememb pri bolj učinkovitem organiziranju državne uprave in hkrati prikazati možnosti zanje. Hkrati pa je v poročilu izpostavljeno opozorilo o velikem razkoraku med zahtevami okolja in obstoječim načinom dela in organiziranja državne uprave v večini držav iz razvitih gospodarskih okolij.

Avtorji poročila »Prihodnosti vladanja« navajajo naslednje nujne ukrepe na področju organiziranja državne uprave (The Future of Government, 2012, str. 14):

- Prenova zakonodajnega okvira na področju delovanja državne uprave. Po mnenju avtorjev sedanja zakonodaja zaostaja za spremembami in zahtevami okolja. Na področju gospodarske strukture lahko – pod vlivom globalizacijskih procesov – spremljamo korenito spreminjanje organiziranosti podjetji in načina delovanja njihovega managementa. Država uprava pa ostaja ujeta v okvirih, ki segajo nekaj desetletij v preteklost.
- Preoblikovanje organizacijskih struktur in uvajanja procesnega pristopa v državno upravo, ki bi povečala prilagodljivost in izboljšala odzivnosti dela zaposlenih v državni upravi. Državna uprava je še vedno klasični primer uporabe principov organiziranosti 19. in 20. stoletja. V podjetjih je procesni pristop na

začetku 90. let prejšnjega stoletja naredil revolucijo v načinu organiziranja dela. Državnih uprav se navedene spremembe niso niti dotaknile. Delo še vedno poteka v strogo hierarhični organizacijski strukturi, zaznamovani z dolgotrajnimi procesi odločanja.

- Sprememba organizacijske kulture v državni upravi. Organizacijska kultura predstavlja celovit sistem norm, vrednot, predstav, prepričanj in simbolov, ki določajo način obnašanja in reagiranja na probleme vseh zaposlenih in s tem oblikujejo pojavno obliko neke organizacije. Način organiziranja in postavljena strategija razvoja državne uprave generira obstoječo, sodobnemu okolju neustrezno, organizacijsko kulturo, ki je daleč od zahtev sodobnega okolja in potreb uporabnikov njenih storitev.
- Pospeševanje izmenjave informacij med državno upravo in uporabniki njenih storitev (»odprta vlada«). Sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT) omogoča hiter, poceni, enostaven in varen način prenosa posameznih vrst podatkov in informacija in dostopa do njih. Odpiranje informacijskih dostopov za uporabnike storitev v državni upravi povečuje transparentnost, vključenost in učinkovitost dela državne uprave.
- Prenova sistemov izbire kadrov, napredovanja in nagrajevanja. Sedanji način izbire kadrov v državni upravi temelji na sedanjih opisih delovnih mest. V opisih delovnih mest so zapostavljeni podatki o osebnih lastnostih posameznikov, kot so: inovativnost, samoiniciativnost, timsko delo itd. V ospredju je izpolnjevanje strokovnih kompetenc, ki prevladujejo kot izborni kriterij. Napredovanje v državni upravi temelji na senioriteti in ni povezano z rezultati dela posameznika. Podobno je s sistemom nagrajevanja.
- Modernizacija sistema izobraževanja in usposabljanja. Navedene oblike organiziranja in izvajanja dela v državni upravi lahko presežemo samo s korenitim spreminjanjem obstoječih študijskih programov in programov usposabljanja. Večina izobraževalnih institucij na področju izobraževanja diplomantov za delo v državni upravi ima študijske programe, ki ne vključujejo pridobivanja kompetenc s področja: mrežnega povezovanja, javno-zasebnega partnerstva, državljske participacije itd.

Navedenim izzivom se, po mnenju avtorjev, pridružujejo trenutni problemi, ki jih je povzročila sedanja finančna in gospodarska kriza in se odražajo v krčenju finančnih sredstev za delo državne uprave in investicij v državne projekte. Zato je po mnenju avtorjev še toliko bolj pomembno, da se državna uprava (in tudi lokalna samouprava) organizirata po tako imenovanih principih: VART (vitka, agilna,

racionalna in tehnološko napredna) (FAST: Flatter, Agile, Streamlined, Tech-enabled). Pri tem posamezni principi pomenijo:

- Vitka v smislu organiziranosti in skrajšanja procesov sprejemanja odločitev. Predvsem na področju medsektorskega povezovanja in sodelovanja ter povečanja administrativne učinkovitosti.
- Agilna v pomenu hitre odzivnosti in prilagodljivosti. Odpravo nepotrebnih procesov in procedur, katerih namen ni povečanje dodane vrednosti storitve za državljana. Sposobnost oblikovanja mrežnih povezav z različnimi subjekti (podjetja, neprofitne organizacije itd.) z namenom povečanja kakovosti storitve za državljane.
- Racionalna. V 21. stoletju bo državna uprava v številnih državah pod velikim racionalizacijskim pritiskom. Krčenje in zmanjševanje finančnih sredstev ob hkratni zahtevi po povečanju učinkovitosti in kakovosti opravljanja storitev postavlja vodilne uradnike v državni upravi v nezavidljiv položaj. Rešitev so v prenosu sodobnih praks na področju managementa v delo državne uprave.
- Tehnološko napredna. Uvajanje sodobne IKT v delo državne uprave prav tako omogoča rešitev predhodno navedenega problema. V veliki meri se lahko delovni procesi v državni upravi s pomočjo uvedbe in podpore sodobne IKT pocenijo, poveča se lahko njihova učinkovitost in izboljša transparentnost ter dostopnost (The Future of Government, 2012, str. 12).

