

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

Podiplomski študij – Specialistični program management

**SPECIALISTIČNO DELO**

**Kristijan Lovrak**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

Podiplomski študij – Specialistični program management

**SPECIALISTIČNO DELO**

**Oblikovanje strategije nedobičkonosne organizacije  
– primer Varuha človekovih pravic**

**Ljubljana, julij 2006**

**Kristijan Lovrak**

## IZJAVA

Študent Kristijan Lovrak izjavljam, da sem avtor tega specialističnega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Danijela Pučka in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 10.07.2006

Podpis \_\_\_\_\_

## KAZALO:

1.	UVOD	2
	1.1 Opis teme	2
	1.2 Namen in cilji	3
	1.3 Metoda in zasnova dela	5
2.	OPREDELITEV NEDOBIČKONOSNE ORGANIZACIJE	6
	2.1 Konstituiranje nedobičkonosne organizacije	8
	2.2 Management v nedobičkonosnih organizacijah	10
	2.2.1 Naloge managerjev	11
3.	OBLIKOVANJE STRATEGIJE NEDOBIČKONOSNE ORGANIZACIJE	12
	3.1 Snovanje poslovne strategije	12
	3.2 Konceptualna opredelitev oblikovanja strateškega plana organizacij	20
	3.3 Izbrani modeli procesa strateškega upravljanja in poslovanja	21
	3.3.1 <i>Brysonov model</i>	21
	3.3.2 <i>Hunger &amp; Wheelenov model</i>	22
	3.3.3 <i>Model Coulterjeve</i>	23
4.	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	24
	4.1 Opredelitev varuha	25
	4.2 Zgodovina ombudsmana	25
	4.3 Uveljavitev sodobnega ombudsmana	26
	4.4. Ombudsman v Sloveniji	27
	4.4.1 Vloga varuha človekovih pravic Ombudsmana v Sloveniji	27
	4.4.2 Načini in področja delovanja varuha	28
	4.4.3 Omejitve delovanja varuha	29
	4.4.4 Odgovornost varuha	30
5.	KREIRANJE STRATEGIJE VARUHA	31
	5.1 Management varuha	31
	5.2 Uporaba Brysonovega modela na primeru varuha	33
	5.2.1 Oblikovanje začetnega sporazuma o uvedbi procesa strateškega upravljanja in poslovanja	33
	5.2.2 Opredelitev pooblastil varuha	36
	5.2.3 Identifikacija poslanstva varuha	37
	5.2.4 SWOT analiza	38
	5.2.5 Identificiranje strateških spornih vprašanj, s katerimi se sooča organizacija	62
	5.2.6 Formuliranje strategije	64
	5.2.7 Ocena in posvajanje strategije	69
	5.2.8 Opis organizacije v prihodnosti – vizija uspeha	69
	5.2.9 Uvajanje in uresničevanje strategije	70
	5.2.10 Kontrola uresničevanja strategije	71
6.	ZAKLJUČEK	71

LITERATURA, VIRI

## **KAZALO SLIK**

Slika 1	Interaktivni ABC - tok strateškega planiranja (Bryson, 1996, str. 4)	4
Slika 2	Delitev dobičkonosnih in nedobičkonosnih organizacij	7
Slika 3	Proces strateškega poslovanja	13
Slika 4	Matrika PSPN (SWOT matrika)	16
Slika 5	Brysonov model strateškega poslovanja za nedobičkonosne organizacije	22
Slika 6	Hunger in Wheelenjev model strateškega poslovanja za nedobičkonosne organizacije	23
Slika 7	Model Coulterjeve za strateško poslovanje v nedobičkonosnih organizacijah	23
Slika 8	Organizacijska shema Varuha človekovih pravic	33
Slika 9	Profil prednosti in slabosti institucije Varuha z vidika vpliva posameznih podstruktur	61

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1	Vidiki razlikovanja nedobičkonosnih in dobičkonosnih organizacij	7
Preglednica 2	Priloga k začetnemu dogovoru	35
Preglednica 3	Strateški sporazum Varuha človekovih pravic	36
Preglednica 4	Ocena širšega okolja institucije Varuha človekovih pravic	39
Preglednica 5	Globalni makroekonomski okvir razvoja Slovenije v obdobju 2005-2010	41
Preglednica 6	Število prejetih pobud v obdobju od leta 2000 do 2005 po posameznih področjih dela Varuha človekovih pravic	47
Preglednica 7	Ocena notranjega okolja institucije Varuha človekovih pravic	49
Preglednica 8	Izobrazbena struktura zaposlenih (stanje na 31.12. 2005 po letih)	53
Preglednica 9	Sprejeti proračun za proračunskega uporabnika 1214 – VČP (za obdobje 2002-2005) po posameznih postavkah (v mio. SIT)	55
Preglednica 10	Zaključni račun proračuna proračunskega uporabnika 1214 – VČP za leto 2005 (v mio. SIT)	56
Preglednica 11	Načrt zagotavljanja kakovosti storitev za obdobje 2006-2009	70

## **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1	Grafični prikaz prejetih pobud v obdobju od leta 2000 do 2005 po področjih dela VČP	47
Grafikon 2	Zaupanje v institucije v Sloveniji v letu 2005	51
Grafikon 3	Prikaz funkcijske strukture zaposlenih (na dan 31.12.2005)	54

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

GEM	The National Consortium for Graduate Degrees for Minorities in Engineering and Science, Inc. (GEM) ( <a href="http://was.nd.edu/gem/gemwebapp/public/gem_06_100.htm">http://was.nd.edu/gem/gemwebapp/public/gem_06_100.htm</a> )
PSPN	prednosti, slabosti, priložnosti, nevarnosti
SWOT	Strenghts (prednosti), Weaknesses (slabosti), Opportunities (priložnosti) in Treats (nevarnosti)
VČP	Varuh človekovih pravic
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
MFERAC	Enotni računovodski sistem Ministrstva za finance, namenjen uporabnikom in upravljalcem sistema
IKT	Informacijsko komunikacijska tehnologija
ABA	Ameriško združenje pravnikov

# 1. UVOD

## 1.1 Opis teme

Značilnosti globalizacije v srednje in visoko civiliziranih družbah terjajo hitro prilagodljivost in odzivnost vseh sodelujočih subjektov nekega sistema. Doba hitrega pretoka informacij je pogojevala silovite svetovne procese na področju poslovanja organizacij, kar je posledično ustvarilo razmere, da velika podjetja postajajo vedno močnejša, mala in srednje velika pa zmeraj težje preživijo<sup>1</sup>. Tako pojem integracij v sodobnih družbah pridobiva vse večji pomen, kar terja preoblikovanje in aktivno uvajanje in udejanjanje strateškega poslovanja organizacij. Pestrost organizacij in njihove različnosti silijo k ustanavljanju in povezovanju na vseh področjih.

Organizacije predstavljajo temeljne celice delujočega sistema. Namen vsake organizacije je usmeriti svoja ravnanja k uresničevanju zastavljenih ciljev določene interesne skupnosti. Tako se na eni strani pojavljajo gospodarske (dobičkonosne) organizacije, na drugi pa negospodarske (nedobičkonosne). Temeljni cilj prvih je ustvarjanje večje vrednosti (kapitala) za investitorje, drugih pa ustvarjanje nematerialnih koristi za širšo družbo (V. Rus, 1994, str. 959).

Ne glede na merilo uspešnosti je vsaka organizacija ustanovljena z namenom - doseganjem določenih ciljev. Domet organizacijskih ciljev je ozko povezan z dejavnostjo in mejami, ki obdajajo posamezno organizacijo. Tako cilji na eni strani določajo glavne lastnosti organizacije, na drugi pa opredeljujejo način preživetja organizacije, vključujoč prilagajanja organizacije različnim vrstam sprememb. Smoter organizacije je izvajanje osnovnih poslovnih funkcij, usmerjenih k uresničevanju ciljev, za kar je smiselno oblikovati strategijo organizacije. Možina to strategijo v širšem smislu pojmuje s spletom namenov, politik, načrtov, programov, akcij, odločitev, lokacij in virov za doseganje ciljev organizacije (Možina, 1998, str. 1-28).

Način, s katerim bo organizacija dosegla te cilje, je v večini primerov prepuščen vodjem organizacije – managementu. Kljub temu, da izraz izhaja iz praktične uporabe znanstvenega managementa v nedobičkonosnih organizacijah in vladnih ustanovah, se je beseda management bistveno bolj uveljavila v dobičkonosnih

---

<sup>1</sup> Po ugotovitvah študije GEM, objavljene v »Slovenskem podjetniškem observatoriju 2004 2.del«, v prihodnjih petih letih v povprečju kar več kot polovica ustaljenih podjetij pričakuje zmanjšanje oziroma nespremenjeno število novih delovnih mest. (Rebernik, 2005, str. 7)

organizacijah (Drucker, 2001, str. 17). Pa vendarle smo v zadnjem desetletju pričali ekspanziji teoretičnega raziskovanja in novim dognanjem na področju managementa nedobičkonosnih organizacij.

Na vprašanje, »kako pridemo do cilja« oziroma »kako ga uresničimo«, nam daje odgovor strategija organizacije. Strategijo organizacije razumemo kot alternativno izbiro poslovanja, ki bo ob tako usmerjenem delovanju doseglo zastavljene strateške cilje (Pučko, 2003, str. 169). Porter postavlja tezo, da definicija strategije nedobičkonosnih organizacij ni zgolj tisto, kar nameravajo narediti, ampak tudi tisto, za kar se odločijo, da ne naredijo (Kaplan, 2001, str. 133). Rezultat strateškega planiranja je neke vrste načrt, kako naj se organizacija ravna in posluje v vedno bolj dinamičnem in kompleksnem okolju v nestabilnih razmerah z namenom čim uspešnejšega doseganja cilja. Težavnost merjenja uspešnosti nedobičkonosne organizacije odvrta mnoge vodje od snovanja strategije. Vendar se moramo zavedati, da strateško planiranje organizaciji prinaša mnogo koristi, med drugim boljšo uspešnost in učinkovitost poslovanja, lažje in boljše odločanje, napredek v komuniciranju. Prav te koristi narekujejo managerjem nedobičkonosnih organizacij, da si v smislu doseganja boljšega in uspešnejšega poslovanja organizacije pomagajo z uporabo strateškega planiranja. Ključna prednost uporabe strateškega planiranja je v osredotočenju na vitalne cilje. To so tisti, za katere je moč trditi, da bo v primeru, da ti ne bodo uresničeni, ogrožen obstoj organizacije. S tem se izognemo posplošenim in nejasnim ciljem ter hkrati angažiramo vse resurse za izvajanje strateško začrtanega plana.

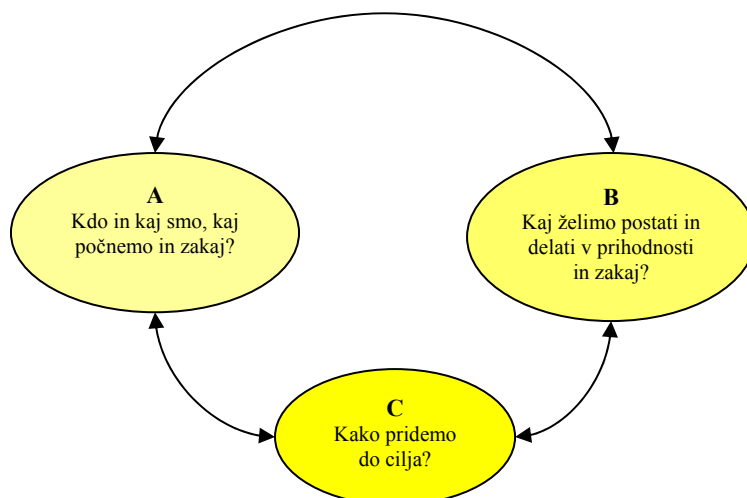
## **1.2 Namen in cilji**

Ko se želimo ukvarjati s strateškim planiranjem, se kaj hitro sprožita vprašanja kako se ga lotiti in kako ga izvajati? Gre za dve ključni vprašanji, na kateri mora management organizacije dati ustrezne odgovore. S strateškimi plani opredelimo prednostne razvojne poti organizacije. Služijo nam za koordiniranje in usklajevanje strateških smernic med posameznimi aktivnostmi in resursi organizacije, tako da zagotavljamo sinergijo. Koncept strateškega plana predstavlja formalni administrativni okvir razumevanja vsebine ciljev, njegovo izvajanje pa zagotavlja uresničevanje in doseganje zastavljenih ciljev.

Obstaja nekaj avtorjev, ki so se uveljavili na področju modeliranja procesov, namenjenih strateškemu planiranju v nedobičkonosnih organizacijah. Med njimi velja izpostaviti J. M. Brysona, ki je svoj model razvil posebej za javne in nedobičkonosne



organizacije. Kot izhodišče zastavlja tri osnovne skupine vprašanj, ki so interaktivno povezana (slika 1).



*Slika 1: Interaktivni ABC - tok strateškega planiranja (Bryson, 1996, str. 4)*

Namen specialističnega dela je postaviti izhodišča za oporo pri planiranju v javni upravi, hkrati pa ugotoviti, katere konkretne koristi lahko nedobičkonosna organizacija z uporabo strateškega planiranja pričakuje.

Hkrati je namen dela opredeliti stopnjo pomembnosti strateškega planiranja v nedobičkonosnih organizacijah in s kritičnim pristopom ugotoviti, v kolikšni meri je proučevana institucija ozaveščena o pomembnosti izvajanja strateškega planiranja.

Primarna cilja specialističnega dela sta dva. In sicer prvič, s pomočjo Brysonovega modela, uporabljenega na primeru proučevane nedobičkonosne organizacije Varuha človekovih pravic kot predstavnika državnega organa, izpeljati proces strateškega planiranja in drugič, priti do spoznanj, kako se s strateškim planiranjem lahko izognemo nepredvidljivim naključnim situacijam in vplivom v korist učinkovitejšega poslovanja. Sekundarni cilj je spodbuditi potencialne managerje nedobičkonosnih organizacij k uporabi strateškega načrtovanja.

Osnovna hipoteza specialističnega dela je ta, da je delovanje nedobičkonosnih organizacij manj učinkovito kot delovanje dobičkonosnih. Razlog za to je tudi v pomanjkanju sistematičnega planiranja in zastavljanja merljivih ciljev. Prepričan sem, da se lahko s pomočjo strokovnejšega pristopa k strateškemu planiranju poveča učinkovitost delovanja nedobičkonosnih organizacij ter zmanjšajo stroški poslovanja. S tem bi lahko posamezna institucija prispevala k smotrnejši porabi sredstev in posledično k povečanju splošne blaginje Slovenije.

### **1.3 Metoda in zasnova dela**

Pri izdelavi specialističnega dela sem uporabil metode dela, ki temeljijo na poglobljenem proučevanju teoretičnih izhodišč strateškega planiranja v nedobičkonosnih organizacijah. Hkrati sem preizkusil uporabnost Brysonovega modela na konkretnem državnem organu.

Kot izhodišča metodološkega dela sem uporabil novejša spoznanja, povzeta iz strokovne literature domačih in tujih strokovnjakov s področja strateškega planiranja nedobičkonosnih organizacij. Prav tako sem uporabil informacije iz letnih poročil institucije ter informacije, pridobljene v intervjujih z vodstvenim kadrom – managementom institucije.

Kreiranje poslovne strategije nedobičkonosne organizacije sem izvedel s postopkom apliciranja uveljavljenega modela strateškega planiranja. Skozi managerski proces uvajanja strateškega planiranja je podrobno predstavljena vsaka izmed 10 faz uporabljenega modela. Posamezna faza je primerjalno ocenjena s trenutnim stanjem v organizaciji. Na koncu posamezne faze so navedeni priporočeni ukrepi za izboljšanje ugotovljenih pomanjkljivosti.

Specialistično delo je razdeljeno na šest poglavij, kjer so najprej definirane in opredeljene nedobičkonosne organizacije, njihovo ustanavljanje in upravljanje. Kot teoretična podlaga so predstavljena novejša spoznanja na področju oblikovanja strategij nedobičkonosnih organizacij ter preizkušeni in uveljavljeni modeli. V nadaljevanju sledi opis proučevane organizacije vključno s kratko zgodovino ter z namenom ustanovitve in obstoja v Sloveniji. Jedro specialističnega dela predstavlja peto poglavje, v katerem sem skozi Brysonov model teoretično opredelil in praktično preizkusil model skozi posamezne faze. Praktično proučevanje je temeljilo na dosedanjih izkušnjah ter mnenjih in stališčih ljudi, ki predstavljajo management proučevane organizacije. V zadnjem poglavju je podan zaključek, v katerem so prikazane posamezne ugotovitve, dobljene v okviru izdelave specialističnega dela.

## **2. OPREDELITEV NEDOBIČKONOSNE ORGANIZACIJE**

Drucker opisuje obstoj nedobičkonosnih organizacij kot skrb za spremembe oz. koristi posameznika in družbe (Drucker, 1990, str. 3). Če dobičkonosne organizacije predstavljajo steber razvoja neke družbe, so nedobičkonosne vsaj toliko pomembna opora tega stebra.

Rus pojmuje nedobičkonosne organizacije kot skupni izraz za javno upravo, za družbene dejavnosti in za prostovoljne organizacije, ki poslujejo brez dobička, ali pa z njim, vendar cilj njihovega delovanja ni dobiček; če pa do njega pride, služi kot sredstvo za razširitev dejavnosti ali dvig kakovosti storitev (Rus, 1996, str. 959).

Zaradi svojskosti nedobičkonosnih organizacij, tako v institucionalnem smislu, kot v materialnem, je treba upoštevati zgodovinske, sociološke in ekonomske silnice, ki so oblikovale njihov razvoj in pozicioniranje v družbi.

Za popolno razumevanje in konkretno interpretacijo sem v nadaljevanju podrobneje skušal opredeliti nedobičkonosne organizacije.

Če želimo obravnavati nedobičkonosne organizacije, si moramo zastaviti vrsto vprašanj, ki bodo osvetlila kompleksno sestavljen spekter razmerij in medsebojnih interakcij. Vsaka institucija je torej posledica serije zgodovinskih dogodkov in izpostavljanja tako ekonomskim kot socialnim interesom.

Nedobičkonosne organizacije lahko opredelimo kot stičišče posameznikov, ki na podlagi podobnih interesov oblikujejo medsebojne odnose z namenom reševanja širše problematike. Večinoma gre za interese, ki se koordinirajo na socioloških temeljih in jim dobiček ne predstavlja primarni pomen. Prav to je ena pomembnih ločnic med nedobičkonosnimi in dobičkonosnimi organizacijami, katerih osnovni razlog obstoja je ekonomski (Pučko, 2003, str. 1). Na podlagi dejstva, da nedobičkonosne organizacije niso naravnane k ustvarjanju dobička lahko sklepamo, da so manj tvegane. Ni jim potrebno vedno znova dokazovati pravico do obstoja ter ni nujno, da se vedno prilagajajo spremembam v okolju.

Poleg navedene ključne značilnosti je pomembno poznati tudi druge, ki opredeljujejo in ločujejo nedobičkonosne organizacije od dobičkonosnih. Prvenstveno je potrebno izpostaviti statusno pravne oblike vzpostavitve, ki so odvisne od iniciatorja oz. ustanovitelja. Prav tako pomemben je pristop k programskemu organiziranju

organizacije. S programsko ureditvijo razumemo način in usmerjenost ustvarjanja širše javne koristi.

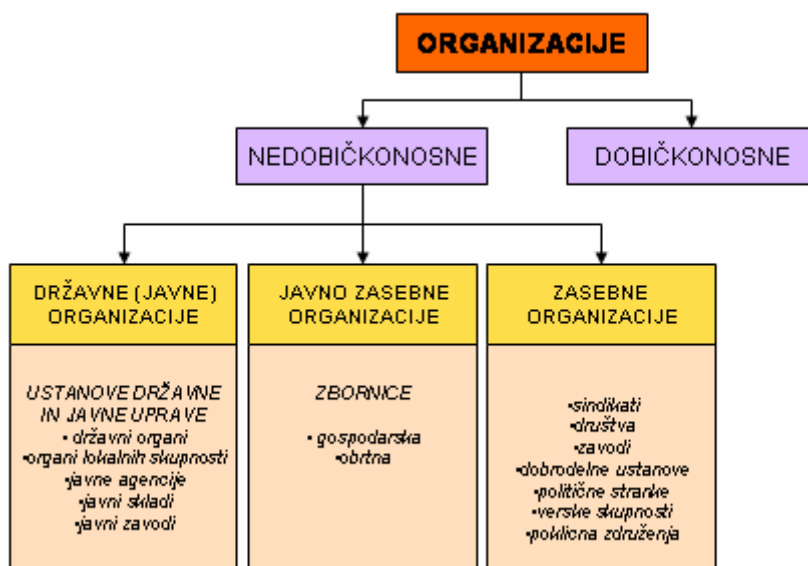
Avtorica Managementa nepridobitnih organizacij, Nada Trunk Širca je podrobnejšo analizo razlikovanja nedobičkonosnih in dobičkonosnih povzela po Meggisonu (preglednica 1).

*Preglednica 1: Vidiki razlikovanja nedobičkonosnih in dobičkonosnih organizacij*

Področje	Nedobičkonosne organizacije	Dobičkonosne organizacije
Merila uspešnosti	Količina in kakovost storitev za uporabnike	Dobiček
Strategija	Kratkoročnejše - statične	Dolgoročnejše - dinamične
Predračuni	Predvsem instrument obvladovanja	Instrument načrtovanja in obvladovanja
Materialno nagrajevanje	Osebnih dohodkov so nadzorovani in omejevani. Prostovoljski sodelavci so neplačani ali plačani pod tržno vrednostjo dela.	Plače in nagrade za vse zaposlene
Izbira vodilnih managerjev	Pogosto ne na osnovi usposobljenosti za poslovanje – po ozkih strokovnih, političnih, interesnih ipd. sodilih	Ponavadi na podlagi izkušenj in zmožnosti za management

*Vir: Trunk Širca, 1998, str. 9*

Slika 2 ponuja model delitve dobičkonosnih in nedobičkonosnih organizacij s poudarkom na temeljiti delitvi nedobičkonosnih organizacij. Model delitve povzema različne avtorje in trenutno veljavne državne predpise. Temelji na Schwarzovi delitvi (Schwarz, 1996, str 18), ki velja za nemško področje, hkrati pa ponuja dovolj dobro izhodišče za razdelitev naših nedobičkonosnih organizacij.



*Slika 2: Delitev dobičkonosnih in nedobičkonosnih organizacij*

Statusnopravna ureditev v Sloveniji dopušča širok spekter organiziranja nedobičkonosnih organizacij. V smislu pravnoorganizacijskega sistema organiziranja nedobičkonosnih organizacij jih lahko razvrstimo v tri osnovne skupine:

- državne (javne) organizacije;
- javno zasebne organizacije;
- zasebne organizacije.

Državne in javne organizacije predstavljajo institucionalno določeno družbeno skupnost, katere poslanstvo in namen je izvrševanje represivnih in servisnih funkcij za zadovoljevanje potreb v skupnosti živečih posameznikov.

Javno zasebne organizacije v Sloveniji razen obstoječih dveh zbornic (gospodarske in obrtne) niso uveljavljene. Obstaja pa javni interes po poglobljeni ureditvi in uveljavitvi organizacij v tej pravnoorganizacijski obliki. Namen le te je omogočiti in spodbuditi zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje ter upravljanje javne infrastrukture. Cilj je zagotoviti racionalno izvajanje javnih služb in dejavnosti ob smotrni rabi dobrin.

Zasebne ali privatne organizacije predstavljajo organizacijske oblike posameznikov ali družbe, ki svoje interese opravlja v okviru nedobičkonosne dejavnosti.

Bolj kot razlikovanje nedobičkonosnih in dobičkonosnih organizacij je pomembno poznati ključna stikališča obeh zvrsti organizacij. Tako nedobičkonosne kot dobičkonosne organizacije so:

- usmerjene k ustvarjanju zelenih koristi;
- usmerjene h klientom (potrošnikom/strankam/članom);
- dolžne gospodarno ravnati s svojimi resursi;
- izpostavljene vplivom okolja.

Omenjene značilnosti usmerjajo bralca k razumevanju smisla obstoja nedobičkonosne organizacije.

## **2.1 Konstituiranje nedobičkonosne organizacije**

Za oblikovanje vsake organizacije moramo najprej poznati okolje, v katerem bo organizacija delovala. Za potrebe specialističnega dela sem se omejil na državo, ki s svojimi zgodovinskimi, kulturološkimi, sociološkimi, ekonomskimi in političnimi dejavniki predstavlja neko družbeno okolje, v katerem živimo in delujemo. V vsaki družbi, naj je še tako pravno demokratična in etična s popolnimi vrednostnimi načeli,

obstaja diferenciacija interesov. Ta diferenciacija se s časom ob prepletanju interesov izoblikuje in izpostavi kot problem. Problem lahko definiramo kot nekaj, kar zaradi določenih dejstev nekemu predstavlja skrbi ali težave.

Za ustanovitev posamezne organizacije mora obstajati določen razlog ali motiv, na podlagi katerega se izoblikuje pobuda. To je jasno izkazan interes posameznika ali skupine ljudi, ki imajo nek skupen cilj. V tej fazi gre lahko za natančno določen cilj ali za neko podobo cilja, kot je to v večini primerov nastajanja nedobičkonosnih organizacij. Cilj nedobičkonosnih organizacij v fazi nastajanja ponazarjamo s predstavo želenega stanja. To želeno stanje je izraženo kot skupek določenih koristi za posredne in neposredne udeležence.

Sam obstoj problema in skupina ljudi s podobnim interesom pa ni dovolj. Potrebno se je organizirati. S tem prvenstveno mislim na institucionalno in programsko oblikovanje organizacije - ustanovitev. Način ustanovitve je prepuščen posamezniku ali skupini. Najprimernejši je sestanek z namenom oblikovanja osnutka ustanovitvenega akta, ki predstavlja izhodiščni okvir nadaljnjega pravno formalnega registriranja organizacije. Naloga ustanoviteljev je izoblikovati skupni interes in ga opredeliti kot ključni namen in cilj organizacije, hkrati pa opredeliti smotrnost obstoja na podlagi analize zatečenega stanja. Seveda je ob tem pomembno predvideti smiselnost in racionalnost udejstvovanja, ki mora temeljiti na koristi.

