

Organiziranost Mestne občine Ljubljana v luči novega javnega menedžmenta

UDK: 005:352(497.451.1)

Tekavčič Metka

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
metka.tekavcic@ef.uni-lj.si

Hegler Jožka

Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana
jozka.hegler@mol.si

Grünfeld Vojko

Mestna uprava Mestne občine Ljubljana, Služba za lokalno samoupravo
vojko.grunenfeld@mol.si

IZVLEČEK

Ljubljana je glavno mesto Republike Slovenije, v sistemu slovenske lokalne samouprave pa je največja občina. Njeno organiziranost in delovanje pogojujejo naslednja dejstva in okoliščine: velikost, način nastanka, (pre)počasna teritorialna členitev na četrtne skupnosti ter specifične rešitve v zvezi z delovanjem gospodarskih javnih služb, s stanovanjskim gospodarstvom, z razvojnimi nalogami in nalogami na področju turizma in malega gospodarstva. Mestna občina Ljubljana je razvejan sistem, sestavljen iz mnogih vertikalno in horizontalno povezanih in soodvisnih podsistemov. Eden najpomembnejših je Mestna uprava, ki se sooča z zahtevo po svoji večji učinkovitosti in delovanju v skladu z načeli novega javnega menedžmenta. V ta namen so bile v letu 2007 sprejete določene organizacijske spremembe, ki odpravljajo pomanjkljivosti do sedaj uveljavljenih rešitev, a hkrati ohranjajo določene dileme, ki bodo terjale dodaten premislek in morebitne drugačne rešitve.

Ključne besede: Mestna občina Ljubljana (MOL), Mestna uprava MOL (MU MOL), organiziranost MOL in MU MOL, četrtne skupnosti v MOL

JEL: Regional Economic Activity: Growth, Development, and Changes (R11)

1. Uvod

V sistemu lokalne samouprave¹ v Sloveniji je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost.² Kot temeljna enota tega sistema je tudi sama razvejan in zahteven sistem, sestavljen iz mnogih medsebojno povezanih in v veliki meri soodvisnih podsistemov, ki so med seboj povezani vertikalno in horizontalno. Taki podsistemi so npr. ožji teritorialni deli občine, razne inštitucije, katerih ustanovitelj je občina, organi občine (župan, občinski svet in nadzorni odbor³), in občinska uprava, ki je zlasti v velikih občinah močno razvejana. To še posebej velja za Ljubljano, ki je največja slovenska občina, hkrati pa ima poseben status kot mestna občina in glavno mesto Republike Slovenije.

Pri delovanju občin in njihovih uprav se pojavljajo številni problemi, med katerimi so običajno največji tisti, povezani s financiranjem občinskih nalog in zagotavljanjem učinkovitega dela občinskih uprav. V Sloveniji je v strokovni javnosti že dolgo prisotno spoznanje, da tudi za lokalno upravo kot del javne uprave velja, da se mora prilagajati zahtevam sodobnega časa in biti organizirana tako, da bo lahko učinkovito opravljala naloge in delovala kot uporabniku – občanu prijazna uprava. Avtorji (Kuhelj, 1996; Cmrečnjak, 1998; Bugarič, 2002) poudarjajo, da mora biti osnovna značilnost nove organizacijske paradigme opuščanje klasične birokratske hierarhične organizacije in vzpostavitev odprte javne uprave, ki ima vse bolj značilnosti storitvenega (Cmrečnjak, 1998, str. 83) in učečega se podjetja (Dimovski et al., 2004). Poudarja se potreba po strokovno visoko usposobljeni in vsaj toliko samostojni upravi, da je zagotovljena njena strokovna neodvisnost (Prašnikar, 2000, str. 240), saj je uspešnost uprave v največji meri odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev.

1 Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti (npr. pokrajin) – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih in lokalnih skupnostih samih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodek (Vlaj, 2001, str. 23).