Na področju delovanja in organiziranja lokalne samouprave je avtor Warner (2010) v svojem članku »Prihodnost lokalne samouprave: izzivi 21. stoletja« (The Future of Local Government: Twenty-First Century Challenges) identificiral naslednje ključne izzive na ravni lokalne samouprave:

- Spremembe na področju procesov privatizacije storitev državne in javne uprave. Sedanji modeli izvedenih privatizacij na področju opravljanja javnih storitev – v razvitih gospodarskih okoljih – niso prinesli zelenih rezultatov. Predvsem je izostal učinek na področju zniževanja stroškov in ustvarjanja nove dodane vrednosti za uporabnike teh storitev. Iskanja rešitev pri zniževanju stroškov javnih storitev s pomočjo privatizacije bo potekalo v smeri uvajanja hibridnih oblik povezovanja med privatnim in državnim sektorjem in v smeri povečanje učinkovitosti managementa v javni upravi.
- Težave na področju financiranja infrastrukturnih projektov se bodo še zaostriale. To bo zahtevalo od politikov – tudi na lokalni ravni – večjo odprtost v širši mednarodni prostor in iskanje novih virov financiranja izven državnega in lokalnega okolja.

- Redefiniranje ciljev (njihovega doseganja) lokalne samouprave, upoštevajoč spremembe, ki potekajo v okolju (demografske, okoljske itd.). Predvsem iskanje novih oblik vključevanja prebivalcev v procese sooblikovanja razvoja in odločanja na lokalni ravni bo eden od pomembnih izzivov, s katerimi se bodo soočali lokalni politiki.
- Nujnost uvajanja strateškega razmišljanja in načrtovanja na lokalni ravni. Dolgoročno in celovito načrtovanje razvoja je zahteva, ki izhaja iz vedno večjih okoljski in drugih izzivov, s katerimi se srečujejo politiki na lokalni ravni. Rešitve so v večji vlogi regionalnega povezovanja in skupnih projektov razvoja, ki se bodo izvajali tudi preko državnih meja (Warner, 2010, str. 145–147).

Na osnovi predstavljenih videnj posameznih avtorjev lahko svoje ugotovitve strnemo v naslednje misli: Tako državna uprava kot tudi lokalna samouprava sta pred velikimi izzivi in spremembami. Na področju gospodarske strukture lahko že več kot dve desetletji spremljamo radikalne procese prilagajanja podjetij novim trendom in zahtevam sodobnega globalnega gospodarskega prostora. Državno upravo in lokalno samoupravo navedena naloga še čaka. To bo zahtevalo kreativne procese uvajanja sodobnih oblik organiziranja in načinov dela, podprtih s sodobno IKT, ki bo v ospredje postavila potrebe državljanov in občanov s pomočjo njihove vključitve v procese odločanja.

### 3. Sistematično obvladovanje razvoja na ravni državne uprave in lokalne samouprave

Teorija managementa je razvila številne metode in tehnike na področju sistematičnega oblikovanja in uresničevanja dolgoročnega razvoja podjetij in drugih organizacij, kot na primer: strateško planiranje, strateški management, projektni management itd. Navedene metode in tehnike managementa se že od sredine osemdesetih let intenzivno prenašajo tudi na področje dela državne uprave in lokalne samouprave. Za prenos in uporabo sodobnih metod in tehnik dela managementa iz profitnih organizacij na področje državne in lokalne samouprave se je uveljavil izraz »Novi javni management« (New Public Management) (Bačlija, 2011, str. 97–99).

Razvoj novega javnega managementa ima dolgo zgodovino in sega v pozna 70. in na začetek 80. let prejšnjega stoletja (Gruening, 2001, str. 2). Povezuje se z reformami, ki so bile izvedene v državni in javni upravi v Angliji, ZDA in Novi Zelandiji. Principi, na katerih temelji novi javni management, so predvsem (Gruening, 2001, str. 2; Schedler in Proeller, 2011, str. 39):

- decentralizacija,

- uvajanja kazalnikov merjenja uspešnosti in učinkovitosti,
- uvedba notranjega nadzora in revizij delovanja,
- usmerjenost na potrebe uporabnikov,
- uvajanja »nadzorovane« konkurenčnosti,
- povezovanje javnega in zasebnega sektorja,
- strateško planiranje in management,
- ločevanje politike in administrativno-strokovnega dela,
- povečanje učinkovitosti finančnega managementa;
- izboljšanje učinkovitosti procesov dela,
- celovita informatizacija in uporaba sodobne IKT tehnologije,
- redefiniranje vloge občanov v procesih sprejemanja odločitev na različnih ravneh,
- racionalizacija struktur in procesov dela,
- uvajanje sodobnih metod in tehnik dela managementa ter slogov vodenja (na primer pogodbeni management),
- uvajanje večje transparentnosti v delovanju državnih organov na vseh ravneh.