Da bi organizacija bila učinkovita pa se mora nasloniti na kakovostne informacije, s pomočjo katerih bo uspešneje dosegla želeni cilj. Prav informacije (to so podatki, opremljeni s pomenom in namenom) so ključni element poslovanja vsake organizacije. Prvobitna dejavnost je njihovo zbiranje, obdelava, uporaba in širjenje. Za to so potrebna določena specializirana znanja, ki se akumulirajo v managementu organizacije (Drucker, 2001, str. 117).

Pri ustanavljanju nedobičkonosne organizacije ne smemo spregledati aspekt uspešnosti. Za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti so nedobičkonosne organizacije usmerjene h koristim svojih udeležencev/strank/pobudnikov. Te zahtevajo vedno večjo prilagodljivost storitev, boljšo odzivnost in partnersko razmerje. Da bi pa dosegle višji nivo so nedobičkonosne organizacije prisiljene vzpostaviti sistem merjenja svoje uspešnosti in učinkovitosti (Andoljšek, 2005, str. 45).

## 2.2 Management v nedobičkonosnih organizacijah

Definicija managementa nedobičkonosnih organizacij se v primeru izločitve vloge kapitala in merjenja uspešnosti bistveno ne razlikuje od definicije dobičkonosnih organizacij. Prav nasprotno predstavlja management najpomembnejše stičišče obeh zvrsti organizacij. Večanje vloge managerjev v nedobičkonosnih organizacijah je pogojeno z zahtevo uvajanja tržnih zakonitosti v nedobičkonosni sektor. Enako kot v dobičkonosnih so tudi v nedobičkonosnih organizacijah managerji usmerjeni v obvladovanje organizacije z namenom uspešnega in učinkovitega doseganja temeljnih ciljev, kot so jih načrtali ustanovitelji.

Z obvladovanjem organizacije razumemo celovito poslovanje organizacije, vključujoč primarno in sekundarno vlogo managementa. Primarna vključuje primarne naloge, kot so npr. oblikovanje vizije in poslanstva oz. ciljev in smotrov ter politike poslovanja organizacije in njene poslovne strategije. Sekundarna vloga pa naloge vodenja, usmerjanja in nadziranja zaposlenih ter ustvarjanja klime v organizaciji.

Primarni poslovodni vidik managementa je pozicioniranje organizacije z razpoložljivimi viri in dolgoročno zagotavljanje obstoja organizacije, sekundarni pa izvajanje dejavnosti usmerjenih k ciljem. Pozicioniranje v družbi management dosega z oblikovanjem ustrezne strategije in njenim izvajanjem.

V sodobnih družbah je ključna sposobnost managementa, da se hitro odziva in pravočasno reagira na spremembe. Dimovski navaja nove vloge managerjev v nepridobitnih organizacijah in sicer (Možina et al., 2002, str. 705):

- vlogo poslovanja odnosov s skupnostmi,
- vlogo vodenja v obliki večjega nefinančnega motiviranja zaposlenih in
- vlogo razporejevalca virov v obliki sposobnosti razporejanja vladnih virov, ki se jih večinoma razporeja od vrha proti dnu hierarhične lestvice.

Sodobni management nedobičkonosnih organizacij mora biti usmerjen v obvladovanje prihodnosti. Splošno velja, da je predvidevanje prihodnosti zelo negotovo, ker izvira iz pomanjkanja informacij in vzročnih povezav med njima. Zaradi tega je potrebno izdelovati scenarije in jim prilagajati posamezne strategije.

Management mora svoja ravnanja usmerjati v širše časovne okvire, za kar so potrebne številne osebnostne lastnosti posameznikov, ki predstavljajo management. Kot nujne lahko izpostavimo tri osnovne lastnosti: izkušnje, logično sklepanje in ustvarjalnost (Rozman, 1993, str. 39). Poleg obvladovanja kompleksnosti in

obvladovanja spreminjanja morajo managerji graditi na fleksibilnosti in viziji organizacije.

### ***2.2.1 Naloge managerjev***

Prioritetna naloga managerja je, da s ključnimi ljudmi v organizaciji izoblikuje politiko organizacije, ki bo upoštevala vse tri dimenzije poslovanja (dolgoročno, srednjeročno in operativno).

Thompson navaja, da nedobičkonosne organizacije potrebujejo socialnega podjetnika ali strateškega vodjo, ki bo sposoben najti pozitivne in uporabne poti iz dobičkonosnega sektorja in jih implementirati v dano organizacijo (Thompson, 2001, str. 38).

Skrb za celovito napredovanje organizacije je prepuščena managementu. Eden izmed pristopov je tudi v dopuščanju, ali celo stimuliranju razlike v mišljenju in ustvarjanju novih idej (Srića, 1997, str. 21).

Na splošno delo managerja združuje štiri poglavitne funkcije in sicer načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje. Za uspešno uravnavanje in usklajevanje dela mora vodja zadostiti minimalnim kriterijem znanja in izkušenj s področja managementa. Njegove lastnosti in vrednote determinirajo uspešno delovanje organizacije. Ob naštetem je manager nedobičkonosne organizacije omejen z uporabo motivacijskih orodij. Če pogledamo ožje, so »managerji« v javnem sektorju vezani na sistemska določila enotnega sistema plač, kar jim ne omogoča učinkovitega nagrajevanja.

Izobraževanje managerjev nedobičkonosnih organizacij mora postati stalnica, saj so znanja ključ do obvladovanja problemskih stanj. Le manager, ki sledi razvoju, je sposoben sprejemati in spreminjati neustrezna stanja v uporabna in ustvarjalna.



### **3. OBLIKOVANJE STRATEGIJE NEODOBIČKONOSNE ORGANIZACIJE**

#### **3.1 Snovanje strategije**

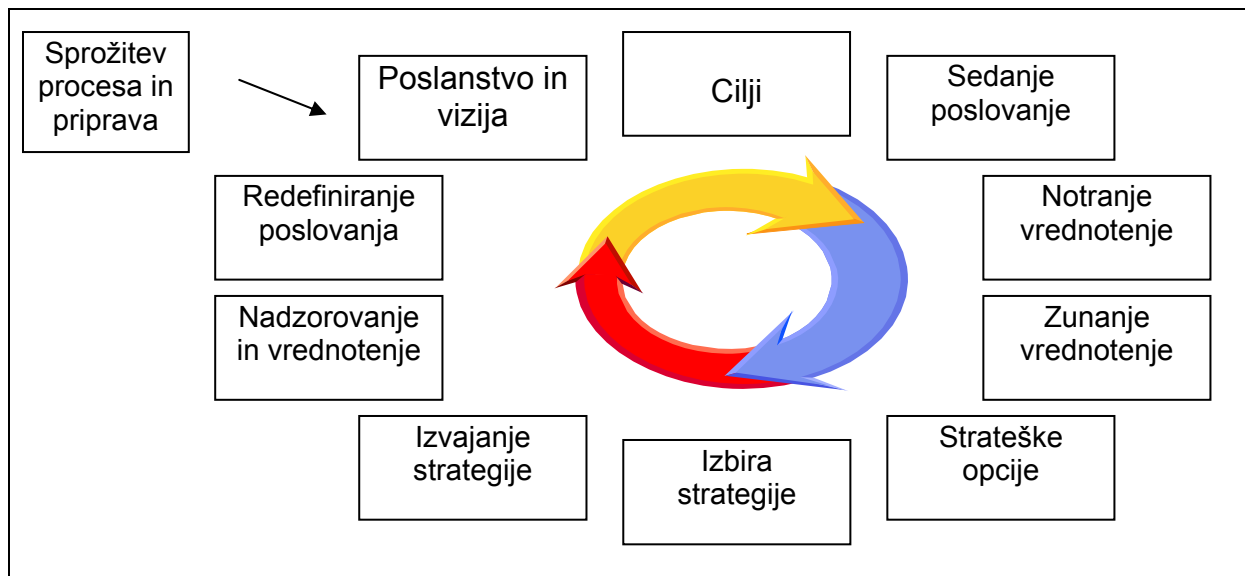
Organizacijo je potrebno obravnavati kot živ organizem. Vsaka organizacija gre skozi življenjski cikel. Management je organ, ki vodi organizacijo skozi njeno življenje. Poglavitna naloga managementa je pripeljati organizacijo do cilja ob racionalni rabi resursov. Management mora posvečati pozornost predpostavkam in omejitvam, katere so za organizacijo pomembne in katerim je organizacija izpostavljena.

David ugotavlja, da strateško planiranje v ameriških državnih in paradržavnih institucijah pridobiva vedno večji pomen. Namen je večja učinkovitost in uspešnost institucij (David, 2001, str.187).

Strateško planiranje ne more nadomestiti strateškega razmišljanja in ravnanja. To lahko storijo le skrbni in sposobni ljudje, ki so predani organizaciji. Strateško planiranje je namreč le skupek konceptov, procesov in orodij, ki vodstvu, managerjem in planerjem v organizaciji pomaga strateško razmišljati in ravnati. Če je ta proces izveden na pravilen način, lahko pomaga organizaciji, da se pri svojem delu odloča za učinkovite odločitve in akcije, ki so v skladu z vizijo in poslanstvom ter zadovoljujejo ključne udeležence organizacije (Bryson, 1995, str. 9).

Navedene ugotovitve opredeljujejo pomen in namen strategije. Strategija ima ključno vlogo pri vodenju organizacije in iskanju njenih priložnosti. Njeno oblikovanje mora zajemati celoten proces delovanja organizacije vključujoč organizacijske osnovne usmeritve, ki temeljijo na viziji in poslanstvu organizacije, upoštevajoč njene smotre in cilje.

Proces strateškega poslovanja je mogoče opredeliti tudi kot dinamičen sistem, sestavljen iz skupine zaporednih faz, katerih skupni imenovalec predstavlja izoblikovanje optimalne strategije za organizacijo (glej sliko 3). Vsaka od teh faz je sestavljena iz več elementov, ki vsak zase zahtevajo podrobnejšo obravnavo.



Slika 3: Proces strateškega poslovanja

Strateško poslovanje pomeni izvajanje poslovnih aktivnosti v skladu s sprejeto strategijo.

Tako dobičkonosne kot nedobičkonosne organizacije so vedno bolj izpostavljene tveganjem v okolju. Te razmere terjajo učinkovitejše razvijanje in razporejanje resursov ter izkoriščanje njihovih zmožnosti. Ciljno morajo biti usmerjene v ustvarjanje dodane vrednosti za uporabnike svojih storitev. Eden izmed načinov, s katerim lahko dosežemo učinkovitejši in uspešnejši položaj v družbi, je nedvomno strateško poslovanje. Gre za proces, s katerim vodstvo izoblikuje svoj način poslovanja. Proces po Pučkovih navedbah vključuje naslednje bistvene sestavine (Pučko, 2003, str. 101):

- *ocenjevanje ključnih problemov in opredelitev priložnosti, spoznavanje dolgoročnega okvira ekonomskih, družbenih in tehnoloških dejavnikov, ki naj bi vplivali na poslovanje podjetja;*
- *preveritev in zasnovanje osnovnih konceptov ter opredelitev razvojnih smeri;*
- *odločanje na osnovi dolgoročnega časovnega horizonta in prihodnjih posledic današnjih odločitev ter na podlagi osnovnih razvojnih ciljev, osnovnih strategij in določanju glavnih politik, razvojnih programov in predračunov;*
- *upoštevanje primerne fleksibilnosti v odvisnosti od razvojnih konceptov;*
- *usklajevanje celote za zagotovitev dolgoročne poslovne uspešnosti;*
- *označevanje verjetnih osnovnih poslovnih rezultatov;*
- *sistematično uresničevanje strategij;*
- *spremljanje in kontroliranje uresničevanja strategij.*

Ključno izhodišče procesa strateškega poslovanja predstavljajo tri vprašanja iz slike 1 v prvem poglavju. To so temeljna vprašanja, odgovori nanj pa nam dajo pomembne informacije o trenutnem položaju in potrebi po morebitnih spremembah. Če je odgovor na zadnje vprašanje (*C: Kako pridemo do cilja?*): strateški načrt, pomeni, da smo na pravi poti.

Znanstveniki, ki se na teoretični ravni ukvarjajo z obravnavano disciplino, kljub svojim modifikacijam modelov težijo k istemu cilju in sicer skrbno izoblikovani strategiji, ki je svojevrstna za vsako organizacijo. V nadaljevanju sem navedel in podrobneje opredelil temeljne elemente procesa strateškega poslovanja, ki predstavljajo grob okvir vsakega sistematičnega modela:

#### *SPROŽITEV PROCESA:*

Lahko bi rekli, da gre za najpomembnejšo fazo procesa. V njej so akumulirane ključne aktivnosti celovitega procesa. Prvenstveno je to oblikovanje delovne skupine, zadolžene za usklajevanje izhodišč strateškega načrta, določanje funkcij in odgovornosti. Naloge v tej fazi zajemajo zbiranje osnovnih podatkov in informacij, njihovo preverjanje in konsolidiranje. Dejstvo, da gre za zelo zahtevno in kompleksno fazo, na drugi strani terja celovit in odgovoren pristop oseb. Vse aktivnosti te faze morajo biti usmerjene k smotrnosti izvedbe procesa načrtovanja.

Končno stanje te faze predstavlja t.i. »izjava«, v kateri so dokumentirane in terminsko razporejene vse prej navedene aktivnosti in ključni akterji. Namen te faze je tudi sprožiti zanimanje in interes za sodelovanje vseh akterjev, ki bi na kakršen koli način prispevale k boljši realizaciji procesa.

#### *OPREDELITEV POSLANSTVA IN VIZIJE:*

S poslanstvom razumemo namen ustanovitve, obstoja in delovanja neke organizacije. Poslanstvo vsake organizacije je večinoma določeno že v ustanovitvenih aktih. Tako je v institucijah javne uprave poslanstvo opredeljeno v okviru zakonodaje. Praviloma institucije oblikujejo formalno javno izjavo, s katero identificirajo razloge za svoj obstoj. Pri oblikovanju poslanstva se je potrebno zavedati dejstva, da je usmerjeno k ciljnim udeležencem. To so tisti, zaradi katerih je institucija ustanovljena.

Medtem ko poslanstvo narekuje strategijo, je vizija tisti element v procesu, ki ponazarja položaj institucije v prihodnosti. Tako kot poslanstvo mora tudi vizija biti jasno oblikovana in predstavljena zaposlenim. Služiti mora kot motivacijski dejavnik za doseganje čim boljših rezultatov (Pučko, 2003, str. 126).

Oblikovanje vizije je v pristojnosti managementa organizacije. Hkrati je to ena pomembnejših nalog managementa, saj izoblikovana vizija izraža vsebinsko naravnost in konkretno podobo organizacije v prihodnosti. Vizija temelji na vrednotah organizacije in predstavlja njeno skupno usmeritev. Mora biti enostavna in realna a istočasno dovolj izzivalna, da stimulira zaposlene in jih pritegne k udeležanju. S tem razlogom mnogi tuji in domači avtorji dobro vizijo opredeljujejo kot najučinkovitejše sredstvo za obvladovanje organizacije in doseganje poslovne odličnosti.

Kot ključne razloge za izoblikovanje vizije organizacije povzema Raos po Cimeši (<http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Raos.html>):

- postavljanje izzivov/dviganje aspiracij,
- kreiranje skupne identitete,
- kreiranje smernic (strategija, cilji, politika),
- definiranje organizacijskega fokusa,
- dajanje smisla članom organizacije,
- spodbujanje prevzemanja tveganja,
- ustvarjanje kreativne tenzije.

#### *ANALIZA ZUNANJEGA IN NOTRANJEGA OKOLJA:*

Ta faza procesa je najboljšejša. Terja sistematičen pristop. Faze se je mogoče lotiti vsaj na tri načine in sicer klasičen (PSPN analiza – analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti), portfeljske analize ali preko Porterjeve verige vrednosti. Vsem trem načinom je cilj dobiti celovito oceno institucije.

PSPN ali SWOT analiza je najbolj razširjena in najbolj sprejeta, saj njeni izsledki dajejo dokaj uporabne informacije v celovitem procesu strateškega načrtovanja. Sicer pa velja tako kot za ostale analize, da je vrednost končnega rezultata odvisna od kakovosti vhodnih podatkov in informacij. Toliko bolj je potrebno akumulirati ves napor v pridobitev koristnih in verodostojnih informacij. Analiza je sestavljena iz proučevanja zunanjega in notranjega okolja.

Namen analize zunanjega okolja je pridobiti informacije, na osnovi katerih lahko predvidimo razvoj in pričakovane spremembe v okolju. Ocenjevanje zunanjega okolja temelji na analizi trendov ključnih kategorij, ki posredno ali neposredno vplivajo na delovanje institucije. Dognanja morajo biti zasnovana na reprezentativnih makroekonomskih in socialnih kazalnikih. Ugotovljene značilnosti nam služijo kot odločilne informacije za uresničevanje oblikovanja strategije.

Analiza notranjega okolja je usmerjana v proučevanje uspešnosti dela oziroma poslovanja vseh podstruktur institucije, njenih resursov ter njihove ustrezne razporeditve in izkoriščanja.

Ugotovitve te analize nam nakažejo ključna področja, na katerih lahko s spremembami izboljšamo zatečeno stanje.

Končni rezultat te faze predstavlja sintezo ugotovitev analize zunanjega in notranjega okolja. Te ugotovitve z namenom boljše preglednosti lahko strnemo v matriko prednosti – slabosti in priložnosti – nevarnosti (slika 4). Rezultati SWOT analize nam pomagajo pri kreiranju alternativnih strategij poslovanja.

<b>NOTRANJE OKOLJE</b>	<b>PREDNOSTI (Strengths)</b>	<b>SLABOSTI (Weaknesses)</b>
<b>ZUNANJE OKOLJE</b>		
<b>PREDNOSTI (Strengths)</b>	<i>S-O strategija</i>	<i>W-O strategija</i>
<b>NEVARNOSTI (Threats)</b>	<i>S-T strategija</i>	<i>W-T strategija</i>

*Slika 4: Matrika PSPN (SWOT matrika)*

- **S-O strategija** prizadeva izkoristiti priložnosti in prednosti;
- **W-O strategija** sledi premagovanju slabosti s težnjo po priložnostih;
- **S-T strategija** identificira poti, kako naj organizacija uporabi prednosti za zmanjšanje ranljivosti na zunanje nevarnosti;
- **W-T strategija** uvaja obrambni plan preprečitve slabosti in izogibanja preveliki občutljivosti na zunanje nevarnosti.

#### **OPREDELITEV TEMELJNIH STRATEŠKIH VPRAŠANJ:**

Gre za pomembno fazo procesa, katera služi kot temelj opredeljevanja prihodnje usmeritve institucije. V tej fazi procesa analiziramo najpomembnejša strateška vprašanja, ki se navezujejo na naloge, vizijo, pooblastila, poslanstvo in vrednote organizacije. Namen prepoznavanja teh vprašanj je usmerjen v reševanje spornih situacij, ki se porajajo na poti do načrtanih ciljev.

Strateška vprašanja (v angleški literaturi *strategic issues*) predstavljajo srž celotnega procesa strateškega planiranja. Ta vprašanja bazirajo na politiki organizacije in hkrati izražajo odločilne izzive, ki vplivajo na poslanstvo, pooblastila in vrednote, na raven

proizvodnje oz. storitev, na udeležence, na stroške, financiranje in procese organizacije ter na sam management. Namen vprašanja je uokvirjenje učinkovito kreirane zasnove strateških aktivnosti za izoblikovanje zmagovite kombinacije vseh organizacijskih resursov (Bryson, 2004, str. 153).

Pri izoblikovanju strateških vprašanj se moramo osredotočiti na nekatere bistvene sestavine. Kot prvo je nujno, da je vprašanje kratko in jedrnato ter jasno izraženo in pozitivno usmerjeno. Kot drugo mora vsebovati ključne dejavnike vprašanja, okrog katerega je zasnovano, in kot tretje mora vprašanje nakazovati na morebitne posledice v primeru neuspešne razrešitve vprašanja (Trunk, 1998, str. 120). Poleg navedenih sestavin moramo pri izoblikovanju vprašanj biti pozorni tudi na skrbno besedno izražanje, saj se tako lahko izognemo dvomljivosti, ki nas lahko zapelje v napačno smer.

V pomoč pri izoblikovanju strateških vprašanj so nam lahko vprašanja, ki se nanašajo na izsledke, dobljene z analizo zunanjega in notranjega okolja iz prejšnje faze procesa in sicer ([http://www.managementhelp.org/plan\\_dec/str\\_plan/strgzng.htm](http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/strgzng.htm)):

- Katere spremembe v zunanjem okolju bi lahko vplivale na delovanje organizacije?
- Kakšne bi lahko bile posledice teh sprememb glede groženj ali priložnosti?
- Katere spremembe moramo narediti, da se izognemo grožnjam?
- Na katerih priložnostih moramo graditi, da bi obdržali ali izboljšali svoje prednosti?

Zaradi številnih koristi, ki jih managementu organizacije prinašajo ustrezno izoblikovana strateška vprašanja, so se tako v domači kot v tuji literaturi »standardizirali« pristopi za njihovo identificiranje. Kot bistvene koristi identificiranja strateških vprašanj Bryson izpostavlja predvsem osredotočenje na tisto kar je resnično pomembno za organizacijo, osredotočenje na vprašanje in ne odgovor, ugotavljanje nujno potrebnih sprememb v organizaciji ter nudenje uporabnih indicij za rešitev vprašanja (Bryson, 2004, str. 159). Med pristopi, ki jih obravnava večina avtorjev izvajanja procesa strateškega planiranja je moč zaslediti naslednje pristope:

- Neposredni pristop – najuporabnejši za večino vladnih in nedobičkonosnih organizacij; naravnani je od presoje pooblastil, poslanstva in ugotovitev SWOT analize k definiranju strateških vprašanj;
- Ciljni pristop – temelji na tradicionalni teoriji planiranja; prvenstveno določanje ciljev in smotrov ter posledično oblikovanje strateških vprašanj;
- Vizija uspeha – pristop temelji na opredelitvi vizije organizacije in njenem uresničevanju s pomočjo identificiranih strateških vprašanj;

- Posredni pristop – je zasnovan na kombiniranju idej za nove poti; viharjenje duha za ugotavljanje strateških vprašanj.

Omenjeni nabor pristopov ponuja managementu možnost, da glede na okoliščine, v katerih se je znašla organizacija, izbere ustreznega in s tem zagotovi čim popolnejše izoblikovanje vprašanja.

Namen te faze je ločiti taktična vprašanja od strateških. Medtem, ko taktična vprašanja rešujemo na različnih ravneh organizacije, so strateška v pristojnosti najvišjega managementa. Najvišji management je zadolžen vzpostaviti ustrezen organizacijski ustroj z namenom zagotavljanja učinkovite in gospodarne izrabe virov za doseganje uspešnih izidov. S tem je v neposredni zvezi tudi odgovornost. Za ugotavljanje odgovornosti in uspešnosti je potrebno zastaviti merljive cilje. Pri tem je potrebno izpostaviti razliko med strateškimi vprašanji in strateškimi cilji. Poglavitno dejstvo je, da so cilji podrejeni strateškemu vprašanju in so za razliko od vprašanj bolj kratkoročno naravnani.

Cilj vsake nedobičkonosne organizacije je udejanjanje poslanstva. Širše se lahko cilj opredeli kot zadovoljstvo državljanov. Toda takšno razumevanje cilja je za ugotavljanje uspešnosti preohlapno. Zato je vse več literature, ki sistematično raziskuje opredeljevanje in vrednotenje ciljev posameznih nedobičkonosnih organizacij. Vedeti je potrebno, da morajo biti cilji jasno definirani in merljivi, zastavljene ciljne vrednosti pa opredeljene z dinamiko doseganja. Le tako je možno zagotoviti učinkovito in uspešno uresničevanje poslanstva.

In vendar se je hkrati treba zavedati, da vse nedobičkonosne organizacije ne morejo jasno definirati merljivih ciljev. Zaradi tega so takšne organizacije bolj izpostavljene in njihovi udeleženci upravičeno pričakujejo poslovna razkritja. Da bi se management izognil takšnim dvomom, je smiselno, da se pri svoji strategiji upre v izoblikovanje strateških vprašanj upoštevajoč prej omenjene bistvene sestavine. Za dobro opredelitev strateških vprašanj je potrebna visoka stopnja konsenza vseh ključnih akterjev, saj je potrebno uskladiti stališča do vseh odprtih vprašanj.

In ko smo na koncu faz uspešno formulirali strateška vprašanja in definirali posledice za primer njihove neuspešne razrešitve nam preostane le še zaporedna ureditev teh vprašanj. Smiselno je določiti nek vrstni red glede na situacijo organizacije in s tem v zvezi določiti prioritete (glede na pomembnost vprašanja, logično zaporedje ali časovno obzorje).

### *OBLIKOVANJE STRATEGIJE:*

Identifikaciji ključnih strateških vprašanj sledi faza določanja strategije. S strategijo razumemo usmeritev za uresničevanje in doseganje temeljnih strateških ciljev. Za vsako posamezno strateško vprašanje ali področje se nam lahko porodi več različnih možnosti uresničevanja ciljev, t.i alternative. S selektivnim pristopom skušamo izbrati tisto, ki ponuja optimalna razmerja med seboj povezanih in odvisnih virov v odnosu do posameznih aktivnosti, čigar izvedba je potrebna za doseg cilja.

Temeljna vprašanja, na katera moramo v tej fazi procesa jasno odgovoriti so:

- 1. Kaj je namen strategije?*
- 2. Kateri so ključni elementi strategije?*
- 3. Kakšen je odnos strategije do strateškega vprašanja in ali omogoča doseči cilj?*
- 4. Na katere dele organizacije bo vplivala strategija?*

### *UVAJANJE IN IZVAJANJE STRATEGIJE:*

Tej fazi lahko rečemo oživljanje strategije. Kar z drugimi besedami pomeni umeščanje strategije v delokrog organizacije. Namen te faze je, da strateške usmeritve postanejo opora živega dela organizacije. S tem je mišljeno, da sprejeta strategija postane stalnica mišljenja in dela zaposlenih, ki morajo poznati svoje vloge in odgovornosti. Uspešna realizacija te faze je nedvomno odvisna od ustrezne predstavitve strategije in primerne medsebojne komunikacije.

Tako je naloga managerjev, da prevzamejo skrb za izvedbo vseh podfaz od predstavitve, uvajanj in izvajanja strategije v sami organizaciji.