2 Ureditev in delovanje lokalne samouprave v Sloveniji urejajo številni normativni akti, od ustave do različnih zakonov in podzakonskih aktov. Njihov pregled najdemo na spletni strani Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (<http://www.svlr.si>). Najpomembnejša sta Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil prvič sprejet leta 1993, nato pa doživel več kot 30 sprememb (glej pregled na spletni strani Uradnega lista, <http://www.uradni-list.si>), ter Zakon o financiranju občin, na osnovi sprememb Ustave Republike Slovenije iz leta 2006 (ustavni zakon) pa je v postopku sprejemanja tudi paket zakonodaje, ki se nanaša na ustanovitev pokrajin.

3 Pristojnosti med organi občine so v skladu z zakonodajo s področja lokalne samouprave razmejene takole: Občinski (mestni) svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Župan predstavlja občinski (mestni) svet, ga vodi in sklicuje njegove seje, nima pa pravice glasovanja.

Funkcionarji se namreč menjavajo in največkrat zapustijo upravo ravno takrat, ko si pridobijo potrebna strokovna znanja in veščine za njeno vodenje. Zato uprava potrebuje strokovnjake z različnih področij: pravnega, upravnega, ekonomskega, gradbenega, tehničnega in drugih, ki so povezani z delovanjem uprave, ter vodilne delavce z ustreznimi organizacijskimi in kadrovskimi znanji, kar omogoča, da se v upravi uveljavijo določena podjetniška načela (Knafelc, 2003, str. 75-77) in paradigma novega javnega menedžmenta (Lane, 2000; McLaughlin, 2002; Rus, 2004; Penger, 2008). Javna uprava se tako srečuje z novo paradigmo vodenja javnega sektorja (t.i. New Public Management; Bovarid, 2003; Penger, 2008), s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikativnih menedžerskih strategij in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Brown, Waterhouse, 2003; Penger, 2007). Temu ustrezno bodo morali birokratske pristope v menedžmentu zamenjati bolj podjetni pristopi (ločitev funkcij, opredelitev vizije in poslanstva, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, konkurenčnost, vzpostavljanje odgovornosti in avtonomije itd.), ki temeljijo na samoorganiziranosti zaposlenih in na stalnem učenju – učeči se organizaciji. Prenova slovenskega upravnega sistema je povezana tudi s spreminjajočo se vlogo države, od represivne k servisni funkciji, z decentralizacijo procesa odločanja in s temu ustreznimi sodobnimi organizacijskimi strukturami in s profesionalizacijo kadrov, kar naj bi vodilo tudi k zmanjševanju problemov upravnega sistema kot sta pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela ter neustrezna organizacijska struktura (Dimovski, 2004). Spremembe v slovenski javni upravi morajo biti usklajene z načeli evropskega upravnega sektorja/prostora, ki so (Kovač, 2004): zanesljivost, predvidljivost, zakonitost, nepristranskost, odprtost, preglednost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost. Cilji novega javnega menedžmenta zajemajo (Brown, 2003; Kovač, 2004;): (a) nadgradnjo klasičnih načel zakonitosti, strokovnosti in samostojnosti z načeli novega javnega menedžmenta, zlasti usmeritve k odjemalcem; (b) upoštevanje vseh dimenzij uspešnosti v javnem sektorju (doseganje ciljev, učinkovitosti in gospodarnosti); (c) povečanje zadovoljstva odjemalcev/državljanov in vseh udeleženih strani, posebej zaposlenih; (d) večjo preglednost, javno odgovornost ter primerljivost in (e) od kakovosti, kot izpolnitve zahtev v javni upravi, do odličnosti načel novega javnega menedžmenta kot njihovega preseganja.

Izzivi, s katerimi se sooča slovenska javna uprava, veljajo tudi za Mestno občino Ljubljana (MOL) in njeno upravo. V nadaljevanju zato prikazujemo temeljne značilnosti organiziranja in delovanja Mestne občine Ljubljana in njene uprave. Posebej obravnavamo organizacijske spremembe v vezi z delom Mestne

uprave Mestne občine Ljubljana (MU MOL), ki so bile sprejete sredi leta 2007, in predstavljamo razmišljanja o smereh nadaljnjih aktivnosti za izboljšanje dela in večjo učinkovitost MU MOL.