Z zgoraj navedenimi principi še nismo izčrpali vseh praks in načinov dela, ki so povezani z novim javnim managementom. Iz navedenega nabora se bomo osredotočali na dve področji, in sicer na: sistematični pristop pri dolgoročnem načrtovanju razvoja na ravni lokalne samouprave s pomočjo strateškega planiranja in na učinkovit način izvajanja sprejetih strateških usmeritev ter enkratnih kompleksnih nalog s pomočjo projektne managementa.

Strateški in projektni management se uvrščata med klasične metode sodobnega managementa. Pri tem je treba poudariti, da obe področji nista izgubili svoje aktualnosti in uporabnosti. Prav tako sta se teoriji strateškega in projektne managementa v zadnjih letih pospešeno razvijali in uvedli nova spoznanja ter metode in tehnike dela, ki sledijo spremembam in izzivom v okolju.

Danes nihče ne dvomi, da je strateški management nujni sestavni del usmerjanja razvoja tako na ravni države kot podjetja. Brez sistematičnega analiziranja, spremljanja in predvidevanja trendov v okolju je vsako načrtovanje nadaljnega razvoja nestrokovno početje. Največji problem managerjev danes je, da morajo v tako kompleksnem okolju, na temelju poznavanja posameznih trendov in gibanj različnih dejavnikov, predvideti prihodnji razvoj lastnih organizacij. V okviru strateškega managementa – še prej strateškega planiranja – so se razvili inštrumenti, metode, tehnike in pristopi za obvladovanje vse bolj kompleksnega okolja.

Na drugi strani pa ima projektni management za sodobno poslovno okolje dve pomembni pozitivni lastnosti oziroma značilnosti. Prva lastnost ali bolje rečeno značilnost projektne managementa je, da za rešitev problema ali naloge združi različne

strokovne profile strokovnjakov in sredstva ter ostale potrebne resurse za doseganje postavljenega cilja. V sodobnem kompleksnem okolju je interdisciplinaren pristop nujen. Druga značilnost je njegova učinkovitost. V primerjavi s klasičnim načinom vodenja in funkcijskim pristopom je projektna oblika več kot uspešna. Danes je čas kritični resurs. Zato je hitro in kvalitetno doseganje postavljenih ciljev konkurenčna prednost.

Veliki popularnosti projektne načina dela je sledil tudi razvoj teorije projektne managementa. Razvoj projektne managementa je potekal zadnjih dvajset let od systemskega vidika, prek ciljno usmerjene teorije, do projektne usmerjenega managementa in v zadnjem času tako imenovanega agilnega projektne managementa ter projektne managementa 2.0, ki temelji na uporabi sodobne IKT.

Uporaba metod in tehnik dela strateškega planiranja na področju državne uprave je povezana z uvajanjem koncepta novega javnega managementa in spreminjanjem zakonodajnih okvirov v posameznih državah na področju načrtovanja razvoja tako na državni kot lokalni ravni.

Monaha v svojem delu »Vladni managerski priročnik za strateško planiranje« (The Government Manager's Guide to Strategic Planning) opisuje proces uvajanja koncepta strateškega načrtovanja na ravni državne administracije ZDA. V prvi vrsti je bilo treba – kot navaja avtorica – prilagoditi zakonodajne okvire za uvedbo strateškega planiranja v delo državne uprave. To je zahtevalo tudi največ časa – več kot desetletje (Monaha, 2013, str. 4–6). Glavne razlike, ki se pojavljajo med procesom strateškega planiranja na ravni podjetja in strateškega planiranja na ravni državne in lokalne samouprave, so predvsem v tem:

- Na ravni državne in lokalne samouprave se velikokrat poudarja potreba po zakonodajnih podlagah za uvedbo strateškega načrtovanja. V podjetju se managerji sami odločajo za uvedbo strateškega načrtovanja. Res je, da je brez strateškega načrtovanja v sodobnem okolju načrtovanje nadaljnega razvoja skoraj nemogoče. Prav tako se politiki na lokalni ravni lahko sami odločajo za uvedbo strateškega planiranja in s tem korenito izboljšajo načrtovanje razvoja svoje lokalne skupnosti. Zakonodajnih ovir za to ni.
- Pri določanju ciljev v strateškem planu imajo v podjetjih lažje delo. Zelo jasno je, kaj so cilji pri poslovanju podjetja. Pri določanju ciljev na ravni državne in lokalne samouprave pa je cilje treba opredeliti in, kar je zelo pomembno in ključnega pomena za posamezne cilje, določiti kazalnike merjenja njihovega doseganja. Zato Monaha predlaga, da se pri izdelavi strateškega

plana v državni upravi uporablja koncept »Sistem uravnoteženih kazalnikov« (Monaha 2013, str. 7-10).