### *IZVAJANJE NADZORA NAD IZVAJANJEM STRATEGIJE:*

To je zadnja faza procesa in pomeni oblikovanje in izvajanje ustrezne oblike spremljanja izvajanja sprejete strategije. Gre za spremljanje in nadziranje uresničevanja: zbiranje informacij, izračunavanje kazalnikov, ugotavljanje ustreznosti izvajanja. Cilj te faze je vzpostaviti stalen sistem ugotavljanja pravilnosti izvajanja strategije ter njenih učinkov. Prav naloga pravočasnega prepoznavanja učinkov strategije je bistveni element celotnega procesa. Njeni izsledki morajo biti posredovani vodstvu preko ustreznih informacijskih kanalov in oblik, da lahko pripomorejo managementu organizacije, da sprejema izboljševalne ukrepe.



### **3.2 Konceptualna opredelitev oblikovanja strateškega plana organizacij**

Obravnavane točke iz prejšnjega poglavja, ki grobo teoretično opisujejo proces strateškega poslovanja v nedobičkonosnih organizacijah predstavljajo konceptualni model oblikovanja strateškega plana. Konceptualno gledano gre za faze, ki so osnova za uspešno poslovanje organizacije ter ustvarjanje in uresničevanje ključnih aktivnosti, usmerjenih v začrtane cilje. Tako začrtano zaporedje faz omogoča managerjem uspešno zasnovo strateškega plana v smislu uresničevanja ciljev ob maksimalnem izkoristku potencialov danih resursov. Sledenje konceptualnemu pristopu zagotavlja izogibanje strateškim tveganjem. V našem primeru predvsem političnim, socialnim in tveganji v zvezi z organizacijskim sistemom. Vendar nam skrbno načrtovanje strateškega plana omogoča, da se preudarno soočimo s prihodnostjo organizacije. Strateški plan predstavlja varnostni mehanizem, s katerim se management institucije zavaruje pred prej omenjenimi tveganji. Strateški plan hkrati določa zasnovo ali koncept delovanja organizacije. To je neke vrste osnovni, bolj ali manj formaliziran dokument za obvladovanje organizacijskih aktivnosti in sosledje njihovega udejanjanja. V grobem gre za celovito projekcijo poslovanja organizacije v prihodnosti. Namen strateškega plana je definiranje politike, s katero bo organizacija sledila zastavljeni viziji ter z racionalnim obnašanjem ob upoštevanju dinamičnosti sprememb, uresničevala zastavljene cilje. Strateški plan bi naj tako vseboval okvirno opisan obseg in določen potek dejavnosti ter njihovo prepletanje.

Eden izmed smiselnih razlogov za dokumentiranje strateškega plana je vsekakor izogibanje morebitnim nesporazumom. Seveda je pomembno tukaj omeniti tudi vlogo strateškega načrta, ki služi kot maršruta za ugotavljanje pravilnosti sledenja in morebitnega odstopanja od smeri, začrtane z načrtom, bodisi zaradi potrebnih ali nepričakovanih sprememb v okolju.

Glede na navedeno je managerjem prepuščena odločilna vloga v organizaciji. S svojimi osebnostnimi in organizacijskimi sposobnostmi ter izkušnjami prevzemajo zadolžitev, da izpeljejo poslanstvo organizacije. Za izpeljavo te naloge imajo na voljo različna orodja za doseganje ciljev. Njihovo medsebojno interakcijo pa načrtujejo v strateškem planu.

### **3.3 Izbrani modeli procesa strateškega upravljanja in poslovođenja**

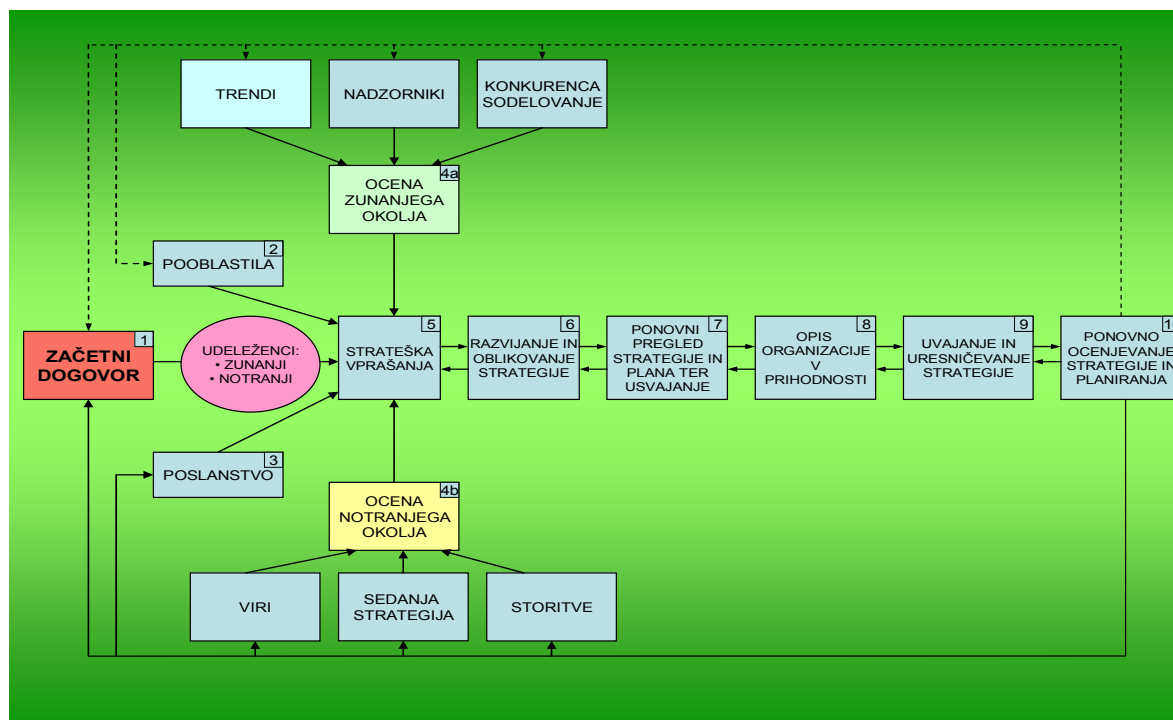
V literaturi s področja strateškega poslovođenja je najti mnogo modelov, ki prikazujejo proces oblikovanja strategije organizacije. Gre za sosledje medsebojno povezanih in odvisnih aktivnosti. Poglavitna naloga modelov je, da managementu olajšajo snovanje poti organizacije do želenega cilja. Med pestro paleto modelov je pomembno proučiti uporabnost in učinkovitost modela primerne organizaciji, za katero bo model tudi praktično uporaben. Tako sem kot primerne za institucijo Varuha izbral tri dokaj uveljavljene modele ter na podlagi enega izmed njih oblikoval strategijo proučevane organizacije.

#### ***3.3.1 Brysonov model***

Brysonov model obravnava večina sodobne literature s področja proučevanj nedobičkonosnih organizacij. Gre za model strateškega poslovođenja po naslednjih korakih (glej sliko 5):

1. začetni dogovor o organiziranju procesa strateškega načrtovanja,
2. identifikacija pooblastil organizacije,
3. opredelitev poslanstva in vrednot organizacije,
4. ocenjevanje zunanjega okolja in notranjega okolja,
5. identificiranje strateških vprašanj, s katerimi se sooča organizacija,
6. razvijanje in formuliranje strategije,
7. ponovni pregled strategije in plana ter posvajanje,
8. opis organizacije v prihodnosti – vizija uspeha,
9. uvajanje in uresničevanje strategije,
10. ponovno ocenjevanje strategije (Bryson, 1996, str. 15).

Slika 5: Brysonov model strateškega poslovanja za nedobičkonosne organizacije



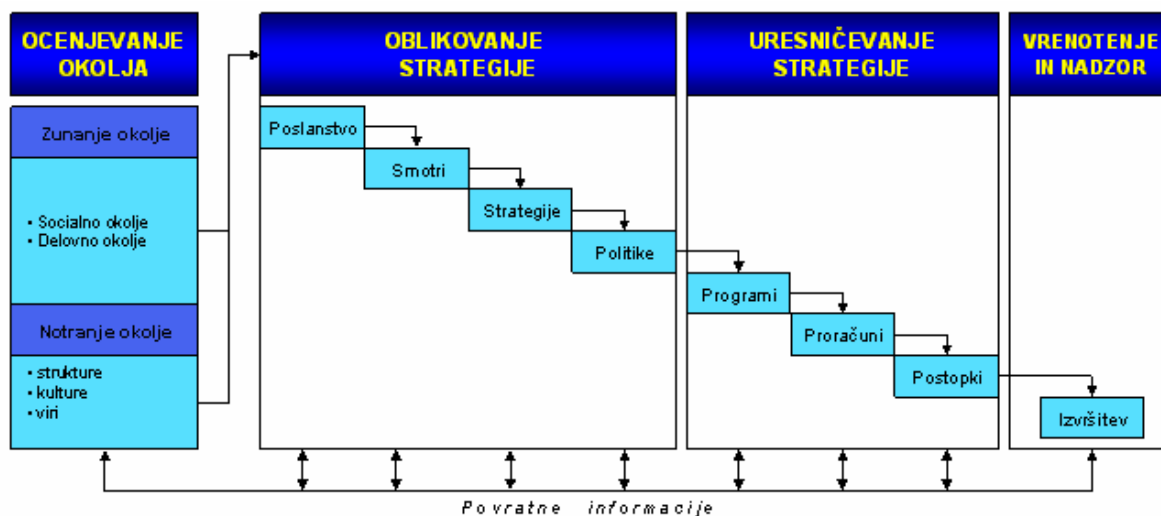
Vir: *Creating and Implementing Your Strategic Plan, Bryson, 1996, str. 15*

Model obravnava sistematičen pristop k strateškemu planiranju v nedobičkonosnih organizacijah. Gre za splet desetih zaporednih faz, ki managementu nudijo dovolj pregledno konceptualno spremljanje in učinkovito izvajanje procesa strateškega poslovanja organizacije. Vseh deset faz procesa sledi neposredni interaktivni povezavi notranjih lastnosti v odvisnosti od zunanjih vplivov na organizacijo. To terja od managementa resen in odgovoren pristop. Učinkovitost in uporabnost modela lahko ocenjujejo zgolj uporabniki, ki so model preizkusili v praksi. Kot študijski primer sem tudi sam uporabil omenjeni model in ga apliciral na konkretno organizacijo. Ugotovitve tega preizkusa so pomemben vložek v proces oblikovanja strategije Varuha človekovih pravic, ki ga zajema 5. poglavje tega dela.

### 3.3.2 Hunger in Wheelenov model

Model (na sliki 6) temelji na fazi zajemanja informacij iz okolja in ocenjevanju okolja organizacije. Sledi oblikovanje strategije z usklajevanjem strateških dejavnikov s poslanstvom organizacije. Tretja faza je uresničevanje strategije, zadnja pa vrednotenje in nadzor strategije.

Slika 6: Hunger in Wheelenjev model strateškega poslovanja za nedobičkonosne organizacije

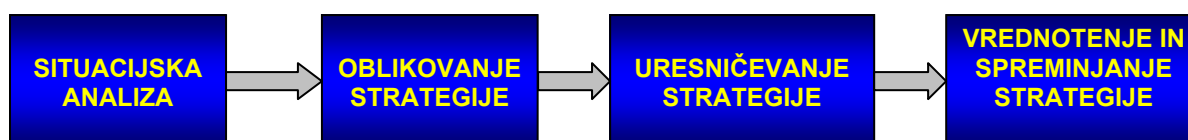


Vir: Strategic management, Hunger in Wheelen, 1996, str. 385

### 3.3.3 Model Coulterjeve

Model, prikazan na sliki 7, členi proces strateškega poslovanja v organizaciji v štiri faze in sicer analizo trenutnega stanja, oblikovanje strategije, njeno uresničevanje ter vrednotenje in spreminjanje strategije (Coulter, 1998, str. 383)

Slika 7: Model Coulterjeve za strateško poslovanje v nedobičkonosnih organizacijah



Vir: Strategic Management in Action, Coulter, 1998, str. 10

Med navedenimi modeli procesa strateškega upravljanja in poslovanja sem za empirični del specialističnega dela izbral Brysonov model. Na podlagi proučene strokovne literature sem prišel do spoznanja, da ta model ponuja celovit in natančno dodelan pristop k izvedbi procesa strateškega upravljanja in poslovanja. Vključuje vse pomembne postopkovne sestavine za celovito proučevanje organizacije, od njenega trenutnega položaja do možnosti za prosperiranje s pomočjo strateškega pristopa.

#### **4. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Pravna državnost pomeni izvajanje državne oblasti na podlagi zakonskih in podzakonskih predpisov, ki so skladni z ustavo, z namenom zagotavljanja svobode, pravičnosti in pravne varnosti (Grad, 1996, str. 312). Pravna država ima relativno dobro vsebinsko urejen instrumentarij norm, katere razmejujejo dopustno od nedopustnega. Temeljni viri državne ureditve ob načelih ljudske suverenosti, demokratičnosti, delitve in enotnosti oblasti ter oblikovanja njene organiziranosti pogojujejo nastanek in obstoj države.

V omenjeni interpretaciji pravne države so izpuščeni dejavniki, ki pravno državo oblikujejo v realističnih življenjskih situacijah. Vemo, da se v mnogih primerih praksa precej razlikuje od teorije. Tako je tudi v državi.

Državni ustroj predstavlja nabor predpisov, ki urejajo organizacijo državne oblasti, položaj in pristojnosti državnih organov, načela njihovega delovanja in njihova medsebojna razmerja. Namen državne organiziranosti je na eni strani izpolnjevati funkcijo varstva posameznika na drugi pa varstva družbe (Grad, 1996, str. 81).

Ob ne malem številu državnih pravnih subjektov - institucij, ki strukturno oblikujejo državo, so tukaj ljudje, zaposleni v teh institucijah. Prav zaradi človeškega faktorja in njegovih različnih percepcij, razlag in spoštovanj državnih norm prihaja do razhajanj pri uveljavljanjih pravic in izvrševanju dolžnosti, katere država bodisi terja bodisi nudi svojim državljanom.

Temeljno izhodišče demokratičnosti države izhaja iz volitve oblasti in iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo. Prav delitev oblasti opredeljuje pravno državo s spoštovanjem človekovih pravic. (Šinkovec, 1996, str. 101)

Eno pomembnejših nalog države predstavlja ureditev področja človekovih pravic. Leto, civiliziranim sodobnim državam, narekujejo mednarodni dokumenti, ki predstavljajo temeljne standarde in usmeritve na tem področju. Kot izhaja iz preambule Splošne deklaracije o človekovih pravicah (1948) gre za skupen ideal vseh ljudstev in vseh narodov z namenom, da bi vsi organi družbe in vsi posamezniki, vedno v skladu s to Deklaracijo, razvijali spoštovanje do teh pravic in svoboščin ter zagotovili in zavarovali njihovo splošno in resnično priznanje in spoštovanje. Ta in drugi akti s področja varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin so spodbudili mnoge države, da vključijo človekove pravice v svojo ustavno ureditev in s tem

sledijo ideologiji sodobne demokracije z namenom zavarovati in razvijati vrednote in ideale demokratične družbe.

#### **4.1 Opredelitev Varuha**

Eden izmed instrumentov, s katerimi država nudi državljanom varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v odnosu do nje same oziroma državnih organov, organov lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil, je institucija Ombudsmana ali poslovenjeno Varuha človekovih pravic.

Beseda Ombudsman je švedskega izvora in pomeni zastopnik, pooblaščenec ali predstavnik. Uveljavila se je kot generični termin za poimenovanje institucij ne glede na njihovo vsebino poslovanja.

Leta 1967 je upravna sekcija ameriškega združenja pravnikov (ABA) ustanovila odbor za ombudsmane. Opredelili so jih kot pooblaščenca za preiskovanje upravnih dejanj in javno kritiko. Leta 1997 je zaradi velikega interesa in izjemne rasti števila ombudsmanov v Združenih državah isto združenje (ABA) prišlo do začetka novega intenzivnega raziskovanja vloge ombudsmanov v družbi in opredelilo novo definicijo: *"Ombudsmani sprejemajo od posameznikov pritožbe in vprašanja, ki zadevajo delovanje entitete, in razrešujejo posamezna sporna vprašanja ter, če je primerno, dajejo priporočila za izboljšanje splošnega upravljanja entitete, ki ji služijo. Ombudsman ščiti posamezne pravice pred prekoračitvami javne ali zasebne birokracije. Ombudsman ščiti tiste, ki delajo v entiteti, in tiste, na katere vpliva dejavnost entitete.*

*Ombudsmani morajo biti neodvisni in nepristranski. Komunikacija z ombudsmani je zaupna. Zvezne, državne in lokalne oblasti, akademske institucije, podjetja, in neprofitne organizacije oziroma enote teh entitet lahko ustanovijo ombudsmana."*

([http://www.usombudsman.org/en/references/more\\_references/participation\\_on\\_aba\\_ombudsman\\_committee.cfm](http://www.usombudsman.org/en/references/more_references/participation_on_aba_ombudsman_committee.cfm))

#### **4.2 Zgodovina ombudsmana**

Ideja ombudsmana sega v starodavna politična področja širom po svetu. Nekateri avtorji omenjajo modele na Kitajskem in v Indiji, kjer so že 3000 let pr.n.št. poznali imenovane posameznike, ki so sprejemali pritožbe, ugotavljali nepravilnosti in zagotavljali njihovo odpravo. Predhodnik ombudsmana naj bi bil Yan na Kitajskem v obdobju dinastije Han, pa Euthynoi v Atenah in Efloren v Šparti. Tudi v starem Rimu se od leta 364 (ali 365) pojavlja v mestih posebni defensor civitatis, ki naj bi varoval ljudstvo pred krivicami uradnikov. Kot predhodnike ombudsmana lahko omenimo tudi

Svet desetih v Benetkah v 15. stoletju in institucijo Justicia Mayor v Aragoni (Bizjak, 2000, str 24).

Med evropskimi predhodniki je pomembna "nacionalna povezava", institucija, ki je delovala na Nizozemskem med 1801 in 1805 in je bila zadolžena za nadzor delovanja uradnikov.

### **4.3 Uveljavitev sodobnega ombudsmana**

Korenine modernega koncepta ombudsmana segajo na Švedsko. Prvi švedski ombudsman, baron L.A.Mannerheim, je bil imenovan 1. marca 1810 na osnovi ustave, sprejete leta 1809. Ta je prva utemeljila parlamentarnega ombudsmana. Namen vzpostavitve švedskega ombudsmana je bil postaviti nekoga, ki bo zunaj vlade, neodvisen, ki bo spremljal in nadziral, ali državni uslužbenci spoštujejo zakon. Ob vzpostavitvi se je ombudsman opiral na tri tradicionalno uveljavljena načela: o vladavini prava, o neodvisnosti oblasti (nižji nivoji oblasti so bili v veliki meri neodvisni od ministrov) in o odgovornosti državnih uslužbencev za uporabo zakona v praksi (Rovšek, 2002, str. 129).

Švedski model je več kot stoletje ostal osamljen. Prvi naslednji ombudsman je bil vzpostavljen na Finskem leta 1919. Ustava, ki z dopolnitvami velja še danes, določa, da je naloga parlamentarnega ombudsmana "nadzorovati, da sodišča, drugi organi in javni uradniki pri opravljanju javnih funkcij spoštujejo zakone in izpolnjujejo svoje obveznosti" (Rovšek, 2002, str. 130).

Uvedba ombudsmana na Danskem z ustavo iz leta 1953 predstavlja drugo prelomnico v razvoju koncepta ombudsmana. Danski ombudsman se je namreč pojavil v okoliščinah, ki so bile precej drugačne od švedskih in finskih, zato so spremenjena tudi izhodišča za delovanje nove institucije. Vloga uprave je v razmerah povojne obnove, ki so zahtevale močno državo, postala pomembnejša, njene pristojnosti pa vse širše. V tem okviru je bila institucija ombudsmana zastavljena za zaščito posameznega državljana in za zagotavljanje razumnosti v njegovih odnosih z administracijo. Zakon o ombudsmanu je bil pripravljen hkrati z ustavo v letu 1953, vendar je bil sprejet šele naslednje leto, prvi ombudsman pa je začel z delom leta 1955 (Bizjak, 2000, 30 str.).

Skandinavsko obdobje se je zaključilo leta 1962 z ustanovitvijo ombudsmana na Norveškem in je pomenilo pomembno prelomnico v ustanavljanju ombudsmanov drugod po svetu. Najnovejšo obdobje zaznamujejo ombudsmani, ustanovljeni v

tranzicijskem obdobju vzhodnoevropskih držav. V tranzicijskih državah je institucija ombudsmana velik izziv v procesu utrjevanja demokracije in uveljavljanja načel pravne države, kar hkrati pomeni, vzpostavljanje mehanizma za ustrezno varstvo človekovih pravic.

#### **4.4. Ombudsman v Sloveniji**

##### ***4.4.1 Vloga Varuha človekovih pravic v Sloveniji***

Ustava sama z določitvijo človekovih pravic in svoboščin ne zagotavlja uresničitve in spoštovanja v praksi. V Sloveniji je bil leta 1993 sprejet zakon o Varuhu človekovih pravic (Uradni liste RS št. 71/93, 15/94). Zakon je bil osnovni akt za ustanovitev Varuha v Sloveniji in je določil njegove pristojnosti in pooblastila. Varuh človekovih pravic je ustavna kategorija posebnega državnega organa, ki ne sodi niti v sodno niti ne v zakonodajno vejo oblasti. Njegov položaj je podoben položaju ustavnega sodišča.

Vloga Varuha je v odnosu do vseh treh vej oblasti, da v smislu nadzora izvajanja oblasti z vidika zagotavljanja pravic posameznika, posebej še spoštovanja temeljnih človekovih pravic, povečuje pravno varnost in zagotavlja kvalitetne storitve državne uprave in javnih služb. Hkrati pa s presojanjem upravičenosti pritožb in javnim opozarjanjem na nepravilnosti in pomanjkljivosti posreduje med posameznikom in nosilci oblasti in pri slednjih uveljavlja odgovornost do državljanov.

V splošnem delu zakona so navedeni člani, iz katerih lahko izpeljemo načela, katera morajo biti izpolnjena, da Varuh uspešno opravlja svojo nalogo.

*Načelo neodvisnosti* omogoča Varuhu, da pri legitimnem izvrševanju funkcije ne sme biti oviran in ne sme biti nadzorovan, omejevan ali kaznovan s strani katerekoli osebe njegovega ustanovitelja, ali osebe, ki je lahko subjekt pritožbe ali poizvedbe.

*Načelo nepristranskosti* Varuhu narekuje, da mora izvajati poizvedbe in preiskave na nepristranski način brez predsodkov ali konflikta interesov. Nepristranskost ne izključuje Varuhovega interesa za doseganje sprememb, ki se zdijo potrebne kot rezultat postopka.

*Načelo zaupnosti* pomeni, da Varuh ne sme razkriti in se od njega ne sme zahtevati razkritja katerekoli informacije, ki jo je zaupno pridobil. Spisi, ki se nanašajo na



pritožbo, poizvedbo ali preiskavo morajo biti zaupni in ne smejo biti predmet razkrivanja zunaj Varuhove institucije.

#### ***4.4.2 Načini in področja delovanja Varuha***

V splošnem lahko opredelimo nalogo Varuha kot varovanje vsake osebe ali skupine oseb proti slabemu upravljanju, kršitvam pravic, nepravilnosti, zlorabam, korupciji ali katerikoli nepravilnosti, povzročeni s strani državne, lokalnosamoupravne ali sodne oblasti. Na področju svojega delovanja deluje na neformalen način, svojo avtoriteto črpa iz svojega položaja (samostojen in neodvisen organ) in ugleda v družbi. Varuh pri svojem delu ni omejen samo na neposredne kršitve v ustavi navedenih človekovih pravic in svoboščin, ampak lahko deluje v primeru kakršnekoli kršitve katerekoli pravice posameznika s strani nosilcev oblasti. Intervenira lahko tudi v primeru nepravilnega in slabega upravljanja izvajalcev oblasti v razmerju do posameznikov. Upoštevajoč navedeno pomembno vpliva na razvoj in dvig pravne in upravne kulture v razmerjih med izvajalci oblasti in posamezniki. Varuh to nalogo izvršuje tako da sprejema pritožbe, odloča o njihovem obravnavanju, išče poti za odpravo problema, s priporočili in podobnimi sredstvi skuša uveljaviti rešitve in o tem poroča. Pritožbe ali poizvedbe se lahko nanašajo na domnevno nepravilna dejanja, opustitve, druge nepravilnosti in nedopustnosti ali širše, sistemske probleme iz pristojnosti organov, ki sodijo v okvir Varuhovih pristojnosti. Pomembno je, da je takšen okvir nalog jasno določen z aktom, ki ustanavlja institucijo, kar pomeni, da Varuhu ni mogoče odrekati ali omejevati podlage za delovanje. Zakon daje Varuhu možnost delovanja na lastno pobudo. S tem mu je omogočeno, da lahko obravnavanje problema, ki izhaja iz posamezne pritožbe, tudi razširi. Tako zastavljeno delovno področje pravzaprav pomeni, da se Varuh lahko ukvarja s katerokoli nepravilnostjo, ki se pojavlja pri delovanju oblasti iz njegovega delovnega področja.

Varuh lahko pritožbo sprejme v obravnavo ali pa jo zavrne. Pri tem odločanju in pri obravnavi mora v poštenem postopku delovati za pravično razrešitev problema. Sredstva, ki jih ima na voljo, so zelo raznovrstna. V tem se vloga Varuha razlikuje od večine drugih organov, ki delujejo po strogo formaliziranem postopku. Sredstva Varuha segajo od pojasnil, napotkov in izobraževanja preko ugotavljanja možnih poti za rešitev, do interveniranja, poravnalnih pogajanj, neformalne ali formalne preiskave do dajanja priporočil na osnovi ugotovitev vseh navedenih aktivnosti.