2. Ljubljana in Mestna občina Ljubljana

Ljubljana je glavno mesto Slovenije ter politično in kulturno središče slovenskega naroda. Kot moderna evropska prestolnica in univerzitetno mesto je pomembno gospodarsko, prometno, znanstveno in izobraževalno središče, kar od nje terja intenzivno mednarodno delovanje. Upravno je Ljubljana organizirana v okviru Mestne občine Ljubljana⁴, katere status ureja zakonodaja s področja lokalne samouprave, ki velja za vse lokalne skupnosti, ob njej pa še leta 2004 sprejeti Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije. Posebnost Ljubljane poleg navedenega označujejo še štiri sklopi vprašanj, ki vplivajo na njeno organiziranost in delovanje v obdobju po nastanku Mestne občine Ljubljana: njena velikost, način nastanka MOL kot organizacijske enote lokalne samouprave, (pre)počasen proces njene notranje členitve in specifična ureditev nekaterih pristojnosti in nalog na področju delovanja gospodarskih javnih služb, stanovanjskega gospodarstva, uresničevanja razvojnih nalog ter turizma in malega gospodarstva.

2.1 Velikost Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je ena od 210 slovenskih občin in ena od 11 slovenskih mestnih občin (poleg nje so to še Celje, Koper, Kranj, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje). Vendar pa je Ljubljana daleč največja slovenska občina. Po stanju konec leta 2006 je štela 267.386 prebivalcev (Statistične informacije, št. 36/2007), kar je več kot 13% vseh prebivalcev Slovenije (2.010.377). Maribor, po velikosti druga slovenska občina, je npr. istega dne štel 110.580 prebivalcev. Ljubljana daleč presega druge občine tudi po obsegu proračunskih sredstev, namenjenih za njeno delovanje.. Proračunski odhodki Ljubljane so leta 2006 znašali nekaj več kot 54 mrd sit, kar je dobrih 14% proračunskih odhodkov vseh slovenskih občin, ki so

⁴ Mestne občine Ljubljana in njene mestne uprave ne smemo zamenjevati z Upravno enoto Ljubljana, ki deluje na območju Ljubljane, a opravlja naloge, ki so v pristojnosti države, kot npr. izdajanje gradbenih dovoljenj, zadeve v zvezi z osebnimi listinami, registracija vozil in drugo. MOL je torej del lokalne samouprave, medtem ko je Upravna enota Ljubljana izpostava državne uprave.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

znašali dobrih 390 mrd sit. Proračunski odhodki Maribora so npr. v tem letu znašali približno 21 mrd sit. (Služba vlade za lokalno samoupravo in lokalno politiko: Odhodki po občinah, leto 2006, <http://www.svlr.si>)

Velikost MOL pogojuje tudi številno mestno upravo. Ta je konec leta 2006 štela 556 zaposlenih, od tega 2 funkcionarja (župan in en podžupan, medtem ko trije podžupani niso zaposleni v MOL). Ti podatki pomenijo, da je mestna uprava štela približno toliko zaposlenih kot npr. Ministrstvo za zunanje zadeve (564) in več zaposlenih kot Ministrstvo za gospodarstvo (530), Ministrstvo za notranje zadeve (428), Ministrstvo za promet (375), Ministrstvo za zdravje (352), Ministrstvo za javno upravo (291), Ministrstvo za šolstvo in šport (247), Ministrstvo za kulturo (214) in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (176). (Podatki za MOL v: MOL, Kadrovski načrt za leto 2007, Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2007, za državno upravo pa v: Ministrstvo za javno upravo: Kadrovsko poročilo za leto 2006, <http://www.mju.gov.si>.)

Velikost Mestne občine Ljubljana je tudi razlog za zelo veliko število javnih zavodov s področja družbenih dejavnosti, ki so v pristojnosti lokalne skupnosti (vrtci, osnovne šole, splošne izobraževalne knjižnice, zdravstveni dom, lekarne), kar zahteva številne kadrovske odločitve, ki so v pristojnosti Mestnega sveta MOL. Mestni svet MOL je zato poleg Mestnega sveta Maribor največji občinski svet v državi in šteje 45 članov, a je hkrati glede na obseg sredstev, s katerimi mora upravljati, občinski svet, v katerem odpade daleč največ proračunskih sredstev na enega svetnika. Občinski sveti vseh 210 slovenskih občin namreč štejejo kar 3382 svetnikov in če odštejemo Ljubljano in Maribor, kjer skupaj 90 svetnikov upravlja z okrog 20% proračunskih sredstev slovenskih občin, to pomeni, da preostalih 3292 svetnikov upravlja z manj kot 80% proračunskih sredstev slovenskih občin (število članov občinskih svetov, volilnih enot, članov svetov – predstavnikov italijanske oz. madžarske narodnosti in romske skupnosti, število ožjih delov lokalne skupnosti - vaških, četrtnih in krajevnih skupnosti, Državna volilna komisija: Lokalne volitve 2006, <http://www.dvk.gov.si>).