- Bistvo strateškega načrtovanja je v identifikaciji trendov v okolju, analiziranju lastnih potencialov, v izdelavi dolgoročne razvojne usmeritve na osnovi primerjalne analize med trendi v okolju in lastnimi potenciali ter pri tem upoštevanju interesov vseh deležnikov. Vključiti interese vseh deležnikov v proces strateškega planiranja na ravni državne in lokalne samouprave je zelo zahteven proces. Strateški plan je zelo koristno orodje, ki politikom na različnih ravneh olajša proces poenotenja posamičnih interesov na skupni imenovalec. Za doseg navedenega cilja morajo politiki in managerji v državni in lokalni samoupravi razviti celovit sistem komuniciranja z različnimi deležniki (Monaha, 2013, str. 55).

Ne glede na razlike, ki se v procesu strateškega planiranja pojavljajo v državni upravi, v primerjavi s procesom strateškega načrtovanja v podjetjih, je danes splošno sprejeto dejstvo, da strateško planiranje postaja orodje načrtovanja nadaljnjega razvoja tako na državni, predvsem pa tudi na lokalni ravni.

V primerjavi s strateškim planiranjem ima uporaba projektnega managementa v državni upravi veliko daljšo tradicijo. Še več. Do določene mere lahko trdimo, da se je razvoj projektnega managementa začel v širšem okviru državne uprave, kot na primer na področju vojaških projektov. Ne glede na to obstajajo pomembne razlike med značilnostmi in razsežnostmi projektnega managementa v podjetjih in v državni upravi. Weinstein in Jaques navajata naslednje značilnosti projektnega managementa v državni upravi (Weinstein in Jaques, 2013, str. 3):

- zelo obsežen krog deležnikov, ki so vključeni v projekt;
- rezultati projekta so velikokrat zelo pomembni za širše družbeno okolje;
- spremembe v političnem okolju (moč strank) imajo vpliv na izvedbo projekta;
- javni nadzor nad izvedbo projekta je pomanjkljiv;
- velike napake pri izvedbi projekta privedejo do »predimenzioniranega« nadzora.

V zadnjem času v okviru teorije projektnega managementa vse bolj izstopa tako imenovani agilni projektne management (Stare, 2011; Nemeč-Pečjak, 2013; Daković in Vrečko, 2013), ki ob podpori sodobne IKT tehnologije spreminja tradicionalno razumevanje posameznih faz življenjskega cikla projekta. Metodologija agilnega projektnega managementa je našla svoje mesto tudi na področju uporabe projektnega managementa v državni upravi. Avtor Wernham (2012) v svoji knjigi »Agilni

projektne management za vlado« (Agile Project Management for Government) navaja številne primere uporabe metodologije agilnega projektnega managementa v državnih upravah po celem svetu in pri tem izpostavlja, da se morajo vlade nehati slepiti z izgovorom, da bodo vse težave z njihovimi projekti reševali zunanji – pogodbeni izvajalci. Po mnenju avtorja morajo vlade prevzeti iniciativo v vseh fazah življenjskega cikla projekta, prav v prevzem aktivne pobude vlad je usmerjena metodologija agilnega projektnega managementa (Wernham, 2012).

#### **4. Načrtovanje in izvedba razvoja občin s pomočjo strateškega in projektnega managementa**

Iz dosedanjega prikaza lahko zaključimo, da postaja strateški management nepogrešljiv pri načrtovanju razvoja na državni, še bolj pa na lokalni ravni. Nosilci in odločevalci načrtovanja razvoja na ravni lokalne samouprave so vse bolj postavljeni pred kompleksne probleme z negativnimi dolgoročnimi vplivi na njihovo okolje. Zato bodo morali začeti razmišljati o razvoju in ga načrtovati celovito z večletnim pogledom v prihodnost.

Projektne management ima na področju državne in lokalne samouprave že dolgo tradicijo. Tudi v našem okolju. Kot primer uvajanja sistematičnega razvoja občin s pomočjo strateškega in projektnega managementa lahko navedemo program REVIT (Revitalizacija občin v Sloveniji) iz začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja. Nosilec programa REVIT, ki in je potekal pod okriljem takratnega Ministrstva za znanost in tehnologijo RS, je bil Inštitut za projektne management na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru. Ključni vsebinski poudarki programa so bili strateško načrtovanje razvoja posamezne občine z oblikovanjem sistema projektnega managementa za izvedbo oblikovanih projektov, ki so bili potrebni za doseg v strategiji opredeljenih ciljev. Najpomembnejši cilji programa REVIT so bili (Hauc in Kovač, 1996):

- določitev strateških področij razvoja občin in njihovih priorit,et,
- določitev in priprava urgentnih projektov,
- izdelava strateških alternativ,
- strateško odločanje po načelu strateških konferenc,
- priprava zagonov projektov,
- priprava pogojev za izvedbo projektov,
- lansiranje projektov v izvajanje,
- zagotovitev uspešnega modela projektnega vodenja.