Predmet Varuhove obravnave so med drugim primeri s področij zatrjevane nepoštenosti, slabega upravljanja, zlorabe oblasti, zlorabe odločanja po prosti presoji, nevljudnega ali nespoštljivega obnašanja, neprimerne uporabe predpisov ali

politik, neučinkovitosti ali odločanja ob neupoštevanju dejstev. Varuh pa ne deluje kot formalna instanca v primerih, ko pritožnik ni zadovoljen s presojo v formalnih sodnih ali upravnih pritožbenih postopkih. To dejstvo po eni strani omejuje Varuha in njegovo pristojnost, po drugi strani pa je pogost vzrok nesporazumov glede Varuhovih pristojnosti. Zaradi izvrševanja pravnega reda države Varuh ne more sprejemati pravno obvezujočih odločitev in nima formalnih možnosti, da bi organe, ki jim naslavlja predloge in priporočila, prisilil v njihovo izvršitev. Varuhova naloga je, da z uporabo moči argumentov in prepričevanja doseže poštene in pravične razrešitve obravnavanih problemov.

Varuh je v svojem poslovniku določil področja razvrščanja prejetih pobud iz svoje pristojnosti. Tako se prejete pobude, glede na vsebino, klasificirajo na področja:

- ustavnih pravic,
- omejitve osebne svobode,
- socialne varnosti,
- delovno pravne zadeve,
- upravne zadeve,
- sodne postopke,
- okolje in prostor,
- gospodarske javne službe,
- stanovanjske zadeve,
- diskriminacija,
- varstvo otrokovih pravic in
- ostalo

#### ***4.4.3 Omejitve delovanja Varuha***

Standardi, kateri določajo okvir pooblastil Varuha, opredeljujejo tudi določbe o funkcijah, za katere naj Varuh ne bi imel pooblastil. Tako na splošno kot tudi po naši zakonodaji Varuh ni pooblaščen za:

- sprejemanje, spreminjanje ali razveljavljanje zakonov in upravnih odločb;
- sprejemanje obvezujočih odločitev niti za določanje pravic;
- prisilo skupin oseb ali posameznika, da izvrši njegova priporočila;
- vodenje preiskave, ki nadomešča odločanje o pravicah v upravnih ali sodnih postopkih.

#### **4.4.4 Odgovornost Varuha**

Zakon o Varuhu človekovih pravic določa, da "Varuh poroča državnemu zboru z rednimi ali posebnimi poročili o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji" (43.člen). Letno poročilo mora predložiti najkasneje do 30. septembra za preteklo leto. Posebna poročila lahko Varuh naslovi pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora ali neposredno državnemu zboru.

Varuh je v dosedanjem poslovanju državnemu zboru predložil deset rednih letnih poročil, katera so bila obravnavana na rednih sejah državnega zbora. Državni zbor je na podlagi poročil Varuha sprejel določene sklepe. Ti naj bi državi predstavljali smernice pri oblikovanju novih ter odpravljanju pomanjkljivosti v starih zakonih in predpisih. Kot lahko preberemo v Varuhovem letnem poročilu za leto 2000 je v poglavju o oceni in spoštovanju človekovih pravic in pravni varnosti v državi navedeno, da nobeden od zakonov, pomembnih za varstvo človekovih pravic, za katere se je Varuh zavzemal v predhodnem poročilu, ni bil popravljen. Prav tako Varuh kritično ocenjuje pomanjkljivosti na področju odprtosti in preglednosti dela državnih organov, kar je zagotovljeno s 39. členom ustave, država pa še do danes ni sprejela zakona, ki bi omenjeno področje sistematično uredil in uresničil ustavno pravico (Letno poročilo VČP, 2001, str.8).

Na kratko povedano: letno poročilo Varuha je instrument, s katerim izvaja svoj vpliv na krepitev demokracije, pravne države, spoštovanja človekovih pravic, uveljavljanje dobrega upravljanja, na oblikovanje politik ter pri preprečevanju korupcije, hkrati pa z njim izpolnjuje svojo odgovornost državnemu zboru. Dosedanje izkušnje v Sloveniji nakazujejo določen, vendar še ne zadosten vpliv poročila Varuha v večini navedenih vidikov. Hkrati pa velja, da državni zbor poročila ne uspe celovito izkoristiti, kar velja tako za faktografski prikaz problemov kot za vsebovane predloge za izboljšanje stanja. Poročilo Varuha si šele vzpostavlja svoje mesto v okvirih delovanja parlamenta.

## **5. KREIRANJE STRATEGIJE VARUHA**

*Zakaj je potrebno oblikovati strategijo poslovanja za posamezno organizacijo?*

Izrek pravi, da gore ne premikajo dobri nameni temveč buldožerji. Drucker metaforizira strategijo z buldožerji (Drucker, 1990, str 48). Če zgolj skopo preslikamo potrebo po strategiji iz dobičkonosne organizacije na nedobičkonosno, se nam na hitro porodi paradigma, da je celovit obstoj organizacije pogojen z doseženimi rezultati v okviru planskega horizonta organizacije. Pot do njih je dosegljiva z izbiro najboljše alternative. Ta služi in pomaga organizaciji kot vodnik oziroma usmerjevalec pri kratkoročnem planiranju in izvajanju primarnih in sekundarnih aktivnosti.

Iz povedanega sledi, da je vsaka organizacija podvržena kreiranju strategije. Strategija je rezultat procesa planiranja, planiranje pa je način oblikovanja strategije. Planiranje v ožjem smislu pomeni proces določanja ciljev in načina kako jih doseči. Širše pa ga opredeljujemo kot načrtovanje ob predvidevanju razvoja celotne organizacije, upoštevajoč njeno vizijo, poslanstvo, strateške in taktične cilje (Možina, 1994, str. 45).

Če izhajamo iz dejstva, da je poslanstvo Varuha determinirano z zakonom, ki ga zavezuje k izvajanju jasno določenih nalog, je način, na kateri se bodo te naloge izvajale, v rokah managementa. Tako je managementu prepuščena ključna vloga snovanja in akumuliranja ključnih resursov z namenom udejanjanja poslanstva Varuha. To dejanje imenujemo oblikovanje politike Varuha. Gre za preliminarno fazo strateškega planiranja, s katero management formulira razvojne poti Varuha. V njej je zajeto izoblikovanje zamisli celotne organizacije, smotrov, ciljev in strategij s katerimi bo Varuh uresničeval varovanje človekovih pravic. Politika managementa opredeljuje temeljne, splošne ter dolgoročne značilnosti organizacije in hkrati predstavlja temelj za oblikovanje strategije poslovanja. To je zahteven in odgovoren proces, katerega osnovni smoter je ob uporabi in vodenju resursov organizirati uspešno in učinkovito izvajanje dejavnosti Varuha.

### **5.1 Management Varuha**

Naloga managementa je sprejemati odločitve za urejanje problemov, povezanih s poslovanjem organizacije. Sprejete odločitve morajo biti za organizacijo optimalne in koristne.

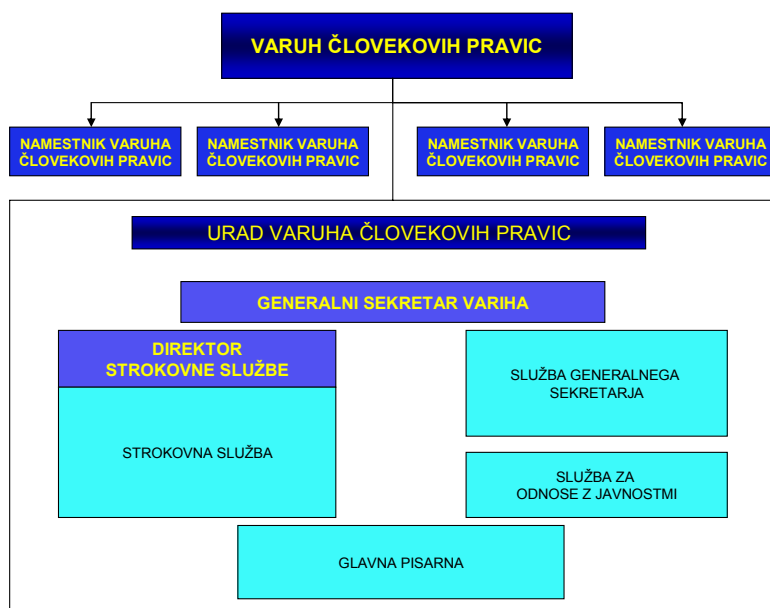
Organizacijo v našem primeru poseblja Varuh – vodja – manager, ki mu je funkcija zaupana s strani predsednika države in državnega zbora. Iz tega sledi, da kljub

apolitični funkciji gre za osebo, ki je »neškodljiva« za večino političnih opcij. Na tej podlagi je vodenje take organizacije zasnovano v kombinaciji administrativnega in legalnega stila vodenja. Pozicijska - funkcionska moč daje Varuhu legitimno pravico uporabe moči (če je ukaz dan z njegove strani, je nadaljnje spraševanje dokaj redko). Varuh je prepuščen, da na podlagi zakona usklajuje svoja spoznanja in ugotovitve z namenom vodenja institucije. Smiselno je oblikovati cilje, z uresničevanjem katerih bi naj organizacija prispevala k izboljšanju stanja na področju človekovih pravic. Cilji za to izpolnitev morajo biti jasno določeni.

Sama institucija Varuha je organizirana v Urad Varuha človekovih pravic (slika 8), ki ga vodi generalni sekretar Varuha. Urad Varuha sestavljata: [Strokovna služba Varuha](#) in [Služba generalnega sekretarja](#). Strokovna služba Varuha opravlja strokovne naloge za Varuha in namestnike Varuha po posameznih področjih iz pristojnosti Varuha, klasificira pobude, skrbi za potek obravnave pobud in obravnava pobude ter pripravlja mnenja, predloge in priporočila, izvaja preiskovalna dejanja ter izdeluje poročila o svojih ugotovitvah v zvezi s pobudami in posreduje pobudnikom informacije v zvezi z njihovimi pobudami. Opravlja administrativno-tehnične, informacijske in druge naloge, ki so potrebne za opravljanje nalog iz pristojnosti Varuha in namestnikov Varuha. Strokovno službo Varuha vodi direktor strokovne službe, ki organizira in vodi delo svetovalcev, strokovnih in administrativnih uslužbencev strokovne službe po navodilih Varuha in namestnikov Varuha. Služba generalnega sekretarja opravlja samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi sodelavci vse naloge na organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem in kadrovskem področju, ki so potrebne za delovanje urada Varuha. Službo generalnega sekretarja vodi neposredno generalni sekretar Varuha ([http://www.Varuh-rs.si/index.php?id=914#sluzba\\_vcp](http://www.Varuh-rs.si/index.php?id=914#sluzba_vcp)).

Vloga managerja - Varuha je, da v koordinaciji z najožjimi sodelavci (namestniki, generalnim sekretarjem in direktorjem strokovne službe) prevede zastavljene cilje v jezik strokovnjakov in jih posreduje v obliki nalog zaposlenim, ki mu služijo kot vir za njihovo dosego. Za čim boljši izkoristek in učinek sredstev so potrebna tako konceptualna znanja kot znanja o človeku in medčloveških odnosih. Še posebej pa bi poudaril, da je za to funkcijo pomembna etičnost odločanja ter visoka stopnja moralnosti delovanja. Veliko domačih in tujih avtorjev vlogo managerja primerja z vlogo dirigenta, ki z vodenjem individualnih instrumentov in njihovim kombiniranjem ustvarja harmonično simfonijo.

Slika 8: Organizacijska shema Varuha človekovih pravic



Vir: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=98#92>

Pomembno sestavino managementa predstavljajo vrednote, kultura in etika organizacije. Ne nazadnje imajo tudi osebnostne lastnosti Varuha pomembno vlogo pri izvajanju samega vodenja, ki se kaže tako navzven kot navznoter organizacije.

## 5.2 Uporaba Brysonovega modela na primeru Varuha

### 5.2.1 Oblikovanje začetnega sporazuma o uvedbi procesa strateškega upravljanja in poslovanja

V uvodu sem omenil, da je rezultat strateškega planiranja načrt, s katerim poslovodstvo/management začrta ravnanje in poslovanje organizacije v obdobju, na katero se nanaša strateški plan. Strateško planiranje je ena od treh glavnih faz strateškega poslovanja. Medtem ko je strateško planiranje naravnano v postavljanje okvira, je strateško poslovanje še dodatno dinamičen proces sprotnega spremljanja uresničevanja strateškega načrta. Najpomembnejši rezultat strateškega planiranja izražajo planski cilji, ki po svojem namenu služijo kot splošen okvir poslovanja organizacije. Cilj poslovanja pa je največkrat usmerjen v rast in razvoj organizacije v smislu nenehnega izboljševanja kakovosti izvajanja posameznih funkcij in aktivnosti na vseh nivojih organizacije.

Brysonov model procesa strateškega poslovanja nedobičkonosnih organizacij ponuja izoblikovanje začetnega sporazuma kot izhodišče tega procesa. Gre za dogovor poslovodstva o sistemskem organiziranju in strukturiranju načrtovanja poslovanja organizacije v prihodnosti. V grobem lahko začetni sporazum predstavlja seznam zaporednih in/ali vzporednih faz izvajanja projektov in določanja odgovornih oseb za njihovo izvedbo. Smiselno je, da so aktivnosti navedene v prioritetenem in logičnem zaporedju.

Določene naloge Varuha človekovih pravic so opredeljene v zakonu in ga obvezujejo k njihovem izvrševanju. Lahko jih opredelimo kot strateško pomembne, saj je velik del strateških odločitev z njimi ozko povezan. Sama zakonska podlaga pa ne predstavlja celovit okvir nalog izvajanja poslovanja. Kot sem že omenil, je Varuh pri svojem delu samostojen, kar mu omogoča, da sam določa širino svojega poslovanja znotraj zakonskih določb. Upoštevajoč navedeno, je Varuhu prepuščena določitev usmerjanja poslovanja institucije. Pri kreiranju svojega videnja vodenja in delovanja si lahko zastavi oporna vprašanja, kot so na primer:

- Katero politiko delovanja izbrati kot najprimernejšo?
- Katere zunanje in notranje komunikacijske poti izbrati kot najustreznejše?
- Kako izboljšati nivo ozaveščenosti državljanov na področju človekovih pravic?

Odgovori na zastavljena vprašanja predstavljajo ob zakonski podlagi celovito izhodišče za oblikovanje javne politike institucije Varuha. Z javno politiko razumemo kreiranje vizije celotnega podjetja, kot sintezo temeljnih smotrov in ciljev, organizacijske strukture in strategije, pravil ciljnega obnašanja ter ključnih področij poslovne uspešnosti (Pučko, 2003, 12 str.).

Pestrost delovanja institucije Varuha v okviru svojih pristojnosti je moč strniti in izluščiti v nekaj strateško pomembnih področij delovanja:

- obravnava pobud;
- priprava poročil (letnih in posebnih);
- poslovanje zunaj sedeža;
- obiski in nadzor zavodov za prestajanje kazni zapora in drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, ter drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja;
- promocija in izobraževanje na področju človekovih pravic.

Kot izhodišče pri oblikovanju začetnega dogovora – okvirnega sporazuma se je moč opreti tudi na prejšnja obdobja delovanja institucije. Predhodna obdobja lahko predstavljajo pomemben vložek pri sprejemanju izhodišč za oblikovanje sporazuma. Za primer navajam preglednico 2, ki ponazarja delovanje institucije Varuha za leto

2005. Preglednica vsebuje seznam opravljenih aktivnosti na prej omenjenih strateško pomembnih področjih skupaj s pripadajočimi izvedbenimi cilji, odgovornimi osebami ter časovnim okvirom izvedbe.

*Preglednica 2: Priloga k začetnemu dogovoru*

<b>Izvedbena naloga - aktivnost</b>	<b>Letni izvedbeni cilji</b>	<b>Odgovorna oseba</b>	<b>Časovni okvir izvedbe</b>
1. Obravnava pobud	90% rešenih pobud iz tekočega leta	Namestniki Varuha	1.1.2005 – 31.12.2005
2. Priprava poročil (letnega in posebnih)	Izdaja slov. in ang. različice poročila VČP	Namestniki Varuha Generalni sekretar Varuha	15.4.2005 slov. različica 15.5.2005 ang. različica
3. Poslovanje zunaj sedeža	10 poslovanj v večjih mestih Slovenije	Generalni sekretar Varuha	1.1.2005 – 31.12.2005
4. »Twining« program - diskriminacija	Izvedba programa v skladu s pridobljenimi sredstvi	Strokovni sodelavec	1.1.2005 – 31.12.2005
5. Otrokove pravice	5 obiskov na osnovnih šolah, 3 na srednjih šolah, 1 okrogla miza	Namestniki Varuha	1.1.2005 – 31.12.2005
6. Obiski in nadzor zaporov ...	5 obiskov zaporov, 5 policijskih postaj, 2 obiska psihiatričnih bolnišnic	Namestniki Varuha	1.1.2005 – 31.12.2005
7. Promocija in izobraževanje	Izdaja treh številčk Biltena VČP (naklada 25.000), redefiniranje vsebine spletne strani	Vodja oddelka za stike z javnostmi	1.1.2005 – 31.12.2005

Takšna preglednica lahko služi kot informativna podlaga oziroma pomoč vodstvu za proučitev potrebnih sprememb in poglobljanja določenih strateških področij. Vodstvo, ki se zaveda pomena dolgoročnega razvoja institucije, mora nedvomno slediti strateškemu managementu. In ker je to sistematičen proces, se v samem izhodišču ne sme spregledati ključnih dejstev. Zaradi tega je potrebno k procesu pristopiti celovito in organizirano. Prav s tem namenom so s preglednico 2 podana določena dejstva za boljše izoblikovanje sporazuma.

Okvirni sporazum predstavlja pomembno interno listino razvojne poti z navedbo ciljne strateške usmeritve institucije. Definiranje začetnega sporazuma hkrati pomeni sprožitev procesa izvajanja strateškega managementa.

Pri tem naj omenim, da navedeni okvir predstavlja izhodišče za sprožitev oblikovanja celovitega strateškega plana institucije. Podrobnejša razčlenitev strateških nalog pa je prepuščena taktičnim oz. operativnim planom, ki so izvedenke končnega strateškega plana.

Okvirni sporazum Varuha človekovih pravic je mogoče pripraviti tako, kot prikazuje preglednica 3.



*Preglednica 3: Strateški sporazum Varuha človekovih pravic*

*Varuh je na svojem kolegiju dne \_\_.\_\_.\_\_\_\_\_ sprejel odločitev o izvajanju procesa strateškega načrtovanja kot sredstva za določitev usmeritev delovanja institucije do vključno leta 2009.*

*Strategija Varuha bo izhajala iz poslanstva, vizije in ključnih ciljev za obdobje 2006-2009. Namen procesa strateškega poslovanja je sistematično prizadevanje po zavestnem usmerjanju in uresničevanju razvoja institucije v smislu nenehnega izboljševanja kakovosti izvajanja posameznih funkcij in aktivnosti na vseh nivojih.*

*Cilj strategije je trajnostno izboljšanje stanja na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.*

*Ljubljana, \_\_.\_\_.\_\_\_\_\_*

*Varuh človekovih pravic*

### **5.2.2 Opredelitev pooblastil Varuha**

Druga faza procesa strateškega poslovanja pomeni identificiranje pristojnosti in pooblastil organizacije.

Vzpostavitev Varuha človekovih pravic izhaja iz Zakona o Varuhu človekovih pravic (Ur. list RS, št. 71/93 popr. 15/94), s katerim je v 1. členu določeno, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil s tem zakonom ustanovi Varuh človekovih pravic ter določi njegove pristojnosti in pooblastila. Zakon je tako vsebinsko prežet z organizacijskimi in vsebinskimi pooblastili in pristojnostmi Varuha.

Za ponazoritev navedimo določila le nekaterih členov zakona:

- *Varuh ima pooblastila, določena s tem zakonom, do vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. (23. člen)*
- *Varuh ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti. (24. člen)*
- *Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi. (25. člen)*

- *Vsi državni organi so dolžni pomagati Varuhu pri izvedbi preiskave in mu nuditi na njegovo zahtevo ustrezno pomoč. (34. člen)*
- *V zvezi s svojim delom ima Varuh pravico vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov. Predpisi o varovanju tajnosti podatkov obvezujejo Varuha, njegove namestnike in uslužbence. (35. člen)*

### **5.2.3 Identifikacija poslanstva Varuha**

Kot sem navedel že v uvodu tega poglavja, poslanstvo opredeljuje bistvo organizacije. Pove nam, kaj organizacija želi biti ali postati, oziroma komu je namenjena.

Poslanstvo Varuha človekovih pravic izhaja iz zakona, s katerim je določeno, da je za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ustanovljen Varuh človekovih pravic.

Na področju svojega delovanja deluje na neformalen način, svojo avtoriteto črpa iz svojega položaja (samostojen in neodvisen organ) in ugleda v družbi. Varuh pri svojem delu ni omejen samo na neposredne kršitve v ustavi navedenih človekovih pravic in svoboščin, ampak lahko deluje v primeru kakršnekoli kršitve katerekoli pravice posameznika s strani nosilcev oblasti. Intervenira lahko tudi v primeru nepravilnega in slabega opravljanja nalog izvajalcev oblasti v razmerju do posameznikov. Upoštevajoč navedeno, pomembno vpliva na razvoj in dvig pravne in upravne kulture v razmerjih med izvajalci oblasti in posamezniki.

Naloga Varuha je ugotavljati in preprečevati kršitve človekovih pravic in druge nepravilnosti ter odpravljati njihove posledice. Temu načelu sledi vrsta rešitev glede načina dela Varuha. Vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko da pobudo za začetek postopka pri Varuhu. Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo, lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov in drugih oseb, ki prebivajo v Republiki Sloveniji.

Strnjeno lahko poslanstvo Varuha opredelimo kot:

nadzor izvajanja oblasti z vidika zagotavljanja pravic posameznika, posebej s področja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, povečevanje pravne varnosti, zagotavljanje kvalitetnih storitev državne uprave in javnih služb, javno opozarjanje

na nepravilnosti in pomanjkljivosti v odnosu nosilcev oblasti do posameznikov ter izvajanje izobraževanja in promocije na področju človekovih pravic.

#### **5.2.4. SWOT analiza**

Naziv SWOT je akronim pojmov: **S**trengths (prednosti), **W**eaknesses (slabosti), **O**pportunities (priložnosti) in **T**reats (nevarnosti). Izraz se je mednarodno uveljavil kot sinonim za celovito ocenjevanje položaja organizacije. Izvedba SWOT analize predstavlja eno od ključnih izhodišč za oblikovanje strategije organizacije. Njeni izsledki podajajo pomemben splet informacij, ki so osnovane na preteklem in sedanjem poslovanju ter predvidevanjih o prihodnosti.

V primeru ocenjevanja institucije Varuha bom na podlagi pridobljenih informacij skušal izpostaviti tiste posamezne prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti, katere pomagajo ali onemogočajo izvrševanje poslanstva in pooblastil. Ocenjevanje temelji na opravljenem anketiranju managementa Varuha in sicer Varuha, štirih njegovih namestnikov in generalne sekretarke.

Celovito proučevanje institucije sem izvedel v sledečem zaporedju:

- *ocenjevanje zunanjega okolja;*
- *analiza kljentele;*
- *analiza konkurence oziroma partnerskih organizacij;*
- *ocenjevanje notranjega okolja (uspešnosti poslovanja in posameznih podstruktur).*

##### **5.2.4.1 Ocenjevanje zunanjega okolja - priložnosti in nevarnosti**

Ta faza procesa zaokrožuje oceno zunanjega okolja. Gre za prvi del SWOT analize, kjer je potrebno izluščiti priložnosti, ki jih organizacija ne sme spregledati, in nevarnosti, katerim je organizacija izpostavljena.

Postopek sem začel z analizo najširšega okolja, kjer so zajeti gospodarski, pravno-politični, sociološki, kulturološki in drugi vplivi na organizacijo. Vendar sem zaradi posebnosti institucije Varuha analizo zunanjega okolja primerno prilagodil in izbral tista pomembna podokolja in njihove značilnosti, čigar ocene bom pri pripravljanju strategije lahko upošteval. Tako so v preglednici 4 predstavljene srednje ocene, pridobljene z anketiranjem vodstva institucije. Dobljene ocene izražajo subjektivno percepcijo ključnih oseb institucije.

Preglednica 4: Ocena širšega okolja institucije Varuha človekovih pravic

<b>OCENA ŠIRŠEGA OKOLJA V KATERO JE UMEŠČENA INSISTUCIJA VČP</b>					
	<b>PRETEKLOST</b>		<b>PRIHODNOST</b>		<b>GLAVNE PRILOŽNOSTI IN IZZIVI</b>
	UGODNO	NEUGODNO	UGODNO	NEUGODNO	
<b>PRAVNO-POLITIČNO OKOLJE</b>					
Kako ocenjujete stanje na političnem področju v državi v odnosu do institucije VČP?	X		X		
Kako po vašem mnenju vpliva vstop Slovenije v EU na delovanje VČP?	X		X		
Kako ocenjujete stanje zakonodaje v odnosu do VČP?	X		X		
Ocenite vpliv predlaganih reform vlade na VČP	X		X		
<b>GOSPODARSKO OKOLJE</b>					
Kako ocenjujete vpliv gospodarskih gibanj na VČP?	X		X		
Kakšne posledice pušča stopnja brezposelnosti na VČP?		X		X	
<b>NARAVNO OKOLJE</b>					
Kakšen vpliv imajo demografska gibanja na VČP		X		X	
Kakšen je po vašem mnenju vpliv revščine na delovanje VČP v Sloveniji?		X		X	
<b>TEHNIČNO TEHNOLOŠKO OKOLJE</b>					
Kakšen je vpliv trenda razvoja informacijsko komunikacijske tehnologije na VČP?	X		X		
<b>KULTURNO OKOLJE</b>					
Ocenite vpliv ključnih vrednot državljanov na VČP? (družina, razveza, stiki z otroki)	X		X		

Da je okolje institucije zelo kompleksno, potrjuje dejstvo, da pristojnost poslovanja institucije sega v vse pore delovanja državnih institucij. Kljub počasnejšim spremembam v državnem okolju mora biti institucija sposobna hitrega odzivanja na dogodke v zvezi z varovanjem človekovih pravic v njeni pristojnosti.

Poglavitni del dejavnosti institucije Varuha predstavlja reševanje pobud, vlog posameznikov. Kot ključno izhodišče pri ocenjevanju zunanjega okolja sem uporabil predpostavko, da splošne izboljšave na posameznih segmentih proučevanih okolij v smislu zmanjševanja pripada pobud pozitivno vplivajo na institucijo Varuha in posledično na splošno blaginjo Slovenije. Pomislek, ali ima zmanjšanje pripada pobud za institucijo ugoden ali neugoden vpliv, izključujem s podlago ustanovitve institucije. Prvi odstavek 159. člena ustave govori, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi Varuh pravic državljanov.