2.2 Nastanek Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je edina slovenska občina, ki je v procesu nastajanja slovenskih občin v prvih letih po nastanku samostojne države nastala z združevanjem občin. Vanjo se je leta 1994 deloma ali v celoti združilo 5 tedanjih

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

Ljubljanskih občin: Ljubljana center v celoti, delno pa Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Šiška, Ljubljana Moste Polje in Ljubljana Vič Rudnik. Iz občin, ki so se v Ljubljano združile le delno, je poleg Ljubljane nastalo še 8 občin: Dol pri Ljubljani iz delov občin Ljubljana Bežigrad in Ljubljana Moste Polje, Medvode in Vodice iz dela občine Ljubljana Šiška ter Brezovica, Ig, Škofljica, Velike Lašče in Dobrova-Horjul-Polhov Gradec iz delov občine Ljubljana Vič Rudnik. Iz občine Dobrova-Horjul-Polhov Gradec sta leta 1998 nastali občini Dobrova-Polhov Gradec in Horjul. Danes tako na območju nekdanjih ljubljanskih občin poleg Ljubljane deluje še 9 občin (Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Nastanek občin od leta 1994 dalje, <http://www.svlr.gov.si>).

Proces preoblikovanja nekdanjih ljubljanskih občin je bil povezan z dolgotrajnim sprejemanjem delitvene bilance, ki je bila dokončno sprejeta šele leta 2001. Največ perečih problemov se je nanašalo na vprašanje lastništva Holdinga Mestne občine Ljubljana, ki ga je Izvršni svet nekdanjega Mesta Ljubljana ustanovil tik pred lokalnimi volitvami leta 1994, nasledile pa so ga vse občine, ki so nastale iz nekdanjih ljubljanskih občin. Čeprav je bila delitvena bilanca vendarle sprejeta, pa ljubljanski holding in javna podjetja, ki jih združuje, še vedno burijo duhove v zvezi z vplivom posameznih občin na ureditev gospodarskih javnih služb na območju nekdanjih ljubljanskih občin.

V zvezi z nastankom Mestne občine Ljubljana in s prvimi leti njenega delovanja kaže opozoriti še na eno posebnost, ki je obremenjevala odnose med zaposlenimi v novi, združeni mestni upravi. V obdobju delovanja nekdanjih ljubljanskih občin je prihajalo do številnih sporov med temi občinami in Mestom Ljubljana. Ker so bili ti v času nastanka MOL še nerešeni, je prihajalo do nenavadnih situacij, ko je Mestna občina kot pravna naslednica nekdanjih ljubljanskih občin in Mesta Ljubljane hkrati nastopala v vlogi tožeče in tožene stranke, zato je bilo treba vložiti veliko organizacijskih naporov v ureditev vprašanj iz tega naslova.

2.3 Notranja teritorialna členitev Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljane je razdeljena na 17 notranjih teritorialnih enot – četrtnih skupnosti. Te so nastale šele leta 2001, ko so bile izvedene prve volitve v svete četrtne skupnosti. Čeprav je imelo delovanje v krajevnih skupnostih v nekdanjih ljubljanskih občinah v starem sistemu komunalne samouprave dobro tradicijo, v prvih letih po nastanku Mestne občine Ljubljane ni bilo zadostne politične volje za ureditev vprašanj notranje členitve občine. Statut MOL, ki je bil sprejet konec maja 1995, je vključeval le splošne določbe o or-

ganizaciji in delovanju četrtnih in krajevnih skupnostih, konkretnih, ki bi omogočile njihovo dejansko ustanovitev, pa ne. V prehodnih določbah tega statuta je bilo določeno, da mora Mestni svet MOL do konca leta 1995 sprejeti statutarni sklep, ki bo določil pristojnosti in naloge četrtnih in krajevnih skupnosti, način njihovega financiranja, kriterije za njihovo organiziranost, načela za delovanje njihovih organov ter njihov status, vendar pa do tega ni prišlo.