Od devetdesetih let prejšnjega stoletja pa do danes se je na področju sistematičnega razvoja občin veliko spremenilo. Danes imamo 212 občin, ki so bistveno manjše, kot so bile občine pred več kot dvajsetimi leti. Imamo tudi ohlapen zakonodajni okvir, kot na

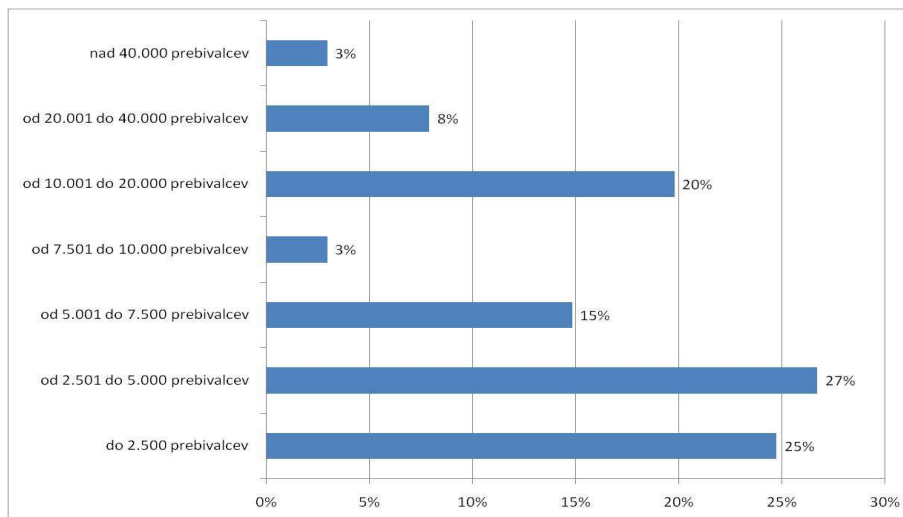
primer »Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkov za pripravo predloga državnega proračuna in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti« (Uradni list RS, št. 44, 2007), ki v 2. členu poskuša oblikovati in pojasniti hierarhijo pojmov na področju celovitega pristopa pri načrtovanju razvoja od državne do lokalne ravni. V 42. členu pa Uredba uvaja – za razvoj lokalne samouprav zelo pomembno določilo – tako imenovani Načrt razvojnih programov, ki je še danes zbirni temeljni razvojni dokument na lokalni ravni. Ne glede na to, da je bila Uredba iz leta 2007 nadomeščena z novo Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkov za pripravo predloga državnega proračuna iz leta 2010 (Uradni list RS, št. 54, 2010), je v 45. členu določeno, da se uporablja tudi na ravni lokalne samouprave.

4.1 Raziskava o obvladovanju sistematičnega razvoja občin s pomočjo projektne managementa.

Marca 2014 je bila v okviru Inštituta za projektne management Ekonomske fakultete v Mariboru izvedena empirična raziskava s področja »Obvladovanja sistematičnega razvoja občin s pomočjo projektne managementa« (Vrečko, in drugi, 2014). Namen empirične raziskave je bil ugotoviti stopnjo razvitosti uporabe strateškega in projektne managementa pri načrtovanju in izvedbi razvojnih projektov v občinah v RS. Anketa je bila razdeljena na 13 vprašanj, ki so bila vsebinsko razdeljena na tri sklope: splošni podatki o občini, strateško načrtovanje in uporaba projektne managementa pri razvoju občine. Poslanih je bilo 212 vprašalnikov, od tega sta bila vrnjena 102 vprašalnika, kar predstavlja 48,2-odstotno odzivnost. V nadaljevanju so navedeni samo **delni rezultati ankete**, ki izhajajo iz prve stopnje obdelave podatkov.