V primeru drastičnega upada prejema pobud, v zvezi s prejšnjim odstavkom, je moč konstatirati, da so dvomi o morebitni nepotrebnosti institucije Varuha iracionalne narave. Podrobnejša razlaga in utemeljitev bi preseгла okvir tega dela. Utopično bi bilo namreč pričakovati, da se bo stanje na vseh področjih varuhovega delovanja izboljšalo do te mere, da bi bila ta institucija v našem sistemu odveč. Vsekakor pa je

potrebno upoštevati predvidevanja v okolju institucije, ki lahko na njo neposredno vplivajo. Na te vplive je treba biti pripravljen in primerno načrtovati celotno poslovanje. Ta razlog dodatno potrjuje potrebo o strateškem pristopu k procesu upravljanja in poslovanja.

#### ***5.2.4.1.1. Ocenjevanje zunanjega okolja***

Pristojnosti delovanja institucije Varuha so izključno vezane na državni okvir Slovenije. A ker je Slovenija z vstopom v Evropsko unijo postala njena aktivna članica, se pri ocenjevanju okolja ni mogoče omejiti zgolj na slovenske meje. Še posebej to velja za gospodarsko področje. Mednarodna gospodarska gibanja z globalizacijskimi učinki predstavljajo pomemben aspekt v analizi umeščenosti Varuha.

#### ***Gospodarsko okolje***

Kot izhodišče za analizo trendov zunanjega okolja sem izbral podatke o makroekonomskih kazalcih ter kazalce človekovega razvoja v Sloveniji (glej preglednico 5).

Podatki, ki jih je Ministrstvo za finance uporabilo za pripravo makrofiskalnega scenarija za pripravo proračuna za leti 2006 in 2007, temeljijo na ocenah in napovedih gospodarskih gibanj za obdobje 2006-2010, kot jih je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Napovedi so objavljene v Pomladanskem poročilu 2005 in nudijo relativno dobro podlago za načrtovanje poslovanja.

Upoštevajoč napoved iz preglednice 5 o gospodarski rasti lahko zasledimo pospešeno rast iz leta 2005 v 2006, zasnovano na pričakovanih izboljšanih mednarodnih gibanjih in ponovno umirjanje v naslednjih letih. Napovedi kažejo, da bomo stopili v obdobje stabilne gospodarske rasti.

Preglednica 5: Globalni makroekonomski okvir razvoja Slovenije v obdobju 2005-2010

Izbrani kazalci	Predvidene letne stopnje rasti (v %)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bruto domači proizvod	3,8	4,1	3,8	3,8	3,9	3,9
Zasebna potrošnja	3,4	3,1	3,0	3,1	3,4	3,4
Državna potrošnja	2,5	2,5	2,6	2,3	2,5	2,5
Inflacija, povprečje leta	2,5	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5
Produktivnost dela	3,4	3,6	3,3	3,5	3,5	3,5
Bruto plača zaposlenega	2,1	2,6	2,8	3,0	2,9	2,9
Zaposlenost (po SNA)	0,4	0,5	0,5	...	...	...
Stopnja registrirane brezposelnosti	9,8	9,3	8,8	...	...	...
Število prebivalcev (stanje 30.6., v tisočih)	1997,8	1998,6	1999,2	1999,7	2000,0	2000,3
Formalno delovno aktivno preb. (v tisočih)	811,5	815,6	819,1	821,4	824,2	827,7

Vir: Proračunski priročnik 2006-2007, Ministrstvo za finance, julij 2005.

Napovedi dinamike zasebne in državne potrošnje kažejo tudi v prihodnjih letih ohranjanje približne ravni iz leta 2005. Glede na dejstvo, da potrošnja izhaja iz gibanja zaposlenosti in plač, tj. razpoložljivega dohodka, ni realno pričakovati večje spremembe v strukturi njene porabe.

V inflacijskih gibanjih naj prav tako ne bi v prihodnjih letih prihajalo do opaznejših sprememb. Tudi gibanje cen nafte v zadnjih letih naj ne bi prispevalo k bistveni rasti inflacije. Po podatkih UMAR-ja so države postale varčnejše pri uporabi nafte in zato povišanje cen kratkoročno ne bo imelo tako močnega vpliva (<http://www.sigov.si/zmar/public/analiza/anakazal.php>). Na drugi strani pa azijske države s hitro gospodarsko rastjo ponujajo evropskemu gospodarstvu nove potencialne trge.

Slovenija je kljub zaostrenim gospodarskim razmeram uspela vzpostaviti relativno uspešno ravnovesje med gospodarskimi dejavniki. A vendar se vplivi globalnih mednarodnih gospodarskih premikov čutijo na nivoju posameznika. Če kot primer vzamemo tekstilno industrijo, kot reprezentativnega predstavnika delovno intenzivne panoge, lahko ugotovimo, da predstavlja selitev proizvodnje v vzhodnoazijske države resen problem. Kot odgovor na to in podobna vprašanje je Vlada RS novembra 2005 sprejela »Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji«, s katerim skuša ublažiti posledice agresivnih globalizacijskih učinkov.

Globalnim integracijam in njenim učinkom je potrebno posvetiti posebno pozornost. Tempo sprememb in prerazdelitev moči in blaginje prinašata s sabo nova tveganja in nevarnosti v gospodarsko okolje. Posledice teh premikov lahko v veliki meri vplivajo na delovanje institucije. Na podlagi internih ugotovitev je tudi sedaj opaziti povečano število vlog socialno šibkega sloja državljanov. Dodatna zaostrovanja in poglobljanja

socialnoekonomskih razlik med državljani bi lahko pomenila povečan pritisk na Varuha človekovih pravic.

Omenjeni okvir reform ponuja nabor prioriteten razvrščenih ukrepov, s katerimi bo vlada skušala vzpostaviti ugodnejše gospodarske pogoje in izboljšati konkurenčni položaj Slovenije na globalnih trgih ter hkrati, vsaj teoretično, zagotoviti primerno stopnjo socialne varnosti.

### ***Naravno okolje***

V neposredni povezavi z gospodarskim okoljem so demografska gibanja. Napovedi na tem področju pa so bistveno bolj zaskrbljujoče kot pri gospodarskih. Demografski trendi v zadnjih desetih letih tako v Sloveniji kot v Evropski uniji kažejo na velik upad deleža delovno aktivnega prebivalstva. Zaradi nizke stopnje rodnosti in staranja prebivalstva se bo v prihodnosti zmanjšalo število delovne sile, kar bo še povečalo pritisk na zaposlene in posledično na gospodarstvo, saj bo skrb za preživljanje vse večjega števila starejših prebivalcev na njihovih plečih. Usihajoča rodnost, ki jo Drucker opredeljuje kot eno izmed petih gotovosti, je predpostavka, katera predstavlja skupni imenovalc večine razvitih držav (Drucker, 2001, str. 50-56). Rešitev te problematike je v izvajanju aktivne demografske politike, katere prioriteta bo prej ko slej ureditev prostega pretoka delovne sile.

Povezava med gospodarskim okoljem in demografskimi gibanji neposredno vpliva na perspektivo človekovega razvoja. Poročilo o človekovem razvoju 2002/2003 opredeljuje človekov razvoj kot dinamično prepletanje ekonomskega, demografskega, sociološkega in socialno-psihološkega razvoja. Na osnovi te opredelitve je moč iskati medsebojne vplive posameznih gibanj ter predvidevati morebitne posledice. Tako bi naj rast BDP pozitivno vplivala na kazalce človekovega razvoja. Problem se lahko pojavi pri porazdelitvi presežkov dohodka. Tukaj bi naj vlogo prevzela država in poskrbela za pravično distribucijo presežkov z namenom zagotavljanja primerne kakovosti življenja vseh državljanov.

Interakcija gospodarskega okolja in demografskih gibanj predstavlja pomembno informacijo za napovedovanje razvoja pojavov, ki bodo dolgoročno imeli bodisi neposredni bodisi posredni vpliv na delovanje organizacije. Podkrepljeni s takimi informacijami lahko oblikujemo različne scenarije, med katerimi izberemo najbolj verjetnega z namenom zmanjševanja tveganja v prihodnosti. Za poenostavljen prikaz situacijske hipoteze za proučevano institucijo sem uporabil primer usihajoče rodnosti. Ta bi posledično lahko pomenila potrebo po priseljevanju tujcev, kar na drugi strani lahko povzroči povečano stopnjo nestrpnosti in diskriminacije. S tem namenom je

potrebno družbo pripraviti na takšne in podobne scenarije. Nedvomno je to tudi velik izziv za institucijo Varuha.

### ***Pravno-politično okolje***

Političnemu okolju je zaradi njegove nepredvidljivosti treba posvetiti večjo pozornost. Posebej iz razloga, ker prav institucija Varuha kljub svoji apolitičnosti s svojim delovanjem lahko odigra pomembno vlogo v tem okolju.

Politični sistem države je vsekakor najpomembnejši podsistem družbenih sistemov, ki determinira pravno politično okolje. Gre za odnos med državo in oblastjo na eni ter ostalimi sferami družbe na drugi strani. Ta odnos je institucionaliziran (prek političnih strank, javnega mnenja, civilne družbe, volitev, parlamenta). Med predstavnike političnega sistema pa poleg Varuha sodijo:

- organi politične oblasti (predvsem parlament in vlada, organi lokalne oblasti),
- institucije in odnosi, preko katerih uresničujejo družbene skupine in sloji svoj vpliv na oblast (politične stranke, civilna družba in druge interesne skupine – lobiji),
- način oblikovanja politične oblasti (volitve, imenovanja, razni drugi kanali vplivanja na oblast – mediji...).

Skrajšano povedano je politični sistem medsebojno povezan in dovolj skladen skupek državnih odnosov, norm, ustanov (institucij), ki oblikujejo javno oblast in njen položaj v družbi.

Slovenija je v zadnjih 15. letih v t. i. obdobju tranzicije na pravno-političnem področju naredila velik preskok. Z vidika temeljnih človekovih pravic, ki so bile v bivšem jugoslovanskem totalitarnem samoupravnem režimu »utopljene v nadrobno izdelano vizijo samoupravno organizirane družbe in države«, so s sprejemom slovenske Ustave (z dne 23. decembra 1991) pridobile posebej pomembno mesto (Pavčnik, 1997, str. 84). Na splošno so temeljne človekove pravice postale pogosto uporabljen termin v oblikovanju pravno političnega okolja sodobnih družb in si s tem zagotovile primerno mesto v temeljnih pravno-formalnih organizacijskih predpisih.

Tako kot v večini moderno organiziranih držav tudi v Sloveniji Ustava predstavlja najpomembnejši predpis za pravno ureditev države. Poleg Ustave so temeljni pravni viri zakoni, poslovniki in podzakonski akti. Ker so z Ustavo urejena zgolj splošna vprašanja državne ureditve, je podrobnejša pravna ureditev prepuščena zakonom. Ti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni predstavljajo neke vrste pravno normiranje družbenih determinant v smislu organizacije državne oblasti.



Z vzpostavitvijo stabilne in demokratične ustanove na področjih zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti, ki zagotavlja delovanje pravne države, varstva človekovih pravic in spoštovanja ter varstvo manjšin, je Slovenija izpolnila politična merila in pogoje ter leta 2004 vstopila v Evropsko unijo. S tem je bil narejen bistven korak, ki je Slovenijo tudi formalno uvrstil v evropsko pravno politično okolje.

Evropska unija temelji na načelu pravne države, kar pomeni, da se vse države članice morajo demokratično dogovoriti o vsem, kar sodi v pristojnost EU. Pristojnosti so opredeljene v pogodbah, ki so spremenjene in posodobljene, da ne bi zaostajale za družbenim razvojem. S Pogodbo o Ustavi za Evropo se namerava nadomestiti vse obstoječe pogodbe z enim besedilom. Ustavo so sprejeli voditelji držav in vlad na Evropskem svetu v Bruslju 17. in 18. junija 2004 in podpisali v Rimu 29. oktobra 2004. Skladno s svojimi ustavnimi ureditvami (npr. parlamentarnim postopkom in/ali referendumom) jo mora ratificirati vsaka država članica. Ustava bo začela veljati šele, ko jo bo ratificiralo vseh 25 držav članic ([http://europa.eu.int/abc/treaties/index\\_sl.htm](http://europa.eu.int/abc/treaties/index_sl.htm)). Vseh 25 članic je zavezanih k izvajanju pravnega reda EU, ki predstavlja celoto pravnih predpisov in sodnih praks. Dopolnjujejo jih pravni viri (uredbe, direktive, odločbe, sodna praksa ter priporočila in mnenja), ki jih sprejemajo institucije EU.

Za jasnejšo predstavo razmejitve pristojnosti slovenskega Varuha človekovih pravic do EU bi omenil, da v okolju EU obstaja tudi institucija Evropskega Varuha človekovih pravic (EVČP), čigar pristojnosti so vezane na institucije EU. Konkretno lahko EVČP preiskuje pritožbe zaradi nedelovanja ali zlorab administracije ustanov in teles Evropske unije. Med ustanove sodijo denimo Evropska komisija, Svet Evropske unije in Evropski parlament. Med telesa Evropske unije, ki so lahko predmet preiskav EVČP, sodita Urad za okolje EU in Urad za varnost, zdravje in delo EU, medtem ko delovanje sodišč in sodišča prve stopnje na področju sodnih postopkov ne sodi v Varuhovo pristojnost. Prav tako kot slovenski tudi EVČP običajno vodi preiskave na osnovi pritožb, vendar jih lahko sproži tudi na lastno iniciativo (<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/sl/default.htm#Target1>).

Kljub temu da pravo EU ne sodi neposredno pod pristojnost slovenskega Varuha človekovih pravic, je pričakovati, da bo vpliv odločitev EU prej ko slej imel določene posledice, ki jih bo Varuh pri svojem delu moral predvideti in upoštevati.

### ***Tehnično-tehnološko okolje***

Tukaj sem se omejil zgolj na informacijsko-komunikacijsko tehnologijo (IKT) in trende na področju informatike. Zakaj IKT? IKT je potrebno upoštevati pri vseh strateških odločitvah. Hitrost razvoja IKT terja od organizacij ustrezno odzivnost pri prilagajanju sodobnim tehnologijam. Mnoge organizacije so zaradi nesposobnosti spremljanja razvoja prisiljene v prestrukturiranje v smislu sodobnih organizacijskih odločitev.

Novi izzivi na področju informatike nudijo uvajanje novih možnosti pri oblikovanju poslovnih procesov. Poudariti je potrebno področja, katerim bo v prihodnje treba posvetiti vedno več pozornosti: trajno arhiviranje podatkov, dostopnost informacij in storitev, varnost, optimizacija poslovanja, mobilnost ter »outsourcing« - izvajanje storitev preko zunanjih strokovnjakov.

Gre za pomemben vidik pri načrtovanju celovitega okvira sredstev, namenjenih temu področju. Zavedati se je potrebno, da dober informacijsko-komunikacijski sistem predstavlja trden temelj tako pri dostopu do informacij navzven kot pri izvajanju poslovanja organizacije navznoter.

Pomembnost vlaganja v IKT je moč ponazoriti tudi s premostitvijo prepada kot posledice razhajanj med strateškim načrtovanjem institucije in samim načrtovanjem na področju IKT. Prevelik prepad onemogoča hitro in ustrezno prilagajanje novim razmeram ter učinkovito izvajanje sprememb (Kovačič, 2005, str. 255).

#### ***5.2.4.2. Analiza klijentele***

Iz prvega odstavka 9. člena ZVarCP sledi, da »vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem organa (državnega organa, organa lokalne samouprave ali nosilca javnih pooblastil) kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko da pobudo za začetek postopka pri Varuhu«. Navedena dikcija opredeljuje značilnost odprtosti institucije do vseh potencialnih državljanov (pa tudi tujcev), ki so mnenja, da njihove pravice niso ustrezno upoštevane s strani slovenskih državnih organov.

Kot rečeno, je osrednja naloga Varuha človekovih pravic reševanje konkretnih pritožb pobudnikov. Pobudniki so posamezniki ali skupine, ki se s svojimi težavami obračajo na Varuha prek nanj naslovljenih pisnih pobud ali neposredno na pogovorih v Uradu ali zunaj sedeža. Uslužbenci urada se osebno vsak dan na sedežu Urada pogovarjajo s povprečno desetimi pobudniki, informator pa sprejme tudi do 150 klicev na dan na brezplačni telefonski številki 080 15 30, kjer posameznikom daje osnovne informacije

o delovanju Varuha ter napotke za oddajo pobud. Večkrat v tem letu je Varuh opravil tudi pogovore zunaj sedeža po različnih krajih v Sloveniji. (<http://www.Varuh-rs.si/index.php?id=954&L=0#1632>)

Dosedanje desetletno poslovanje institucije je preko pritožb izoblikovalo področja, na katerih prihaja do manjših, večjih ali celo sistemskih kršitev človekovih pravic. Iz določenih izmed teh področij je logično izpeljati tiste skupine ljudi, ki se najpogosteje obračajo na Varuha. Nedvomno je najpomembnejša (in hkrati najboljšežnejša) skupina socialno ogroženih. Predvsem izstopajo revni, brezposelni, funkcionalno nepismeni. Poglobljanje socialno-ekonomskih razlik v državi pa nikakor ne bo prispevalo k izboljšanju stanja na tem področju.

Pomembne podatke pri analizi kljentele je moč razbrati tudi iz statističnih podatkov, ki jih Varuh vsakoletno predstavi v okviru svojega rednega letnega poročila. Tako je v letu 2005 Varuh prejel skupno 2.574 pobud (v 1999. letu 3.411, v 2000. letu 3.095, v 2001. letu 3.304, v 2002. letu 2.870, v 2003. letu 2.754 in v 2004. letu 2.631), kar pomeni 2,2-odstotno zmanjšanje pripada glede na leto 2004 (Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2005, 2006, str. 98).

Kot tudi v prejšnjih letih, je tudi v letu 2005 največ pobud bilo s področij:

- sodnih in policijskih postopkov: 749 oziroma *29,1* odstotka;
- upravnih zadev: 360 oziroma *14,0* odstotka ter
- socialne varnosti: 300 oziroma *12,7* odstotka vseh odprtih zadev.

Iz preglednice 6 je razvidno, da se je število prejetih pobud v letu 2005 glede na leto 2004 najbolj povečalo na področju ustavnih pravic, in sicer s 85 na 123, kar je *44,7*-odstotno povečanje, ter na področju omejitve osebne svobode s 130 na 177, kar je *36,2*-odstotno povečanje.

Na drugi strani lahko zasledimo največje zmanjšanje pripada pobud v letu 2005 glede na leto 2004 na področju diskriminacije (*32*-odstotno zmanjšanje) ter upravnih zadev (*11,3*-odstotno zmanjšanje).

Preglednica 6 prikazuje število odprtih zadev v obdobju od leta 2000 do 2005 po posameznih področjih dela.

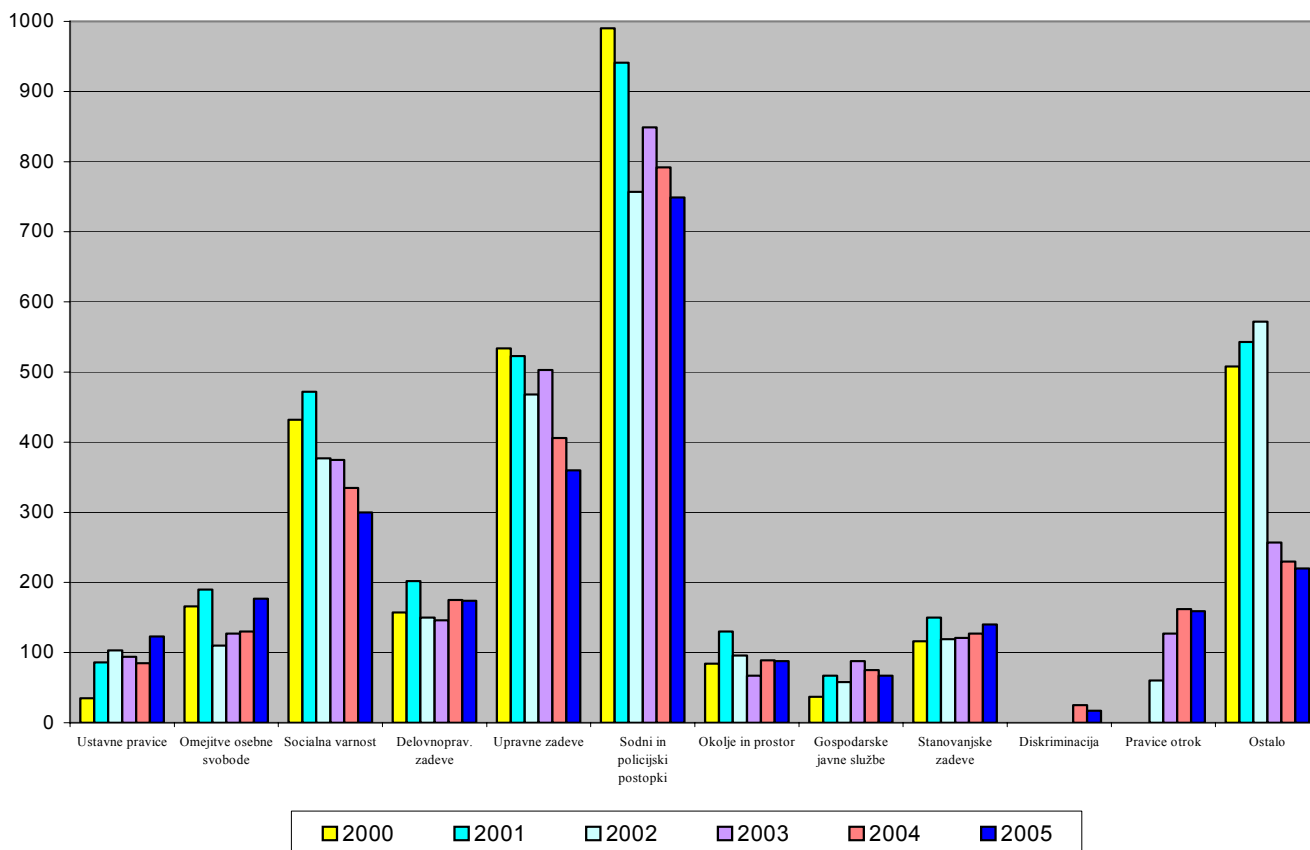
Preglednica 6: Število prejetih pobud v obdobju od leta 2000 do 2005 po posameznih področjih dela Varuha človekovih pravic

PODROČJE DELA	ODPRTE ZADEVE										Indeks (05/04)		
	2000		2001		2002		2003		2004			2005	
	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež		Štev.	Delež
1. Ustavne pravice	35	1,1%	86	2,6%	103	3,6%	94	3,4%	85	3,2%	123	4,8%	144,7
2. Omejitve osebne svobode	166	5,4%	190	5,8%	110	3,8%	127	4,6%	130	4,9%	177	6,9%	136,2
3. Socialna varnost	432	14,1%	472	14,3%	377	13,1%	375	13,6%	335	12,7%	300	11,7%	89,6
4. Delovnopravne zadeve	157	5,1%	202	6,1%	150	5,2%	146	5,3%	175	6,7%	174	6,8%	99,4
5. Upravne zadeve	534	17,5%	523	15,8%	468	16,3%	503	18,3%	406	15,4%	360	14,0%	88,7
6. Sodni in polic. postopki	990	32,4%	941	28,5%	757	26,4%	849	30,8%	792	30,1%	749	29,1%	94,6
7. Okolje in prostor	84	2,7%	130	3,9%	96	3,3%	67	2,4%	89	3,4%	88	3,4%	98,9
8. Gospodarske javne službe	37	1,2%	67	2,0%	58	2,0%	88	3,2%	75	2,9%	67	2,6%	89,3
9. Stanovanjske zadeve	116	3,8%	150	4,5%	119	4,1%	121	4,4%	127	4,8%	140	5,4%	110,2
10. Diskriminacija									25	1,0%	17	0,7%	68,0
11. Pravice otrok					60	2,1%	127	4,6%	162	6,2%	159	6,2%	98,1
12. Ostalo	508	16,6%	543	16,4%	572	19,9%	257	9,3%	230	8,7%	220	8,5%	95,7
<b>SKUPAJ</b>	<b>3.059</b>	<b>100%</b>	<b>3.304</b>	<b>100%</b>	<b>2.870</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.754</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.631</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.574</b>	<b>100,0%</b>	<b>97,8</b>

VIR: Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2005, 2006, str. 99)

Grafični prikaz primerjave števila prejetih pobud po posameznih področjih dela v obdobju 2000-2005 prikazuje grafikon 1.

Grafikon 1: Grafični prikaz prejetih pobud v obdobju od leta 2000 do 2005 po področjih dela VČP



VIR: Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2005, 2006, str. 99)

Pomemben aspekt pri analizi klientele predstavlja seznanjenost s pristojnostmi Varuha. Mnogi pobudniki se namreč ne zavedajo (ali nočejo zavedati), da Varuh ni najvišji pritožbeni organ, saj nima pravice spreminjati, razveljavljati ali odpravljati akte. Njegove pravice so ob odkrivanju kršitev ali nepravilnosti zgolj, da na to opozori ali poda mnenje pristojnemu organu.

#### ***5.2.4.3. Analiza konkurence in partnerskih organizacij***

Glede na dejstva, navedena v poglavju 4, kjer sem podrobneje opisal Varuha in zakon kot podlago za njegov obstoj, je mogoče zatrditi, da na tem področju ne moremo (in ne smemo) pričakovati konkurenčnosti v smislu zdrave gospodarske konkurence ali celo ukinjanja institucije. Seveda pa bo Varuh zmeraj predmet političnih bojev in spotikanj. A ker gre za demokratično ustanovo, je težko pričakovati, da bi si Slovenija, kot mlada demokratična država drznila podirati temelje demokratičnosti ter nenazadnje zniževati ugled, ki ga ima v mednarodnem okolju.