### Splošni podatki o občini:

**Preglednica 1:** Število prebivalcev v občinah

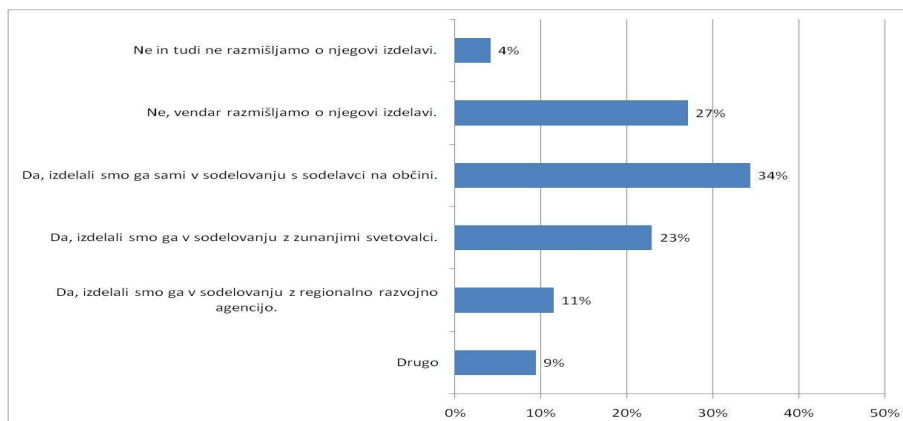


Večina v anketi sodelujočih občin se uvršča med občine, ki imajo do 5.000 prebivalcev. Z 20 %

izstopa tudi skupina občin, ki imajo med 10.001 in 20.000 prebivalcev.

## Podatki o strateškem načrtovanju razvoja občin

**Preglednica 2:** Ali imate izdelan celovit strateški razvojni (večletni) načrt občine?



Večina občin (68 %) ima izdelan strateški razvojni načrt, ki je bil oblikovan v sodelovanju s sodelavci na občini (34 %). Treba je opozoriti, da so nekatere

občine pri tem vprašanju izbrale več možnih odgovorov.

**Preglednica 3:** Ocenite, kateri navedeni dejavniki po vašem mnenju vplivajo na uspešnost izvedbe strategije razvoja občine (pri čemer naj 1 pomeni, da opredeljeni dejavnik sploh ni pomemben, 5 pa, da je zelo pomemben)!

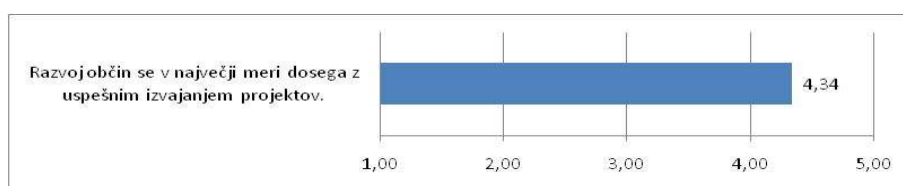


Občine za uspešno izvedbo strategije na prvo mesto postavljajo jasno vizijo svojega razvoja (povprečna ocena je 4,66), podporo županu (povprečna ocena je

4,58) ter zadostna finančna sredstva (povprečna ocena je 4,55).

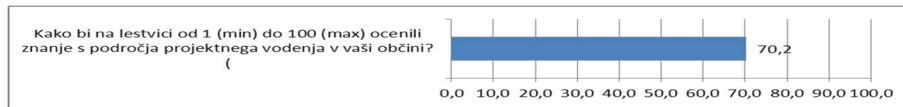
## Projektno vodenje pri razvoju občine

**Preglednica 4:** Pomen projektne pristopa pri udejanjenju strateškega plana



Večina občin prepoznava v projektne pristopu uspešen način izvedbe razvojnih načrtov.

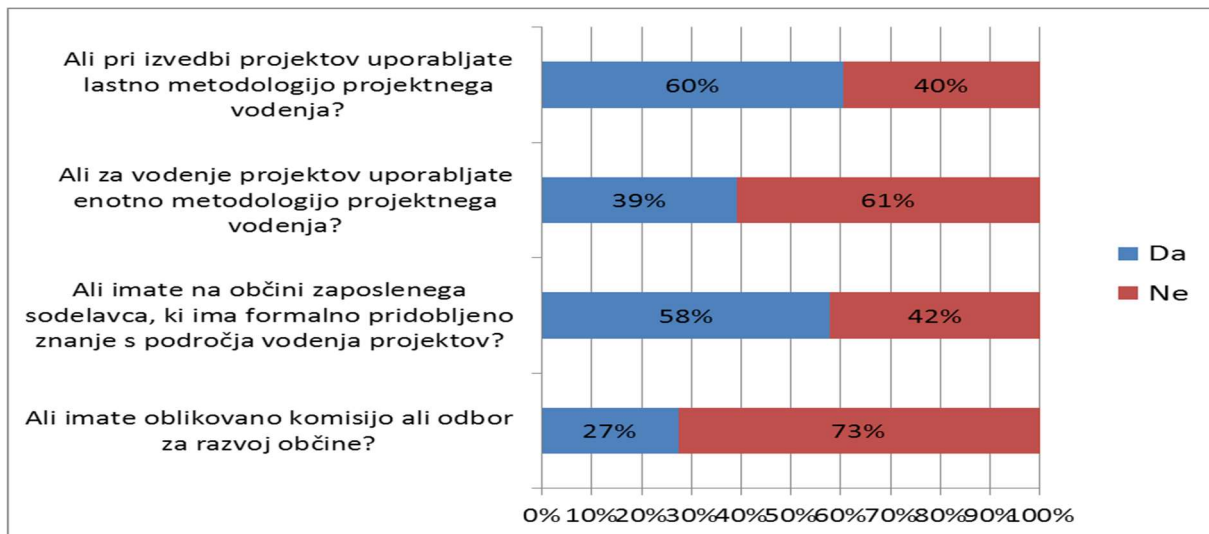
**Preglednica 5:** Stopnja znanja s področja projektnega managementa v občini na ocenjevalni lestvici od 1 % (min.) do 100 % (max.)



Povprečna ocena potrebnega znanja s področja projektnega managementa, ki naj bi ga imeli v

občinah, je bila ocenjena na lestvici od 1 % (min.) do 100 % (max.) na visokih 70 %.

**Preglednica 6:** Uporaba enotne metodologije in usposobljenost s področja projektnega managementa



V večini občin uporabljajo lastno metodologijo s področja projektnega managementa (60 %), ki pa ni enotna za vse projekte, ki potekajo v okviru občine. Prav tako ima več kot polovica občin (58 %) zaposlenega sodelavca, ki ima formalno pridobljeno znanje s področja vodenja projektov.

Iz delnih rezultatov lahko razberemo, da se v občinah zavedajo pomena tako strateškega planiranja kot projektnega managementa pri oblikovanju in izvedbi razvojnih planov. Pozitiven pokazatelj je visok odstotek občin, ki imajo strateški razvojni program. Na področju projektnega managementa preseneča visok odstotek ocenjenega znanja, ki ga imajo na ravni občine. Na tem mestu je treba poudariti, da »Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkov za pripravo predloga državnega proračuna in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti« od občin zahteva prikaz projektov z vidika njihovega financiranja (virov) po letih trajanja. Prav tako lahko razložimo visok odstotek usposobljenih posameznikov s področja projektnega managementa z zahtevo po poznavanju metodologije prijave projektov na različne vire financiranja. Lahko tudi ugotovimo, da na ravni občine enačijo poznavanje projektnega managementa z izpolnjevanjem zahtevane projektne

dokumentacije s strani financierjev. To potrjuje tudi nizko število odgovorov na vprašanje »Ali za vodenje projektov uporabljate enotno metodologijo projektnega vodenja?«. Z vidika razvitosti projektnega managementa po Kerznerju lahko stopnjo razvitosti uporabe projektnega managementa v občinah uvrstimo med 2. in 3. fazo na 5-stopenjski lestvici (pri tem pomeni 1 začetna in 5 najvišja faza razvitosti uporabe projektnega načina dela) (Kerzner, 2013, str. 1070). Za nadaljnji profesionalni razvoj uporabe projektnega pristopa v občinah bi morali sistematično razviti metodologije projektnega managementa in koncept uvedbe.

## 5. Zaključek

V sodobnih družbah se državne uprave in lokalne samouprave soočajo z vse bolj kompleksnimi problemi in izzivi. Sedanja organiziranost državnih uprav in lokalnih samouprav že dolgo ne sledi več zahtevam sodobnega življenja in potrebam prebivalcev. Za premostitev sedanjega razkoraka med obstoječim načinom dela uprav na državnih in lokalnih ravni so potrebni novi radikalni premiki v njihovi organiziranosti in načinu dela zaposlenih.



Odpiranje informacijskih dostopov za uporabnike storitev, nove oblike vključevanja prebivalcev v procese odločanja, učinkovitejši postopki, uvajanja rešitev, podprtih s sodobno IKT tehnologijo, in dolgoročno načrtovanje so samo nekatere možnosti za presežanje sedanjega stanja na področju dela državnih uprav in lokalne samouprave.

Naloge, ki so povezane z načrtovanjem razvoja na ravni državne in lokalne samouprave, izhajajo iz zahtev okolja, ki so večdimenzionalne in velikokrat presežajo zmožnosti (resurse), ki jih imajo posamezne države in lokalne skupnosti na razpolago. Zato je še toliko bolj pomembno poiskati oblike in načine dela, ki bodo odprli nove možnosti iskanja potrebnih resursov v širšem okolju in v povezovanjih, ki sežejo čez tradicionalno razumevanje pridobivanja finančnih sredstev za razvoj. Predvsem pa uvedli nove miselne vzorce in metode dela, katerih fokus bodo potrebe posameznikov ter javno dobro.

Rešitev za povečanje uspešnosti in učinkovitosti dela v državni upravi in lokalni samoupravi je tudi v prenosu sodobnih managerskih praks iz profitnih organizacij. Med sodobne managerske metode se uvrščata tudi strateško planiranje in projektni management. V empirični raziskavi, ki smo jo izvedli v marcu 2014 v okviru Inštituta za projektni management Ekonomsko-poslovne fakultete v Mariboru, z naslovom »Obvladovanje sistematičnega razvoja občin s pomočjo projektnega managementa« smo želeli ugotoviti stopnjo razvitosti uporabe strateškega in projektnega managementa pri načrtovanju in izvedbi razvojnih projektov v občinah v RS.