Možno pa je pričakovati, da bo država podlegla pritiskom določenih interesnih skupin in vzpostavila pogoje za ustanavljanje posebnih Varuhov. Njihov osnovni namen je specializiranost in učinkovitejše delovanje na področju, za katero so ustanovljeni. Najbolj znana je pobuda za ustanovitev Varuha otrokovih pravic. Stališče Varuha do tega vprašanja je upoštevanje vidika racionalnosti. Glede na relativno majhnost države tako po številu prebivalcev kot po gospodarski moči je potrebno pretehtati upravičenost ustanavljanja novih samostojnih institucij. Varuh je že v Letnem poročilu za leto 1999 izpostavil možnosti za opravljanje nalog posebnih Varuhov na posameznih področjih, v okviru institucije Varuha človekovih pravic. Tako je v letu 2002 bila organizacijsko oblikovana skupina za otrokove pravice. Takšna rešitev je za državni proračun prav gotovo bolj racionalna kot ustanovitev popolnoma nove institucije, saj se zmanjšajo stroški za spremljajoče strokovne in pomožne dejavnosti (<http://www.Varuh-rs.si/index.php?id=302>).

Na drugi strani pa kaže večjo pozornost nameniti partnerskim organizacijam. Po navedbah Varuha je poleg aktivnosti, usmerjenih v izboljšavo medresorskega sodelovanja, treba iskati večjo povezanost in sodelovanje pri nevladnih organizacijah, ki se ukvarjajo z varovanjem pravic. Iskanje skupnih imenovalcev pri prizadevanjih za dosego večje učinkovitosti na istem področju pa je vsekakor na strani nevladnih organizacij. Iniciative, ki so plod skupnega oblikovanja, imajo nedvomno večjo težo in podlago za uspeh. Takšno sodelovanje bi z uporabo interdisciplinarnih virov (predvsem pri izmenjavi teoretičnih in praktičnih izkušenj kadrov) pripomoglo k boljši izpolnitvi pričakovanih širših ciljnih skupin.

Kljub specifičnosti tujih ombudsmanov, tako po organiziranosti kot po pristojnostih, je nedvomno pomemben vidik mednarodnega sodelovanja. Izmenjave izkušenj med ombudsmeni različnih držav so lahko ustrezen vir informacij, bistvenih za predvidevanje strateško pomembnih problemskih stanj.

#### **5.2.4.4. Ocenjevanje notranjega okolja organizacije – prednosti in slabosti**

Pri tej fazi procesa gre za razčlenitev lastnih prednosti in slabosti institucije Varuha. S tem mislim na analizo uspešnosti poslovanja, programa, strukture, virov (kadrovskih in tehnoloških) in ostalih vitalnih sestavin te organizacije.

Ključno oporo pri analizi notranjega okolja proučevane institucije izražajo ocene managementa Varuha, ki so navedene v preglednici 7.

*Preglednica 7: Ocena notranjega okolja institucije Varuha človekovih pravic*

<b>OCENA NOTRANJEGA OKOLJA INSTITUCIJE VČP</b>					
	<b>ODGOVOR / OCENA</b>				
	Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
<b>PODSTRUKTUR STORITEV</b>					
Kako ocenjujete strokovnost storitev institucije VČP?		X			
Ocenite sloves institucije VČP?		X			
Ocenite pogoje za dvig kakovosti storitev?		X			
<b>KADROVSKA PODSTRUKTURA</b>					
Ocenite izobrazbeno strukturo zaposlenih?		X			
Ocenite sistem motiviranja?		X			
Ocenite številčno zasedenost?		X			
Ocena strokovnosti kadrov?		X			
<b>FIANANČNA PODSTRUKTURA</b>					
Kako dodeljena proračunska sredstva zadoščajo izvrševanju zakonskih okvirov VČP?		X			
Ali je poslovno planiranje podrejeno finančnim virom?		X			
<b>TEHNOLOŠKA PODSTRUKTURA</b>					
Kako ocenjujete opremljenost z informacijsko tehnologijo?	X				
Kako ocenjujete informacijski sistem?	X				
Kakšna je po vaši oceni uspešnost poslovanja v odvisnosti od informacijske tehnologije?	X				
<b>ORGANIZACIJSKA PODSTRUKTURA</b>					
Ocena skladnosti organizacijske strukture s strategijo?			X		
Ocena sloga poslovanja?			X		
Ocena organizacijske kulture?			X		
Ocena sistema nagrajevanja?			X		
Ocena sistema komuniciranja?		X			

Tako kot pri ocenjevanju zunanjega okolja je tudi pri oceni notranjega okolja izračunana srednja vrednost pridobljenih ocen anketiranih posameznikov. Podrobnejši pomen in razlaga ocen sta podana v nadaljevanju poglavja 5.2.4.4.

#### **5.2.4.4.1. Analiza uspešnosti poslovanja**

Pri analizi uspešnosti poslovanja sem izhajal iz dveh informacijskih virov. Prvi je bil ocena na podlagi že omenjenega anketiranja vodilnega kadra institucije Varuha, drugega pa so predstavljali izsledki Centra za raziskavo javnega mnenja. Izbor navedenih virov utemeljujem z dejstvom, da je za obstoj in hkrati za nadaljnji razvoj institucije zelo pomembna presoja situacijskega položaja organizacije z vidika managementa. Prav tako je nezanemarljivo splošno javno mnenje.

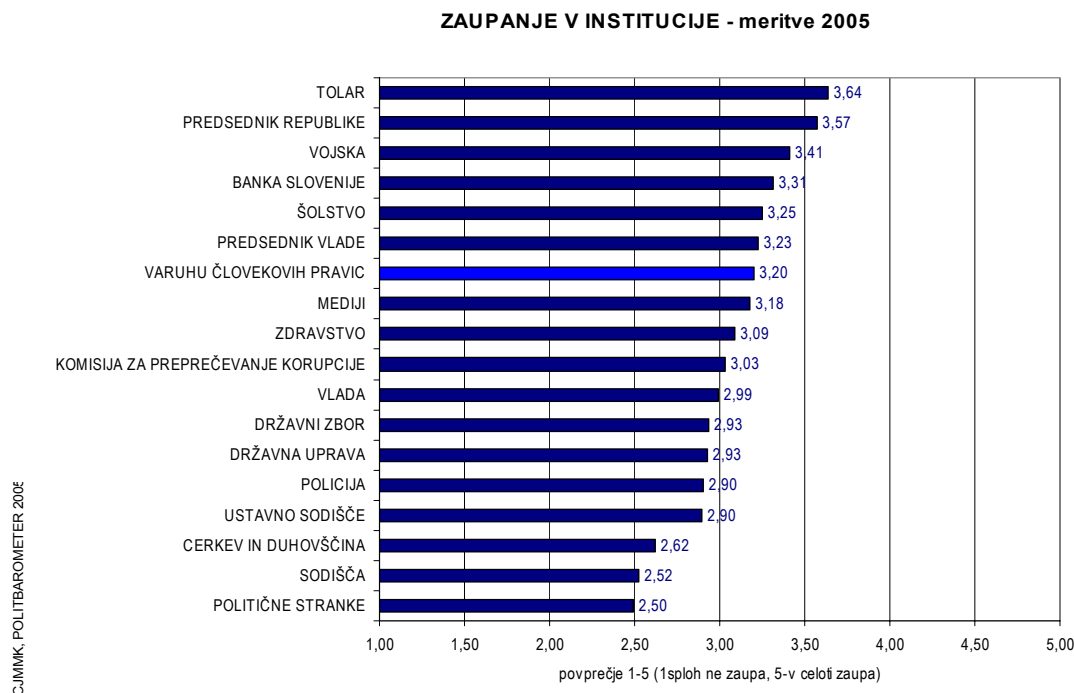
Na podlagi opravljenega anketiranja in intervjuiranja vodilnih oseb institucije Varuha je mogoče opredeliti splošno mnenje o uspešnosti poslovanja kot uspešno. Izsledki iste ankete kažejo tudi, da je delovanje institucije dejavno, kar je tudi dober pokazatelj prizadevnosti institucije.

Splošno javno mnenje je bistveni pokazatelj odnosa javnosti do institucije in njenega delovanja. Zato sem v okvir ocenjevanja uspešnosti vključil tudi rezultate Politbarometra 2002-2005, avtorjev N. Toš in Ž. Broder, ki se nanašajo na zaupanje v institucijo VČP. Zaupanje v zadnjih desetletjih družboslovnega raziskovanja postaja ključna kategorija pri raziskovanju političnih kultur, odnosa ljudi do politike, odnosa ljudi do demokracije itn.

V grafičnem prikazu (grafikon 2) so predstavljeni rezultati raziskave politbarometra, ki temeljijo na mesečnem spremljanju zaupanja v posamezne institucije, kot so vlada, predsednik vlade, državni zbor, predsednik republike, politične stranke, sodišča, policija, vojska, cerkev in duhovščina, Banka Slovenije, slovenski tolar, ustavno sodišče, slovensko šolstvo, slovensko zdravstvo, mediji, Rdeči križ Slovenije, državna uprava, evropska valuta evro ter Varuh človekovih pravic.

Na podlagi rezultatov raziskave je moč sklepati, da je VČP v Sloveniji institucija, ki ji anketiranci precej zaupajo, saj se glede na splošno zaupanje uvršča visoko. Ocena zaupanja se giblje v rangu predsednika vlade, slovenskega šolstva in medijev. Tako tudi ti izsledki kažejo dokaj uspešno delovanje institucije.

Grafikon 2: Zaupanje v institucije v Sloveniji v letu 2005



Vir: Politbarometer december 2005 (N. Toš, Ž. Broder)

#### 5.2.4.4.2 Analiza podstruktur institucije

Bistveni del proučevanja notranjega okolja institucije predstavlja analiza podstruktur, ki jo sestavljajo:

- podstruktura storitev;
- kadrovska podstruktura;
- finančna podstruktura;
- tehnološka podstruktura;
- organizacijska podstruktura.

#### A. Podstruktura storitev

Primarna storitev institucije Varuha je preverjanje pravilnosti in zakonitosti ravnanj državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil v zvezi z morebitnimi kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznika. V smislu te storitve so Varuhu dodeljena pooblastila zgolj za opozarjanje in predlaganje odprave napak samo z moralno avtoriteto, s čim posledično vpliva na izboljšanje stanja človekovih pravic na splošni ravni.



Opredelitev primarne storitve Varuha sem povzel po poglavju 4.4.2 Načini in področja delovanja Varuha. Gre za sprejemanje pritožb pobudnikov, odločanje o njihovem obravnavanju in iskanju poti za odpravo problema, ugotovljenega iz pritožbe. Razne poizvedbe, odgovori pobudnikom, priporočila državnim organom in druga podobna sredstva, ki sodijo v okvir Varuhovih pristojnosti predstavljajo izdelek te storitve.

Ko govorimo o storitvah ne moremo mimo izraza kakovost. Za kakovost storitev ni enoznačne definicije. Za primer VČP lahko kakovost storitev opredelimo kot skupni učinek lastnosti storitve, ki določajo zadovoljstvo pobudnika. Bistveni element zadovoljstva pobudnika pa predstavlja sposobnost njegovega dojetanja in razlikovanja objektivne od subjektivne kakovosti storitve. Medtem ko objektivna kakovost v našem primeru temelji na pravni podlagi pristojnosti, načela pristojnosti in nepristranskosti Varuha, je subjektivna kakovost rezultat pobudnikovega subjektivnega odziva na pojave in dogajanja v zvezi z njihovimi pravicami.

Širina storitvenega »asortimana« VČP je determinirana z zakonom. Vendar je Varuhu prepuščeno, da izbere način in določi pristope, s katerimi se bo loteval reševanja problemov. V tem smislu je možno pričakovati strateško opredeljevanje ključnih področij, ki bodo obravnavana temeljiteje. S posvečanjem večje pozornosti posameznemu podpodročju je moč v okviru pristojnosti intenzivirati aktivnosti. Tako je z usmerjanjem in koncentracijo resursov možno pričakovati večje učinke.

Podstruktura storitev je v skladu z zakonskimi okviri in je ocenjena kot *dobra*.

Vodstvo institucije mora v okvir strateškega načrtovanja vključiti politiko kakovosti storitev. Le- ta mora zagotavljati visoko raven kakovosti storitev. Odločitve v zvezi z vzpostavljanjem, razvojem, izvajanjem in vzdrževanjem sistema kakovosti morajo biti jasne in predstavljene zaposlenim. S takšnim pristopom lahko pričakujemo, da bo zagotavljanje kakovosti postalo način mišljenja in dela zaposlenih.

### ***B. Kadrovska podstruktura***

Človeški viri predstavljajo temelj vsake organizacije. Tako kot pri ostalih virih so tudi pri kadrovskih pomembna vlaganja. In sicer vlaganja v smislu razvoja kadrov. To podstrukturo je treba obravnavati z vidika posameznika, organizacije in širših družbenih znanj. Obvladovanje lastnih kadrovskih virov na področju delovanja institucije je zagotovo najbolj neposredno povezano s strategijo organizacije. Strateške usmeritve in cilji predstavljajo ključna izhodišča za načrtovanje kadrovskih odločitev.

Model, ki se je uveljavil pri vodenju institucije, temelji na prepletanju legalnega (zakonskega) in administrativnega načina vodenja. Ta model zapostavlja hitro prilagajanje kadrov organizacijskim spremembam. Zato je potrebno izdelati strateški plan, na podlagi katerega je smiselno izbrati tisti model, kateri bo najbolj ustrezal strateškim ciljem. Model mora vsebovati prijeme kako vzpostaviti interaktivno sodelovanje in zdravo tekmovalnost med zaposlenimi.

Po številu zaposlenih je institucija presegla izhodiščne načrte (ob ustanovitvi institucije je bilo načrtovano največ 27 zaposlenih). Število zaposlenih na dan 31.12.2005 je bilo 34 zaposlenih, 14 moških (41%) in 20 žensk (59%). Povprečna starost zaposlenih je bila 42,68 let (Kadrovska evidenca stroški dela, Interna podatkovna baza VČP, Ministrstvo za finance).

Skozi obdobje ustanavljanja in desetletnega delovanja institucije je bila skrbi za selekcijo kadrov posvečena velika pozornost.

*Preglednica 8: Izobrazbena struktura zaposlenih (stanje na 31.12. 2005 po letih)*

Stopnja izobrazbe	2002		2003		2004		2005	
	število	struktura (%)	število	struktura (%)	število	struktura (%)	število	struktura (%)
Poklicna	1	3,33	1	3,03	1	3,03	1	2,94
Srednješolska	3	10,00	4	12,12	4	12,12	4	11,76
Višješolska	2	6,67	2	6,06	2	6,06	2	5,88
Visoka strokovna	3	10,00	3	9,09	3	9,09	3	8,82
Univerzitetna	17	56,67	19	57,58	19	57,58	20	58,82
Magisterij in doktorat	4	13,33	4	12,12	4	12,12	4	11,76
<b>Število zaposlenih</b>	<b>30</b>	<b>100,00</b>	<b>33</b>	<b>100,00</b>	<b>33</b>	<b>100,00</b>	<b>34</b>	<b>100,00</b>

*Vir: Letna poročila VČP za leta 2002, 2003, 2004 in 2005*

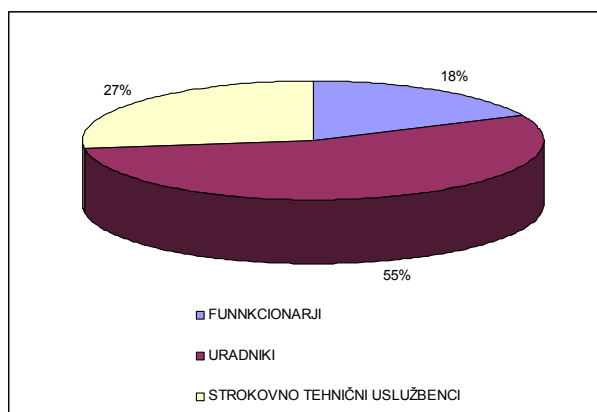
Iz preglednice 8 je razvidno, da je kadrovska struktura po formalni strokovnosti na visoki ravni in zagotovo predstavlja veliko potencialno prednost, ki jo institucija mora znati izkoristiti. Dejstvo, da se uspešne organizacije razlikujejo od manj uspešnih tudi (ali predvsem) po tem, kaj je vodstvo s kadrovskimi viri sposobno in pripravljeno storiti, kaže na pomembnost strateške usmerjenosti k razvoju kadrovskih potencialov.

Pri izvajanju kadrovske funkcije je opaziti pomanjkanje načrtovanja karier in celostnega obravnavanja posameznika. Vidik, ki bi ga bilo potrebno upoštevati pri tem, je zagotovo investiranje v specializirano usposabljanje zaposlenih.

Fluktuacija v instituciji je zanemarljiva. Glavni razlog je v relativno dobrem ugledu institucije, dobrem delovnem okolju in ustreznih pogojih dela.

Po določbah Zakona o javnih uslužbencih, ki se je začel uporabljati 28.6.2004, se zaposleni, skladno s sistemizacijo posameznega organa, razporejajo v uradniške in strokovno tehnične. Tako je pri Varuhu na dan 31.12.2005 bilo zaposlenih 6 funkcionarjev, 18 uradnikov in 9 strokovno tehničnih delavcev (grafikon 3).

Grafikon 3: Prikaz funkcijske strukture zaposlenih (na dan 31.12.2005)



Vir: Letno poročilo VČP 2005

Izbiri kadrov v instituciji se posveča velika pozornost. Vodstvo institucije se zaveda, da je le s primerno izobraženim in usposobljenim kadrom možno zagotoviti visoko kakovostno in strokovno opravljanje dela.

Kot ključna problemska stanja bi izpostavil:

- pomanjkljivo stimuliranje zaposlenih za večje strokovno in kakovostno delo ter pripadnost instituciji;
- premajhno posvečanje pozornosti vpliva zaposlenih na poslovanje in razvoj institucije;
- neustrezno načrtovanje celostnega razvoja kadrov.

Na podlagi navedenega menim, da je potrebno neprekinjeno skrbeti za dovolj dobro motiviranost zaposlenih, da bi nenehno zmanjševali prepad med potencialnimi zmožnostmi zaposlenih in zahtevami njihovih vodij. Vodstvo mora v smislu zmanjševanja neizkoriščenosti zaposlenih vpeljati primeren model za prepoznavanje intelektualnega potenciala zaposlenih, saj le ta predstavlja pomemben kapital institucije.

Ne glede na zgornje kritične ocene je kadrovska podstruktura s strani ocenjevalcev ocenjena kot dobra (glej preglednico 7, na strani 49).

### **C. Finančna podstruktura**

Varuh človekovih pravic svoje poslovanje financira s sredstvi državnega proračuna. Kot samostojen proračunski uporabnik je samostojen predlagatelj za sredstva, ki so potrebna za delo institucije. Tak položaj je sestavni del Varuhove neodvisnosti in samostojnosti, ki jo mora izvršilna veja oblasti spoštovati. Kljub temu je sistem določitve državnega proračuna po t. i. pristopu »top-down« (od zgoraj navzdol) zastavljen tako, da ministrstvo za finance pripravi okvir upravičenosti do višine proračunskih sredstev za posamezno proračunsko obdobje. Upoštevajoč makroekonomske okvire in podrobno pripravljene državne programe, za katere se namerava porabiti javna sredstva, se pripravi predlog državnega proračuna. Ta predlog služi za razrez sredstev po posameznih programih in resorjih. Temu sledi priprava programov po posameznih končnih uporabnikih in »uglaševanje« želja in zmožnosti z ministrstvom za finance, ki je dolžan pripraviti predlog za dokončno vladno potrditev in parlamentarno razpravo. Po teh proceduralnih postopkih je Varuh v obdobju od leta 2002 pa do 2005 razpolagal s proračunskimi sredstvi, kot so navedena v preglednici 9.

*Preglednica 9: Sprejeti proračun za proračunskega uporabnika 1214 – VČP (za obdobje 2002-2005) po posameznih postavkah (v mio. SIT)*

Proračunska postavka	Naziv postavke	Sprejeti proračun			
		2002	2003	2004	2005
3095	Plače	236,069	248,213	319,357	325,243
3419	Materialni stroški	56,320	61,563	77,770	80,063
7339	Investicije	10,439	9,595	8,103	8,343
1266	Sredstva za izvedbo zakona o sistemu plač			1,070	1,062
	<b>SKUPAJ</b>	<b>301,467</b>	<b>319,371</b>	<b>406,300</b>	<b>414,710</b>

*VIR: Interna baza MFERAC, februar 2006*

Iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2005 si lahko podrobneje pogledamo strukturo porabe proračunskih sredstev. Omeniti je potrebno, da se proračun skozi obdobje zaradi prerazporeditev med proračunskimi postavkami ter morebitnih prejetih kupnin od odprodaje premoženja ali prejetih sredstev od odškodnin lahko spreminja in tako kot v našem primeru sprejeti proračun razlikuje od veljavnega (glej preglednico 9 in 10). Strukturna poraba proračunskih sredstev, upoštevajoč prej omenjene situacije, je za institucijo Varuha v letu 2005 predstavljena v preglednici 10.

Preglednica 10: Zaključni račun proračuna proračunskega uporabnika 1214 – VČP za leto 2005 (v mio. SIT)

Proračunska postavka	Naziv postavke	ZAKLJUČNI RAČUN ZA LETO 2005		
		Veljavni proračun	Realizacija	Realizacija/veljavni proračun (%)
3095	Plače	325,243	320.909	98,7
3419	Materialni stroški	76,431	68,248	89,3
7339	Investicije	11,975	11,961	99,9
8621	Sredstva od prodaje državnega premoženja	272	0	0
7983	Osnovna sredstva – sredstva odškodnin	350	350	100
1266	Sredstva za izvedbo zakona o sistemu plač	1,062	0	0
	<b>SKUPAJ</b>	<b>415,333</b>	<b>401,468</b>	<b>96,7</b>

VIR: Interna baza MFERAC, februar 2006

Na predlog Varuha je Državni zbor za delo institucije v letu 2005 v državnem proračunu določil finančna sredstva v skupni višini 414,710 milijona tolarjev. Sredstva za plače so bila določena v skupni višini 325,243 milijona tolarjev (skupaj plače, prispevki in drugi osebni prejemki), za materialne stroške v višini 80,063 milijona tolarjev, za investicije pa sredstva v višini 8,343 milijona tolarjev. Sredstva namenjena za izvedbo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju pa so znašala 1,062 milijona tolarjev. Na podlagi prejetih kupnin od prodaje stvarnega premoženja - dotrajane in odpisane računalniške strojne opreme v vrednosti 0,2 milijona tolarjev (sklep Vlade RS št. 0404-21/2005-9-LO z dne 24.11.2005), prenosa sredstev prejetih od prodaje stvarnega premoženja (kupnine od prodaje dotrajane in odpisane računalniške strojne opreme) iz leta 2004 v vrednosti 0,072 milijona tolarjev ter prejetih sredstev odškodnine za zavarovano računalniško opremo v vrednosti 0,35 milijona tolarjev (sklep o spremembi v proračunu št. 01/8091373 z dne 11.4.2005) je bil veljavni proračun povečan za 0,622 milijona tolarjev. Upoštevajoč navedeno, je znašal veljavni proračun 415,333 milijona tolarjev.

Za izplačilo plač, drugih izdatkov zaposlenim, skupaj z davkom na izplačane plače, je Varuh v letu 2005 porabil 320,909 milijona tolarjev. Od tega so znašale plače in dodatki 232,229 milijona tolarjev, regres za letni dopust 5,203 milijona tolarjev, povračila in nadomestila 14,113 milijona tolarjev, sredstva za delovno uspešnost 2,884 milijona tolarjev, sredstva za nadurno delo 0,26 milijona tolarjev, drugi izdatki zaposlenim 0,605 milijona tolarjev, prispevki delodajalcev za socialno varnost 38,6 milijona tolarjev, premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja so znašale 2,946 milijona tolarjev in davek na izplačane plače 24,069 milijona tolarjev (Interna baza MFERAC, februar 2006).

Na postavki materialnih stroškov je poraba sredstev znašala skupaj 68,248 milijona tolarjev. Za pisarniški in splošni material ter posebni material je bilo porabljenih 39,295 milijona tolarjev (med njimi največ znašajo stroški tiskanja in oblikovanja letnega poročila Varuha v slovenščini in angleščini in biltena Varuha človekovih

pravic, stroški prevajanja letnega, posebnih poročil in pobud, ki jih v tujih jezikih naslavljajo pobudniki, referatov, prispevkov in člankov, stroški oglaševalskih storitev), za prevozne stroške 2,909 milijona tolarjev, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacije je bilo porabljenih 12,294 milijona tolarjev, za izdatke za službena potovanja 4,983 milijona tolarjev, za poslovne najemnine 0,414 milijona tolarjev, 2,464 milijona tolarjev je bilo porabljenih za tekoče vzdrževanje, drugi operativni odhodki pa so znašali 5,889 milijona tolarjev (Interna baza MFERAC, februar 2006).

V okviru postavke za investicije in investicijsko vzdrževanje je Varuh v letu 2005 porabil 11,961 milijona tolarjev, od česar za nakup računalniške in programske opreme 5,738 milijona tolarjev, za nakup pisarniške, telekomunikacijske in druge opreme 3,14 milijona tolarjev 3,083 milijona tolarjev pa za rekonstrukcijo in adaptacijo poslovnih prostorov (Interna baza MFERAC, februar 2006).

Varuh človekovih pravic je torej v letu 2005 razpolagal s sredstvi v skupni vrednosti 415,333 milijona tolarjev. Poraba je znašala 401,468 milijona tolarjev, preostanek sredstev v višini 13,864 milijona tolarjev je bil vrnjen v državni proračun.

Vodstvo je zadovoljno s finančnimi viri, saj so mnenja, da sredstva, dodeljena s proračunom, zadoščajo za izvrševanje z zakonom določenega okvira nalog VČP. Finančna podstruktura je zato ocenjena z oceno *dobro*.

#### ***D. Tehnološka podstruktura***

Okvir tehnološke podstrukture Varuha predstavlja predvsem informacijsko komunikacijska tehnologija. V ta okvir sodi strojna, komunikacijska in programska oprema.