Iz rezultatov raziskave lahko zaključimo, da zakonodajni okvir omogoča in delno usmerja uporabo strateškega planiranja pri načrtovanju razvoja občine. Toda žal je sedanja raven uporabe strateškega planiranja bolj na formalni ravni. Prav tako je na področju projektnega managementa zakonodajni okvir na področju priprave proračunskih dokumentov solidno izhodišče za nadgradnjo obstoječe stopnje razvitosti uporabe projektnega managementa v smeri večje uspešnosti in učinkovitosti pri izvedbi razvojnih načrtov občin.

## Viri in literatura

Bačlija, I. (2011). Lokalno upravljanje in novi javni menedžment, *Uprava*, let. 9, št. 4, str. 97-115.

Daković, A., Vrečko, I. (2013). Aplikacija in integracija agilnih projektnih metodologij pri projektih razvoja mobilnih aplikacij, *Projektna mreža Slovenije*, let. 16, št. 3, str. 12-21.

Gruening, G. (2001). Origin and Theoreticak Basis of New Public Management, *International Public Management Journal*, let. 4, str. 1-25.

Hartwich, E. (2011). *Grundlagen Change Management*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, Nemčija.

Hauc, A., Kovač, J. (1996). Projektni management kot dejavnik pospeševanja inovativnosti v podjetju. V: 17. *PODIM (Posvetovanje o delu inovatorjev v Mariboru)*, Maribor, 21. in 22. november 1996. MULEJ, Matjaž (ur.). Inoviranje in ekonomija : zbornik povzetkov. Ljubljana: Zveza inovatorjev Slovenije; Maribor: Mestna občina Maribor; Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 1996, str. 16-17.

Kerzner, H., R. (2013). *Project Management*, John Wiley & Sons, New Jersey, ZDA.

Kovač, J., Mühlbacher, J., Kodydek, G. (2012). *Uvod v management sprememb*, Moderna organizacija, Kranj.

Monahan, K. E. (2013). *The Government Managers Guide to Strategic Planning*, Management Concepts Press, Virginia, ZDA.

Pečjak-Nemec, M. (2013). Agilno obvladovanje projektov, *Projektna mreža Slovenije*, let. 16, št. 2, str. 16-20.

Pictures of the Future – Szenarien Horizons 2020. Dostop 3.6.2012: [http://www.siemens.com/innovation/en/publikationen/publications\\_pof/pof\\_fall\\_2004/horizons2020.htm](http://www.siemens.com/innovation/en/publikationen/publications_pof/pof_fall_2004/horizons2020.htm).

Schedler, K., Proeller, I. (2011). *New Public Management*, Haupt Bern, Stuttgart, Nemčija.

Stare, A. (2011). *Projektni management: teorija in praksa*, Agencija Poti,d.o.o., Ljubljana.

The Future of Government (2012). *Lessons Learned from around the World*, World Economic Forum, Geneva, Švica.

The Millennium Project. Dostop 15.6.2012: <http://www.millennium-project.org>.

The UN Millennium Project. Dostop 15.6.2012: <http://www.unmillenniumproject.org/>.

Vrečko, I., Žnidaršič, A., Kovač, J. (2014). *Obvladovanja sistematičnega razvoja občin s pomočjo projektnega managementa, empirična raziskava – neobjavljeno gradivo*, Inštitut za projektni management, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor.

Warner, M. E. (2010). The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges, *Public Administration Review*, let. 70 (S-II), str. 145-147.

Weinstein, J., Jaques, T. (2013). *The Government Manager's Guide to Project Management*, Management Concepts Press, Virginia, ZDA.

Wernham, B. (2012). *Agile Project Management*, Maitland&Strong, London, VB.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkov za pripravo predloga državnega proračuna in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti (2007). Uradni list RS št. 44, Ljubljana.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkov za pripravo predloga državnega

proračuna (2010). Uradni list RS št. 54, Ljubljana.

**O avtorju:**

Dr. Jure Kovač je redni profesor za področje organizacije in managementa na Fakulteti za organizacijske vede Univerze v Mariboru. Doktoriral je iz ekonomsko-poslovnih ved. S problematiko managementa, projektne managementa in organizacije se ukvarja tako na ravni praktičnega delovanja kot na ravni raziskovalno teoretičnega in pedagoškega dela. V prvi polovici delovne dobe je bil kot strokovni delavec in manager, zaposlen v različnih podjetjih. V drugem delu poklicne poti pa deluje pedagoško in raziskovalno na področjih: teorija organizacije, projektni management ter teorija managementa. Je ustanovni član ZPM Slovenije. V zadnjem obdobju je član IO ZPM.