V letu 2003 so s strani vodstva Varuha bili potrjeni standardi računalniškega informacijskega sistema, s katerimi se je določila standardna informacijska oprema in okolje za vsako posamezno delovno mesto iz sistemizacije Varuha. Dokument »Standardizacija informacijskega sistema Varuha človekovih pravic« predstavlja temelj za strateško določitev obstoječega in bodočega poslovanja organizacijskega sistema na področju informatike z namenom optimizacije poslovanja. Določa način ravnanja z elektronskimi informacijami, podatki, dokumenti in z njimi povezane procese, računalniško in drugo informacijsko strukturo ter s tem povezanim ravnanjem s podatki, ki imajo lahko pomemben vpliv na posamezne delavce in celotno poslovanje Varuha. Prav tako pa je v dokumentu predpisana informacijska varnostna politika ter način razpolaganja z opremo, ki ne ustreza več tehničnim zahtevam in standardom.

Z dokumentom je zagotovljeno nenehno sledenje razvoju IKT in ohranjanje visoke ravni sodobnosti informacijsko komunikacijske opreme. Institucija je s takšno informacijsko politiko skozi leta svojega delovanja vzpostavila ugodne pogoje za spremembe in preoblikovanja IKT. Takšen pristop uvajanja sodobnejših informacijskih rešitev zaposlenim ne predstavlja težave in ne zbuja odpor, temveč jih pripravlja za novitete.

Tehnološka podstruktura je med vsemi podstrukturami ocenjena z najvišjo oceno *zelo dobro*.

Razlogi za takšno oceno izhajajo iz preudarnega sledenja razvoja tehnologije, ki je ozko vezana na delo v instituciji. Ker je narava dela že od samega začetka delovanja institucije naravnana k neodvisnemu in navznoter odprtemu informacijskem sistemu, so tudi temu bila skozi vsa leta prilagojena vlaganja v informacijsko komunikacijsko tehnologijo. Tak sistem nenehnega vzdrževanje in dopolnjevanja visoke ravni IKT je zagotavljal zelo dobro delovanje. Izpadi so bili neopazni.

### ***E. Organizacijska podstruktura***

Organizacija institucije temelji na hierarhični strukturi (struktura organiziranosti je v prilogi 2). Ta je preveč toga in ne omogoča prepotrebne sprostitve inovativnih in ustvarjalnih energij, ki se skrivajo v zaposlenih. Centralizacija pristojnosti izhaja iz zakonskih določb, s katero se na nek način institucija pooseblja z osebo, ki je izvoljena v mandat. Namen navedene centralizacije je predvsem v enotnosti delovanja institucije navzven.

Samo izvajanje dejavnosti poteka ne eni lokaciji in se dopolnjuje z drugimi oblikami in načini poslovanja: stiki z državnimi organi, mediji, civilno družbo in drugimi institucijami, poslovanje Varuha zunaj sedeža, delovanje na področju odnosov z javnostmi, mednarodno sodelovanje, izobraževanje. Tako je Varuh v letu 2005 obravnaval 2.963 pobud (od teh jih je v letu 2005 prejel 2.574, ostale pa prenesel ali ponovno odprl iz prejšnjih let), rešil pa 2.766. Uslužbenci urada so se osebno vsak dan na sedežu Varuha pogovarjali s povprečno 10 pobudniki, samo informator pa je sprejel povprečno 120 klicev dnevno na brezplačni telefonski številki 080 15 30, kjer Varuh posameznikom nudi osnovne informacije o svojem delovanju ter daje napotke za oddajo pobud. Tudi v letu 2005 je Varuh aktivno opravljal poslovanje izven sedeža po različnih krajih v Sloveniji. Glavni namen poslovanja zunaj sedeža je omogočiti ljudem po celi Sloveniji lažjo dostopnost in srečanje z Varuhom ter seznanjanje o

problemih, ki sodijo v pristojnost Varuha. Dvakrat je obiskal Maribor in Mursko Soboto enkrat Piran, Postojno in Sežano ter se v okviru teh obiskov pogovarjal s 160 posamezniki. V tem letu je večkrat obiskal zavode za prestajanje kazni zapora, in sicer: ZPKZ Dob pri Mirni, ZPKZ Ig, ZPKZ Ljubljana, ZPKZ Maribor in prevzgojni dom v Radečah.

Strokovna in organizacijska usklajenost del je na zadovoljivi ravni, obstajajo pa potencialne možnosti za njeno izboljšanje. Sam proces izvajanja storitev (priloga 1) – reševanja pobud, je dobro zastavljen. Iz priloge 1 je razviden algoritem postopkovnega poteka reševanja pobud. Postopek obravnave se prične s sprejemom pobude v glavni pisarni, ki pobudo posreduje naprej v klasifikacijo. Pri klasifikaciji je potrebno ugotoviti, na katero področje dela Varuha se pobuda nanaša, in jo dodeliti pristojnemu strokovnemu sodelavcu v podrobnejše proučevanje. Ta je odgovoren za nadaljnje reševanje pobude, ki vključuje ugotavljanje problematike, morebitno dodatno poizvedovanje, bodisi pri samem pobudniku bodisi pri pristojnih institucijah in pripravo končnega odgovora pobudniku. Predstavljeni shematični prikaz v prilogi 1 je bil konec leta 1995 pripravljen za izdelavo računalniškega programskega orodja, kot poslovne aplikacijske rešitve za avtomatizacijo pisarniškega poslovanja v instituciji Varuha, ki ga je Varuh vpeljal v svoje poslovanje s 1.1.1996.

Ob tako dobro zastavljenem izhodišču je vendar potrebno izpostaviti pomanjkljivost pri selekcioniranju pobud. Z ustreznim ločevanjem pobud, ki niso v pristojnosti Varuha, od pobud, ki sodijo v njegovo domeno, je smiselno koncentrirati najvišja znanja in s kompleksnejšim pristopom reševati sistemske probleme.

Slog poslovanja s strani vodstva institucije ni ocenjen z oceno, ki bi obetala pozitivne učinke brez korenitih sprememb v celovitem managementu in samem pristopu k izboljšavam. To potrjuje tudi ocena skladnosti organizacijske strukture s strategijo. Ker že sama strategija ni formulirana in dokumentirana, ni moč pričakovati ustreznih premikov.

Izpostaviti velja tudi sistem nagrajevanja. Odsotnost transparentnih in jasnih meril na zaposlene učinkuje destimulativno in lahko dolgoročno vpliva na padec učinkovitosti in kakovosti storitev.

Pomemben sestavni del organizacijske podstrukture predstavlja tudi organizacijska klima in kultura. Gre za dva najpomembnejša psihosocialna činitelja uspešnega delovanja in razvoja organizacije. Sodeč po oceni vodstva VČP je moč sklepati, da je temu področju posvečeno premalo pozornosti. Ker stanje organizacijskega ozračja



lahko bistveno vpliva na storilnost in kakovost dela, je potrebno preučiti možne ukrepe za njegovo izboljšanje.

Organizacijska struktura je med vsemi obravnavanimi podstrukturami najslabše ocenjena in sicer z oceno srednje.

Sestavine ocenjevanja nakazujejo, da je ravno to področje najbolj problematično v delovanju institucije. Gre za potrditev hipoteze, da pomanjkanje strateškega planiranja lahko pripelje do organizacijske težave. Stanje na tem področju sicer ni tako kritično, da ne bi bilo rešljivo, vendar izboljšanje zahteva velik vložek truda in predvsem volje po izboljšanju.

Kot ključne slabosti v organizacijski podstrukturi so:

- pomanjkanje strateškega planiranja na vseh nivojih organizacije;
- premajhno posvečanje pozornosti organizacijski kulturi;
- neustrezen slog poslovanja;
- netransparenten sistem nagrajevanja.

Prav tako je potrebno kot problematično opredeliti komunikacijo tako v horizontalni kot vertikalni smeri. Kot komunikacijo v tem primeru mislim predvsem na strokovno izmenjavo izkušenj in pogledov na posamična in sistemska problemska stanja, v katerih lahko Varuh v okviru svojih pristojnosti primerno ukrepa.

#### ***5.2.4.5. Prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti institucije Varuha***

Na osnovi ocenjevanja notranjega okolja institucije sem prišel do ugotovitev ki kažejo, da institucija Varuha na splošno posluje uspešno, vendar pa obstajajo možnosti za izboljšave na posameznih podstrukturah. Dobljeni rezultati ocenjevanja prednosti in slabosti so upodobljeni na sliki 9 in predstavljajo profil prednosti in slabosti institucije Varuha v odvisnosti od posameznih obravnavanih podstruktur.

Slika 9: Profil prednosti in slabosti institucije Varuha z vidika vpliva posameznih podstruktur



Na osnovi ocenjevanja notranjega okolja institucije Varuha, predstavljenega v prejšnji točki, sem prišel do naslednjih izsledkov glavnih prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti institucije Varuha:

#### Prednosti:

- sloves institucije,
- strokovnost kadrov,
- izobrazbena struktura kadrov,
- kakovost storitev,
- dostopnost storitev,
- sodobna IKT.

#### Slabosti:

- slog poslovanja,
- sistem motiviranja,
- toga organizacijska struktura,
- sistem internega komuniciranja,
- organizacijska klima,
- poslovno planiranje.

#### Priložnosti:

- proaktivno delovanje,
- medresorsko sodelovanje,
- poglobljanje v ključna področja,
- razširitev in izboljšanje kakovosti storitev,

- izgradnja in izraba interne učinkovitosti,
- izobraževanje od vrha navzdol.

Nevarnosti:

- nenaklonjenost novostim in spremembam,
- zapletenost preiskav,
- ni snovanja ciljev in strateškega načrtovanja,
- ustanavljanje področnih ombudsmanov,
- napadi politikov,
- relativno nizka javna zavest o vlogi ombudsmana.

Potrebno je poudariti, da so navedene prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti splet rezultatov, dobljenih s pomočjo anketiranja vodilnega kadra in mojih lastnih izkušenj v dosedanjem desetletnem delu v instituciji Varuha.

### ***5.2.5 Identificiranje strateških vprašanj, s katerimi se sooča organizacija***

Izhajajoč iz izsledkov SWOT analize sem v tem poglavju skušal izoblikovati nekaj ključnih vprašanj, katera bi vodstvo organizacije moralo prepoznati kot pomembna za izboljšanje trenutnega stanja. Bryson to fazo opredeljuje kot jedro procesa strateškega načrtovanja (Bryson, 2004, str.153).

Če se ozremo na prednosti in slabosti, navedene v prejšnjem poglavju, vidimo, da organizacija razpolaga sicer s strokovnim in kakovostnim kadrom, vendar pa je na podlagi slabosti na področju poslovanja in motiviranja moč razbrati določene pomanjkljivosti. Tukaj je naloga vodstva, da prepozna to dekadenco kot bistveno za izboljšanje stanja. Ta dekadenca predstavlja območje neizkoriščenosti ali t.i. bazen potencialov. Razpoznavanje teh potencialov pomeni konkurenčno prednost, ki jo mora institucija zaznati ob pravem času. Toga organizacijska struktura nedvomno pogojuje tudi ugotovljeno negativno klimo. Gre za pomembno področje, s katerim se mora spopasti vodstvo institucije. Cilj ureditve tega področja je večplasten in ni hitro rešljiv. Njegova uresničitev pa ponuja instituciji pozitivne dolgoročne učinke. Institucija sicer sledi načelu večje dostopnosti do njenih storitev, vendar pa sodobne rešitve in nadaljnja vlaganja v IKT nudijo širše dodatne možnosti za izboljšanje. Institucija kot je Varuh, ki je zasnovana na strogi hierarhični organizacijski strukturi, nedvomno potrebuje vzpostavitev primerne in ustaljenega internega sistema komuniciranja. Kot najpomembnejši argument bi navedel usklajeno delovanje navznoter in navzven. To pomeni, da vodstvo mora svoja stališča na posameznih področjih pravočasno posredovati do vseh zaposlenih. Ta pomanjkljivost je tudi v

neposredni povezavi z ugotovljenim slabim poslovnim planiranjem. Institucija sicer uporablja normativne okvire parcialnih planov (finančnega in kadrovskega), vendar so ti premalo zasnovani na dolgoročnih ciljih.

Na drugi strani vidimo, da ima sicer institucija določene potenciale in priložnostna področja, na katerih lahko uresničuje svojo vizijo, vendar je zaradi nesistematičnega in nestrategskega planiranja njihova izkoriščenost vprašljiva. Zaradi tega je smiselno izbrati pravilen pristop k prepoznavanju in uresničevanju teh priložnosti. V proučevanem primeru ugotovljene priložnosti nudijo zadosten spekter strateških področij delovanja, uresničevanje katerih lahko instituciji ponudi dodano vrednost v smislu izvrševanja poslanstva in dvigovanja ugleda v družbi. Nedvomno imata ugled in zaupanje v institucijo visok pozitiven korelacijski koeficient. Ta ugotovitev pa predstavlja dobro popotnico tako za institucijo, kot za tiste, katerim bodo njene storitve olajšale težave. Seveda zgolj tiste, katere so v pristojnosti institucije.

Nasproti priložnostim prežijo nevarnosti. Če bo institucija izbrala pravilen pristop k reševanju ugotovljenih nevarnosti, ki predstavljajo grožnjo čim učinkovitejšemu izvajanju poslanstva, in bo vodstvo hkrati te grožnje prepoznalo kot izziv, so bojzani irelevantne. Prav na teh področjih je potrebno oblikovati takšno politiko delovanja, ki bo ublažila učinke teh nevarnosti. V primeru, da te nevarnosti lahko vplivajo ali celo porušijo načrtano krivuljo delovanj, se jih je treba lotiti sistematično in oblikovati strategijo, ki bo njihov učinek izničila ali vsaj preusmerila na druga področja.

Upoštevač izsledke SWOT analize, obrazložene v prejšnjih odstavkih, sem formuliral naslednja vprašanja, ki se nanašajo na strateška področja Varuhovega delovanja tako navznoter kot navzven:

- S katerimi pristopi je smiselno izvesti učinkovito ozaveščanje na področju človekovih pravic?
- Kako okrepiti zavest o potrebi strateškega načrtovanja?
- Kako izboljšati slog poslovanja?
- Kako vzpostaviti ustrezen sistem internega komuniciranja?

Tem vprašanjem je potrebno posvetiti veliko pozornost. Njihovo širše obravnavanje in razreševanje definira ključna kritična podpodročja, na katerih je potrebno akumulirati in aktivirati vse dejavnike, ki so v kakršni koli medsebojni odvisnosti. Odgovorno in kritično fokusiranje faktorjev je temelj uspeha za doseg ciljev, ki morajo temeljiti na razumljivi viziji, poslanstvu in vrednotah organizacij.

Temelj oblikovanja ciljev sta nedvomno poslanstvo in pristojnosti institucije. Upoštevajoč dognanje vseh predhodnih faz je moč zdaj oblikovati jasne strateške cilje. Za proučevano institucijo sem kot ključne izbral naslednje cilje:

- sistematično delovanje na ključnih področjih delovanja Varuha (otrokove pravice, diskriminacija, nadzor nad institucijami, katere imajo pristojnost odvzema prostosti);
- odgovorno delo zaposlenih v skladu z normami, načeli in vrednotami institucije;
- visoka kakovost storitev;
- učinkovito izvajanje edukativne vloge Varuha.

Treba je poudariti, da so navedeni cilji podrejeni javnim interesom in so tako sestavni del političnega sistema in same ureditve države. Za njihovo izvrševanje je zadolžen management institucije in jih je dolžan z obvladovanjem institucije tudi uresničevati.

### ***5.2.6 Formuliranje strategij***

Ta faza terja skrben in odgovoren pristop. Na podlagi vprašanj in ciljev, definiranih v prejšnji fazi, je namen te faze formulirati in izbrati najboljšo strategijo. Sam postopek izoblikovanja se začne pri iniciatorju, ki z idejno zasnovo glede na dobro poznavanje razmer ponudi eno izmed možnih usmeritev. Ta z dodelavo prehaja v alternativo. Nadalje je smiselno izdelati vsaj še dve alternativni rešitvi, tako da z njihovim primerjanjem dobimo boljšo, ki jo organizacija sprejme in udejanja.

Za proučevani primer v nadaljevanju ponujam nabor strategij, ki če je sprejet pomeni celovito strategijo institucije Varuha. Seveda je treba pred sprejemom celovite strategije odločiti o izbiri med ponujenimi razvitimi alternativnimi strategijami. Njihova izbira je v rokah managementa.

### ***Strategija za dvig kakovosti storitev***

Za boljše razumevanje ključnega strateškega področja je potrebno navesti, da je osnovna storitev Varuha reševanje pobud, t.j. pritožb klientov, ki menijo, da so jim s strani državnih institucij kršene človekove pravice.

Iz tega sledi, da je zagotavljanje kakovosti storitev v skladu s pristojnostmi ključna naloga institucije. Pomeni združevanje in usmerjanje vseh resursov z namenom nenehnega izboljševanja storitev. Pri zagotavljanju kakovosti storitev se je prvotno

potrebno osredotočiti na pojem storitev. Značilnosti storitev se bistveno razlikujejo od proizvodov. Storitve so nesnovne in neoprijemljive. So časovno vezane in njihovo ustvarjanje na zalogo ni možno. So minljive: če uporabniku niso dostopne ob pravem času izgubijo vrednost (Tavčar, 1997, str. 142-146). Zato je pri zagotavljanju kakovosti potrebno izhajati iz narave storitev, dejavnosti, ki jo pokriva institucija, in njenega poslanstva.

Iz ugotovitev opravljene SWOT analize izhaja, da obstajajo proste kapacitete za izboljšanje stanja.

Varuhu se ponuja več možnih alternativ za strategijo dviga kakovosti storitev:

- poglobljanje dela na pobudah, ki so v pristojnosti Varuha in kažejo na sistemsko problematiko v državi;
- dodatno zaposlovanje ali najemanje zunanjih strokovnjakov - svetovalcev;
- sistematično izobraževanje izvajalcev storitev.

Kot ključno oviro pri celoviti izvedbi strategije je treba izpostaviti problematiko merljivosti ciljev. Tako je potrebno prvenstveno oceniti sedanji nivo kakovosti in zastaviti želeni nivo. Še posebej je ta problematika izražena v nedobičkonosni instituciji, kjer so omenjene storitve brezplačne.

Predlogi ukrepov za doseganje cilja:

- temeljitejša selekcija prejetih pobud – smiselno bi bilo posvetiti večjo pozornost pri inputu (»skriningu« pobud) in uvesti stopnjevanje pomembnosti pobud. Na ta način bi lahko opravili prvostopenjski izbor pomembnejših pobud, konkretni izvajalec storitev pa bi lahko po natančnejši proučitvi pobude (tudi eventualnem stiku s pobudnikom) podal predlog za spremembo pomembnosti pobude;
- spodbujanje zaposlenih k izobraževanju – kljub relativno visoki stopnji izobrazbe zaposlenih bi bilo potrebno najti ustrezne formalne in neformalne izobraževalne poti – tudi mednarodne, ki bi pripomogle h kakovosti storitev;
- uvedba ocenjevanja končnih odgovorov oz. poročil – management Varuha bi lahko s pristopom k prikladnemu ocenjevanju storitev problematiko rešil večplastno. S prikladnim ocenjevanjem je mišljen pravičen in brezoseben način z jasno postavljenimi merili (časovna dimenzija, vsebinska ustreznost, natančnost, ...). Z večplastnostjo pa so mišljena predvsem področja, na katera bi ta ukrep imel vpliv. Nedvomno bi ukrep ponudil možnost uvedbe zdravega tekmovalnega duha in večjo prizadevnost pri delu hkrati pa tudi postavil temelj za pravično nagrajevanje;

- ugotavljanje zadovoljstva klientov – proučiti bi bilo potrebno možnosti pridobivanja povratnih informacij od pobudnikov. Gre za ugotavljanje koristi za pobudnika in sicer predvsem njegovega subjektivnega razumevanja odgovora Varuha.

### ***Strategija razvoja znanja kadrov znotraj institucije Varuha***

Zagotavljanje razvoja znanja kadrov znotraj institucije je prav tako pomemben in celovit cilj institucije Varuha. Ključna naloga managementa je prepoznati vlogo znanja kadrov in skladno s tem, temu področju pripisati primerno prioriteto. Management institucije se mora zavedati, da je klasično upravljanje kadrov potrebno nadomestiti s sodobno organiziranostjo, ki bo presegalo zgolj zadostitev okvira delovno pravne zakonodaje s tega področja. Pomembno je vzpostaviti takšno organiziranost kadrovske funkcije, da bodo njeni učinki prinašali uspeh in dobre rezultate tako na nivoju institucije, kot na nivoju posameznika. Pritiski okolja vedno bolj silijo k skrbnemu kadrovskemu načrtovanju ob upoštevanju dinamike kadrovskih gibanj in dolgoročne nepredvidljivosti.

Navedeno predstavlja zgolj nekaj dejstev, ki poudarjajo pomen strategije razvoja znanja kadrov. Ta strategija se v veliki meri prepleta s prejšnjo, saj je dvig kakovosti storitev ozko povezan s strokovnim znanjem kadrov vsake organizacije. To hkrati nakazuje na interdisciplinarnost ter vpetost in povezanost te strategije s ključnimi področji delovanja institucije.

Bistveno sestavino strategije razvoja znanja kadrov predstavlja določitev celovitega izobraževalnega koncepta institucije. Izhajajoč iz dejstva, da kakovosten (primerno izobražen in izkušen) kader predstavlja ključni steber institucije kot je Varuh, je potrebno k izoblikovanju izobraževalnega koncepta pristopiti z vso resnostjo in odgovornostjo. Del tega koncepta so nedvomno primerno izbrani izobraževalni programi in oblike, ki so usklajeni z možnostmi in potrebami institucije. Hkrati je pomembno, da bodo le ti posameznikom nudili specializirana strokovna znanja in hkrati predstavljal izziv za kreiranje njihove kariere.

Iz povedanega se managementu ponujata dve naslednji alternativni strategiji:

- aktivno in interaktivno izobraževanje zaposlenih;
- izmenjava izkušenj – mednarodno in domače povezovanje s sorodnimi institucijami.

Kljub oviram (predvsem finančnim s strani institucije in osebni nenaklonjenosti s strani uslužbencev) je smiselno podrobno proučiti alternativni in za posamezna področja delovanja institucije izbrati tiste izobraževalne programe, kateri bodo tako po mnenju managementa kot po mnenju konkretnega posameznika zanimivi za oba, predvsem v smislu lastnega razvoja. Ne smemo spregledati dejstva, da so ključni elementi organizacije in njenega ustroja zaposleni s svojim znanjem in izkušnjami.

Predlogi ukrepov za doseganje cilja:

- sodobno organiziranje kadrovske službe.
- vključevanje uslužbencev v kreiranje lastne kariere v odvisnosti od dela v instituciji – management mora ponuditi uslužbencem možnost lastnega razvoja in znati posameznikove želje koordinirati v smeri razvoja celotne institucije.
- spodbujanje zainteresiranosti po dodatnem izobraževanju – naloga managementa je tudi skrb za zaposlene, da ne zapadejo v stanje apatičnosti ter da ne prevzemajo in opravljajo naloge kot po tekočem traku. Od uslužbencev je potrebno zahtevati aktivno sodelovanje pri izbiranju izobraževalnih oblik.
- spodbujanje interne formalne in neformalne komunikacije – management mora vzpostaviti pogoje za izvedbo formalnih in neformalnih srečanj tako za dvig osebne komunikacije med zaposlenimi, kot tudi za zagotavljanje izmenjave mnenj in izkušenj v konkretnih delovnih aktivnostih.

### ***Strategija za boljšo dostopnost do institucije in njenih storitev***

Namen te strategije je vzpostaviti boljšo (in sodobnejšo) dostopnost do institucije Varuha in njenih storitev. Načini in metode izvajanja so različni. Naloga institucije pa je, da jih nenehno razvija in ohranja. V ta okvir sodi tudi nudenje brezplačne pomoči, informiranja in usmerjanja strank/pobudnikov.

Kot edina alternativa strategije, ki se tukaj poraja, je strategija sledenja odprtosti in dostopnosti institucije.

Varuh ima sicer že zelo dobro izdelane in uveljavljene komunikacijske kanale dostopnosti, vendar pa še vedno ostajajo možnosti za njihovo izpopolnjevanje. Tako je poleg najpogostejših pisemskih pošilk možno pobudo oddati preko elektronske pošte, a še vedno ne z elektronsko overjenim podpisom.



Predlogi ukrepov za doseganje cilja:

- izboljšave komunikacijskih poti – ohranjanje obstoječih komunikacijskih kanalov in iskanje novih sodobnih poti.
- nudenje preliminarnih informacij – institucija Varuha ima na podlagi svojega desetletnega delovanja bogate izkušnje. Te bi bilo smiselno preoblikovati v uporabne informacije in sicer tako, da se pobudnik z uporabo spletnih strani Varuha lahko pred oddajo svoje vloge seznaní, ali se je Varuh že srečal s problematiko podobno njegovi. Smiselno bi bilo to prakso združiti po področjih delovanja institucije Varuha in jo na ta način ponuditi širši javnosti;
- proaktivno delovanje – ZvarCP omogoča Varuhu, da lahko začne postopek tudi na lastno pobudo. Ta element se mi zdi premalokrat uporabljen, saj bi lahko z združevanjem problematike sorodnih pobud bilo moč izluščiti vprašanja, ki so pomembna za širši krog javnosti.

### ***Strategija nenehnega izboljševanja stanja ozaveščenosti o človekovih pravicah in razumevanje vloge Varuha***

Varuh ima vzpostavljene mehanizme ozaveščanja prebivalcev o človekovih pravicah. Sestavni del tega ozaveščanja je tudi boljše razumevanje vloge Varuha in njegovih pristojnosti ter hkrati seznanjanje širše javnosti o človekovih pravicah s ciljem spodbujanja strpnejše družbe.

Namen edine alternative strategije izboljševanja stanja ozaveščenosti o človekovih pravicah je nadaljevanje dobrih prijemov in opuščanje preživelih. Z drugimi besedami povedano kontinuiteta odličnosti. V tem kontekstu je izredno pomembno oblikovati celovit program izobraževanja in promocije za človekove pravice.

Skozi desetletno delovanje je bilo izpeljanih veliko aktivnosti s ključno podmeno – izobraževanje o človekovih pravicah. Te prijeme bi bilo potrebno nadalje razvijati in jih konceptualno združiti, da bi v okviru te strategije predstavljali zaokroženo celoto.

Predlogi ukrepov za doseganje cilja:

- izbira ključnih področji in njihova razvrstitev po prioriteti – smiselno bi bilo izbrati tista področja delovanja Varuha, na katerih je moč zaslediti nujno potrebo po ozaveščanju in jim dodeliti prioriteto.
- oblikovanje celovitih programov ozaveščanja – potrebno je združiti vse akterje družbe in jih privabiti k skupnem reševanju problematike;

- izvedba mednarodne primerjalne analize – ugotoviti bi bilo potrebno, ali so bile podobne metode uporabljene in kakšni so bili njihovi izpleni.

### **5.2.7 Ocena in posvajanje strategij**

Ta faza je lahko samostojna ali sestavni del prejšnje faze. Gre za formalno potrditev in sprožitev pričetka izvajanja procesa, ki temelji na vseh predhodnih fazah.

V našem primeru je to naloga Varuha. Dolžan je predstaviti strategijo in povabiti vse akterje, da s svojim strokovnim in izkustvenim pristopom skrbno preučijo strategijo in predložijo svoje poglede, predvsem na strateških področjih, v katera so tudi sami aktivno vključeni. Na podlagi uskladitve vseh odprtih vprašanj ključnih akterjev je strategija pripravljena za uresničevanje. Naslednji korak je »oživljanje« (udejanjanje v praksi) teoretičnih in izkustvenih dognanj prejšnjih faz, ki so dokumentirane v strategiji.

Tej fazi lahko pripišemo kognitivni predznak, saj je njen ključni namen motivirati zaposlene, da posvojijo strategijo. Strateško načrtovanje mora postati način mišljenja zaposlenih. Z uvajanjem strateške miselnosti so izpolnjeni pogoji za izoblikovanje taktičnega delovanja.

### **5.2.8 Opis organizacije v prihodnosti – vizija uspeha**

V fazi procesa, imenovani tudi »vizija uspeha«, sem izdelal konspekt izgleda institucije v prihodnosti ob upoštevanju in uresničevanju izbrane strategije. Gre za sliko pozicioniranja institucije Varuha v prihodnje dano okolje. Seveda je to zgolj enodimenzionalna slika, ker je predvidevanje pozicij soodvisnih organizacij in njihove interakcije toliko bolj negotovo.

Možna formulacija »vizije uspeha« Varuha človekovih pravic glasi:

*Vizija Varuha človekovih pravic je postati najpomembnejši steber demokratične družbe na področju varovanja človekovih pravic in svoboščin v skladu s svojimi pristojnostmi in poslanstvom.*

Bryson ugotavlja, da večina organizacij ni sposobnih razviti vizijo uspeha že v prvem procesu strateškega načrtovanja. Tako njihova vizija uspeha služi bolj kot vodnik k implementaciji kot vodnik k oblikovanju strategije. (Bryson, 1996, str. 17). Takšno njeno vlogo sem tudi sam sprejel v mojem delu.

### 5.2.9 Uvajanje in uresničevanje strategije

V to fazo vstopamo s predpostavko, da so izpolnjeni vsi pogoji, potrebni za pričetek uresničevanja strategije. Za uresničevanje strategije je potrebno pripraviti vso potrebno dokumentacijo, vključujoč izvajalne načrte, ki predstavljajo krmilo za vse akterje in izvajanje njihovih aktivnosti. Primer takšnega izvajalnega načrta je predstavljen v preglednici 11.

*Preglednica 11: Načrt zagotavljanja kakovosti storitev za obdobje 2006-2009*

<b>Strategija zagotavljanja kakovostnih storitev v skladu s pristojnostmi</b>					
NOSILCI: Varuh, namestniki, generalni sekretar Varuha					
AKTIVNOST	ZAČETEK	CILJNO OBDOBJE			OPOMBE
	2006	2007	2008	2009	
1. Določitev politike	september				
2. Opredelitev programa kakovosti - definiranje storitev - selekcioniranje pobud - določitev odzivnosti - stopnja zanesljivosti poizvedb/odgovorov	oktober				
3. Izobraževalni program - izpostavitvev prioriternih podpodročij - medresorsko sodelovanje - formalno strokovno izpopolnjevanje - kontinuirano učenje in izmenjava izkušenj	november				
4. Vzpostavitev timskega delovanja - uveljavitev ustreznih komunikacijskih poti - aktiviranje izmenjave znanj, izkušenj in veščin - formalno strokovno izpopolnjevanje - kontinuirano učenje in izmenjava izkušenj	november				
5. Izdelava finančnega predračuna	december				

### **5.2.10 Kontrola uresničevanja strategij**

Fazo kontrole uresničevanja strategij razumemo kot njihovo preverjanje in popravljanje. Gre za sklenitev celotnega cikla procesa strateškega poslovanja (slika 3, str. 13). Z odgovornim izvajanjem te faze zagotavljamo vzpostavitev delovanja krogotoka strateškega poslovanja, s katerim management institucije zagotavlja realizacijo strateških ciljev in strategij za njihovo dosego.

Ker je strateško načrtovanje za proučevano institucijo zastavljeno kot študijski primer z vnesenimi konkretnimi dejstvi, sem v tej fazi izpostavil le tiste elemente kontrole, ki bi bili primerni za institucijo Varuha.

Kot izhodišče je potrebno pretehtati pomen kontrole uresničevanja. Dejstvo je, da brez ustrezne kontrole ni moč ugotoviti brežhibnosti celotnega procesa, h kateri stremimo. Najboljši pristop k vzpostavitvi nadzornega sistema procesa je zagotovo uvrstitev določenih elementov te faze v posamezne predhodne faze. Na ta način lahko z veliko verjetnostjo že v izvajanju posameznih faz ugotavljamo nezaželene učinke. Z drugimi besedami nam kontrola nudi mehanizem preventivnega odkrivanja težav in potencialnih pasti, v katere lahko zaide institucija, in omogoča pravočasno ukrepanje.

## **6. ZAKLJUČEK**

Z delom sem skušal spodbuditi bralca k razumevanju pomena strateškega načina razmišljanja. Ugotavljam pa, da ima večina ključnih oseb na položajih državnih institucij odklonilen odnos do strategije. Prej kot koristi vidijo odgovorni v strategiji nadlogo, ki jim predstavlja skrb in obvezo doslednosti pri sledenju k izvedbenim ciljem. Boljša preglednost, hitro ugotavljanje odgovornosti, zaznavanje odvečnih postopkov in racionalizacija poslovanja so nekateri izmed dejavnikov, ki spremljajo odgovorno izvajanje strategije.

Managerji bi morali prepoznati ključne koristi, ki jim jih nudi strateško planiranje. Strategija bi morala postati stičišče nedobičkonosnih in dobičkonosnih organizacij. Managerji nedobičkonosnih organizacij bi jo morali prevzeti kot izziv in priložnost ter graditi na njenem razvoju v smislu iskanja pozitivnih in uporabnih učinkov strategij dobičkonosnih organizacij in lastnih izkušenj v nedobičkonosnih organizacijah. Tako razumevanje naj bi pripomoglo k iskanju boljših poti za uspešnejše in učinkovitejše izvajanje poslanstva organizacije.

Na podlagi povedanega trdim, da je pristop k strateškemu načrtovanju ključnega pomena za oblikovanje in usmerjanje vodenja organizacije. Ker vsaka organizacija, tako dobičkonosna kot nedobičkonosna, posluje in živi skozi različna obdobja, je nujno potrebno nenehno razvijati in popravljati strateške zamisli in jih vključevati v vizijo in kratkoročne plane. Le s temi prijemi lahko zagotovimo obstoj organizacije na daljši rok.

Obraavnani primer institucije Varuha predstavlja dovolj dobro aplikativno rešitev, ki bi jo lahko povzeli ostali državni organi, katerih cilj je vzpostavitev preglednega delovanja. To pa je hkrati osnova za ugotavljanje dosežkov, učinkov in konkretne uspešnosti delovanja organa. Menim, da v nedobičkonosnih organizacijah obstaja splošno uveljavljena nezainteresiranost za uvajanje managerskih prijemov. Definiral bi jo kot strah, da bi se to področje uredilo in s tem porušil dosednji način delovanja. Ali je ta strah upravičen ali ne? Sodeč po neuspehu nekaterih dobičkonosnih organizacij, ki so zelo nepripravljene pričakale vstop v Evropsko unijo, lahko sklepamo, da nedobičkonosne organizacije zaostajajo kar nekaj korakov pri tem prilagajanju. In kje tičijo razlogi za dejansko stanje? Različic, s katerimi bi orisali vzroke, je kar nekaj. Seveda pa je največja verjetnost, da gre za kombinacijo večine sestavin, ki ovirajo razvoj na tem področju.

Navedimo zgolj nekaj ključnih elementov, ki bi jih bilo potrebno realizirati:

- odprava značilnosti administrativnega vodenja in birokratizma,
- medsebojno usklajevanje organizacij glede na sorodne cilje po različnih resorjih,
- profesionalizacija kadrovanja.

Seveda pa je za njihovo realizacijo potrebno veliko truda, znanja, izkušenj in nenazadnje volje.

## LITERATURA

1. Andoljšek Žiga, Seljak Janko: Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Ljubljana : GV izobraževanje, 2005. 182 str.
2. Bizjak Ivan: Ombudsman : Koncept in vpliv Ombudsmana na delovanje države : magistrsko delo. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2000. 180 str.
3. Bryson John Moore, Alston, Farnum K.: Creating and Implementing Your Strategic Plan. San Francisco : Jossey-Bass, 1996. 117 str.
4. Bryson John Moore: Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations. San Francisco : Jossey-Bass, 2004. 430 str.
5. Coutler Mary K.: Strategic Management in Action. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 2002. 396 str.
6. David Fred R.: Strategic Management. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 2001. 432 str.
7. Drucker Peter F.: Managerski izzivi v 21. stoletju. Ljubljana : GV založba, 2001. 196 str.
8. Drucker Peter F.: Managing the non-profit organization. Oxford : Butterworth-Heinemann, 1998. 178 str.
9. Grad Franc, et. al.: Državna ureditev Slovenije. Ljubljana : Uradni list RS, 1996. 470 str.
10. Hunger J. David, Wheelen, Thomas L.: Strategic management. Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, 1996. 441 str.
11. Kaplan Robert S., Norton David P.: The strategy-focused organization. Harvard Business School Publishing Corporation, 2001. 400 str.
12. Kovačič Andrej, Bosilj Vukšič Vesna: Management poslovnih procesov. Ljubljana : GV založba, 2005. 487 str.
13. Kralj Janko, Temelji managementa in naloge managerjev. Tretja, dopolnjena izdaja. Koper : Visoka šola za management v Kopru, 2001. 214 str.
14. Možina Stane: Osnove vodenja. Ljubljana : Ekonomska Fakulteta, 1994. 287 str.
15. Možina Stane, et. al.: Management – nova znanja za uspeh, Didakta, Radovljica, 2002. 872 str.
16. Možina Stane, et al.: Management kadrovskih virov, FDV, Ljubljana, 1998. 525 str.

17. Pavčnik Marijan et. al.: Temeljne pravice. Ljubljana : Cankarjeva založba, 1997, 540 str.
18. Porter Michael E.: Competitive strategy. New York : The Free Press, 1998. 396 str.
19. Pučko Danijel: Aktualnost analize poslovanja danes. Zbornik referatov 1. strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije, Portorož, 1995. Str. 25-38.
20. Pučko Danijel, Rozman Rudi: Ekonomika podjetja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 344 str.
21. Pučko Danijel: Strateško poslovanje in planiranje v podjetju. Radovljica, Didakta, 1991. 366 str.
22. Pučko Danijel: Strateško upravljanje, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2003. 390 str.
23. Prašnikar Janez, Debeljak Žiga: Ekonomski modeli za poslovno odločanje, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1998. 435 str.
24. Raos Marija: Učeha se organizacija : Kako jadrati čez nemirne vode managementa nevladnih organizacij? [URL: <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Raos.html>], 13.1.2006.
25. Rovšek Jernej: Neformalni mehanizmi varstva človekovih pravic : ombudsmeni in varuh človekovih pravic. Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana, Društvo Amnesty International Slovenije : Mirovni inštitut, 2002. Str. 127-145.
26. Rozman R., Kovač J., Koletnik F.: Management, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1993. 312 str.
27. Rozman Rudi: Opredelitev analize kot metode spoznavanja. Zbornik referatov 1. strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije, 1995. Str 39-50.
28. Rebernik Miroslav (et. Al.): Slovenski podjetniški observatorij 2004. Del 2. Maribor : Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, 2005. 68 str.
29. Srića Velimir: Kako postati pun ideja: menadžeri i kreativnost. Zagreb : M.E.P. Consult, 1997. 190 str.
30. Šinkovec J., Pravna, demokratična in socialna država. Ljubljana : Enotnost, 1996.
31. Tavčar Mitja I.: Strateški management. Koper : Visoka šola za management v Kopru, 2002. 498 str.
32. Thomson John L., Strategic Management, Fourth Edition. Tunbridge Wells : Gray Publishing, 2001. 1141 str.
33. Trunk Širca Nada, Tavčar Mitja I.: Management nepridobitnih organizacij. Koper : Visoka šola za management v Kopru, 1998. 136 str.

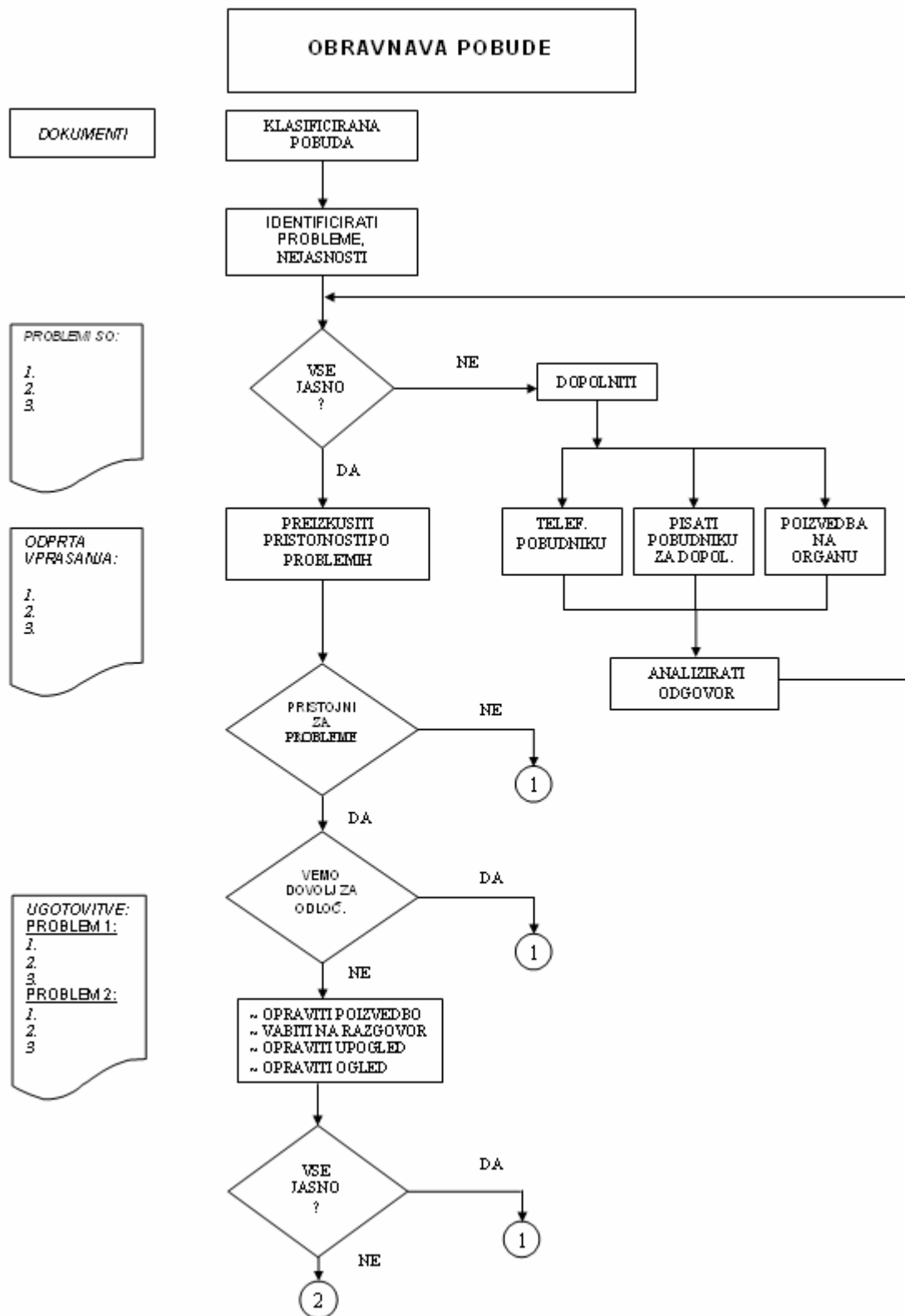
34. Rus Veljko: Menedžment v neprofitnih organizacijah; v: Stane Možina, ured.: Management, Didakta, Rdovljica, 1994. 1072 str.
35. Rus Veljko: Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2001. 141 str.

VIRI:

1. Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948) [<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/slv.htm>] 2.11.2005
2. Ustava Republike Slovenije.
3. Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list št. 71/93, 15/94)
4. Poslovník varuha človekovih pravic (Uradni list RS št. 101/2001)
5. Letno poročilo 1999. Ljubljana : Varuh človekovih pravic, 2000. [URL: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=135#105>] 24.10.2005. <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=302>
6. Letno poročilo 2000. Ljubljana : Varuh človekovih pravic, 2001. [URL: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=133#106>] 24.10.2005.
7. [URL: [http://europa.eu.int/abc/treaties/index\\_sl.htm](http://europa.eu.int/abc/treaties/index_sl.htm)], 15.1.2006
8. [URL: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/sl/default.htm#Target1>] , 11.2.2006
9. [URL: [http://www.varuh-rs.si/index.php?id=914#sluzba\\_vcp](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=914#sluzba_vcp)] , 23.3.2006
10. [URL: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=98#92>], 23.3.2006
11. [URL:[http://www.usombudsman.org/en/references/more\\_references/participation\\_on\\_aba\\_ombudsman\\_committee.cfm](http://www.usombudsman.org/en/references/more_references/participation_on_aba_ombudsman_committee.cfm)], 23.3.2006
12. Poročilo o človekovem razvoju 2002/2003. Ljubljana : Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2003; 98 str.
13. Pomladanskem poročilu 2005. Ljubljana : Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2005 [URL: <http://www.sigov.si/zmar/public/analiza/spoml05/pomkazal.php>], 14.4.2006
14. Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. [URL: <http://www.gov.si/vrs/?lng=slo&vie=ctl&gr1=vbmOgl&id=2005100623424037>], 14.4.2006
15. N. Toš, Ž. Broder : Politbarometer 2002-2005.
16. Standardizacija informacijskega sistema Varuha človekovih pravic. Interni dokument VČP, 2004.
17. Kadrovska evidenca stroški dela, Interna podatkovna baza VČP, Ministrstvo za finance.
18. Interna baza MFERAC.

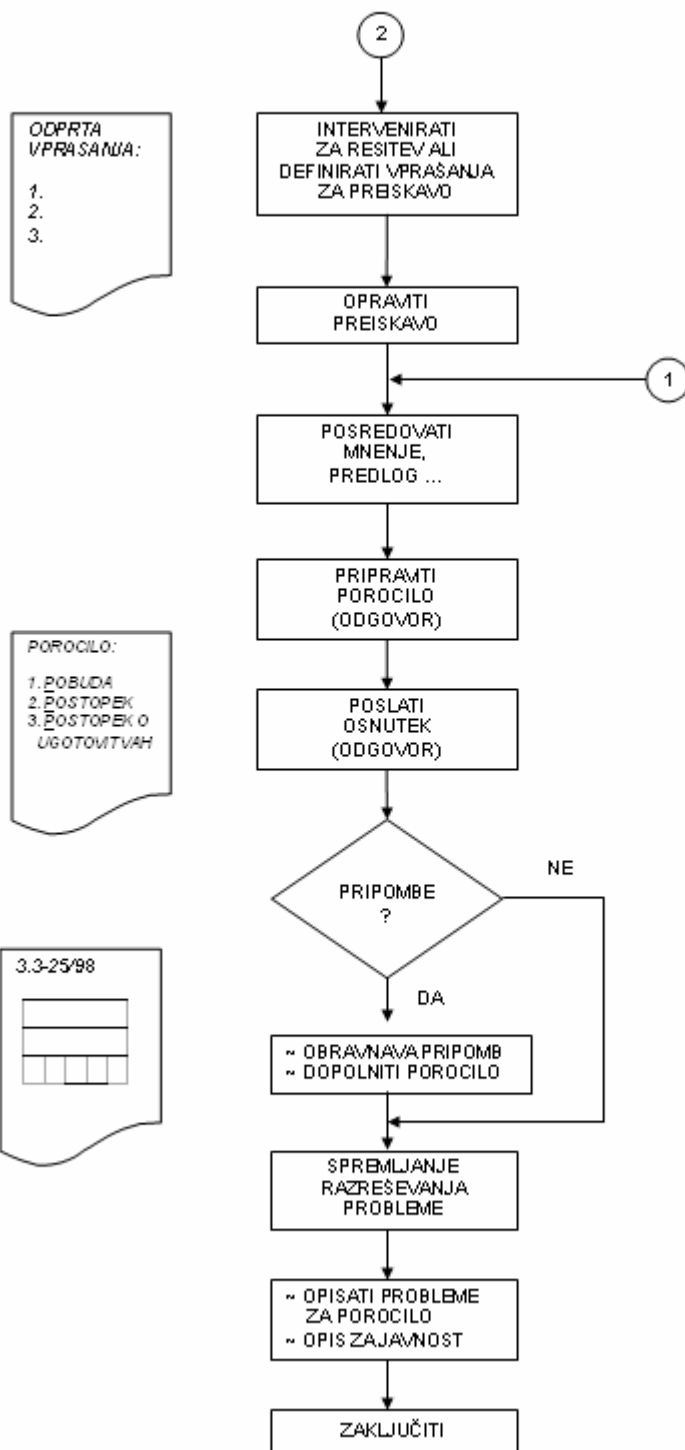


**SHEMATIČNI PIRKAZ POTEKA REŠEVANJA POBUD**



# OBRAVNAVA POBUDE

- nadaljevanje -



**VPRAŠALNIK VODSTVENEMU KADRU INSTITUCIJE****VPRAŠALNIK:**

<b>OCENA ŠIRŠEGA OKOLJA V KATERO JE UMEŠČENA INSISTUCIJA VČP</b>					
	<b>PRETEKLOST</b>		<b>PRIHODNOST</b>		<b>GLAVNE PRILOŽNOSTI IN IZZIVI</b>
	UGODNO	NEUGODNO	UGODNO	NEUGODNO	
<b>PRAVNO-POLITIČNO OKOLJE</b>					
Kako ocenjujete stanje na političnem področju v državi v odnosu do institucije VČP?					
Kako po vašem mnenju vpliva vstop Slovenije v EU na delovanje VCP?					
Kako ocenjujete stanje zakonodaje v odnosu do VČP?					
Ocenite vpliv predlaganih reform vlade na VČP					
<b>GOSPODARSKO OKOLJE</b>					
Kako ocenjujete vpliv gospodarskih gibanj na VČP?					
Kakšne posledice pušča stopnje brezposelnosti na VČP?					
<b>NARAVNO OKOLJE</b>					
Kakšen vpliv imajo demografska gibanja na VČP					
Kakšen je po vašem mnenju vpliv revščine na delovanje VCP v Sloveniji?					
<b>TEHNIČNO TEHNOLOŠKO OKOLJE</b>					
Kakšen je vpliv trenda razvoja informacijsko komunikacijske tehnologije na VČP?					
<b>KULTURNO OKOLJE</b>					
Ocenite vpliv ključnih vrednot državljanov na VČP? (družina, razveza, stiki z otroki)					

	<b>ODGOVOR / OCENA</b>
<b>ANALIZA KLIENŤELE</b>	
Navedite najpogostejše skupine prebivalstva, ki se obračajo na VČP?	
Ali so le-ti ustrezno seznanjeni s pristojnostmi VČP?	
Ali je na podlagi povratnih informacij mogoče oceniti zadovoljstvo pobudnikov z varuhovimi storitvami v okviru pristojnosti?	
<b>ANALIZA PARTNERSKIH ORGANIZACIJ</b>	
Navedite organizacije s katerimi bi bilo potrebno poglobiti partnerske odnose v smislu doseganja uspešnejših skupnih ciljev?	
Ocenite pobudo za ustanavljanje posebnih varuhov?	

**OCENA NOTRANJEGA OKOLJA INSISTUCIJE VČP**

	ODGOVOR / OCENA				
	Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
<b>PODSTRUKTUR STORITEV</b>					
Kako ocenjujete strokovnost storitev institucije VČP?					
Ocenite sloves institucije VČP?					
Ocenite pogoje za dvig kakovosti storitev?					
<b>KADROVSKA PODSTRUKTURA</b>					
Ocenite izobrazbeno strukturo zaposlenih?					
Ocenite sistem motiviranja?					
Ocenite številčno zasedenost?					
Ocena strokovnosti kadrov?					
<b>FIANANČNA PODSTRUKTURA</b>					
Kako dodeljena proračunska sredstva zadoščajo izvrševanju zakonskih okvirov VČP?					
Ali je poslovno planiranje podrejeno finančnim virom?					
<b>TEHNOLOŠKA PODSTRUKTURA</b>					
Kako ocenjujete opremljenost z informacijsko tehnologijo?					
Kako ocenjujete informacijski sistem?					
Kakšna je po vaši oceni uspešnost poslovanja v odvisnosti od informacijske tehnologije?					
<b>ORGANIZACIJSKA PODSTRUKTURA</b>					
Ocena skladnosti organizacijske strukture s strategijo?					
Ocena sloga poslovanja?					
Ocena organizacijske kulture?					
Ocena sistema nagrajevanja?					
Ocena sistema komuniciranja?					

**OCENA POSLOVODENJA INSISTUCIJA VČP**

Opreделите poslanstvo VČP

Kako bi ocenili svoje delo?

malo dejavno

občasno  
dejavno

srednje dejavno

dejavno

zelo dejavno

Opišite vizijo VČP

Kako uspešni ste bili pri izvajanju te vizije?

malo uspešni

uspešni

zelo uspešni

Ali je potrebna sprememba ZVCP?

DA

NE

Na katerih področjih - v kateri smeri?

Katerih strateških zadev bi se lotili v okviru strateškega načrtovanja