V naslednjih letih je propadlo več poskusov, da bi v Ljubljani to vprašanje uredili, vendar pa noben predlog ni dobil potrebne dve tretjinske podpore mestnih svetnikov. Kopja so se lomila predvsem v zvezi z vprašanjem, ali naj imajo četrtne skupnosti status pravnih oseb ali ne. Edini politični konsenz, ki ga je bilo mogoče doseči, je bil, da o tem na referendumu odločijo občanke in občani. Tako so ti oktobra leta 2000 odločali o območjih bodočih četrtnih skupnosti in njihovem pravnem statusu. Referendumska odločitev je bila v prid zagovornikov četrtnih skupnosti kot pravnih oseb in na tej osnovi je sredi januarja 2001 končno prišlo do statutarne spremembe, ki so julija 2001 omogočile prve volitve v svete četrtnih skupnosti. Mandat teh svetov je trajal le eno leto, redne volitve pa so bile nato izvedene skupaj z lokalnimi volitvami leta 2002. Delovanje svetov četrtnih skupnosti je spremljalo veliko porodnih krčev in prvi redni mandat delovanja so zaznamovale razprave o njihovih pristojnostih in možnostih učinkovitega delovanja v korist lokalnega prebivalstva. Te razprave so se strnile v kompromisni predlog povečanih pristojnosti četrtnih skupnosti, ki jih je Mestni svet MOL v letu 2007 umestil v novo besedilo Statuta MOL in Poslovnika Mestnega sveta.

Danes na območju Mestne občine Ljubljana deluje naslednjih 17 četrtnih skupnosti: Bežigrad, Center, Črnuče, Dravlje, Golovec, Jarše, Moste, Polje, Posavje, Rožnik, Rudnik, Sostro, Šentvid, Šiška, Šmarna Gora, Trnovo in Vič.

2.4 Specifične rešitve Mestne občine Ljubljana pri ureditvi opravljanja posameznih nalog iz njene pristojnosti

Mestna občina Ljubljane ima specifične rešitve pri izvajanju nalog s področja gospodarskih javnih služb, stanovanjskega gospodarstva, razvojnih nalog, turizma in malega gospodarstva. S tem v zvezi je treba predstaviti statusno ureditev Javnega Holdinga Ljubljana, d.o.o., Javnega stanovanjskega sklada MOL, Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije, Zavoda za turizem Ljubljana in Centra za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o.

2.4.1 Javni holding Ljubljana, d.o.o.

Javni Holding Ljubljana, d.o.o. združuje naslednja javna podjetja: JP Energetika Ljubljana, d.o.o., JP Vodovod – Kanalizacija, d.o.o., JP Ljubljanski potniški promet, d.o.o., JP Ljubljanske tržnice, d.o.o., Snaga Javno podjetje, d.o.o., Parkirišča Javno podjetje, d.o.o. in Žale Javno podjetje, d.o.o. Družba je v osnovi nastala konec leta 1994 s sklepom Izvršnega sveta Mesta Ljubljana, od takrat pa je bila predmet številnih sporov med lastniki, pravnimi nasledniki Mesta Ljubljana. Družba je doživela več statusnih preoblikovanj, zadnje leta 2004 (Akt o ustanoviteljskih pravicah in ustanovitvi sveta ustanoviteljev javnih podjetij povezanih v Holding Ljubljana, d.o.o.). Ustanoviteljske pravice občin, ki so nastale iz nekdanje Ljubljane, uresničuje skupni organ občin, ki se imenuje Svet ustanoviteljev, ustanovljen pa je bil s sklepi občinskih svetov vseh sodelujočih občin. V svetu ustanoviteljev so župani vseh devetih občin, župan MOL pa ima 85,10% glasov. Svet ustanoviteljev ima naslednje pristojnosti: odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin, ki jih zagotavljajo javna podjetja, če se le-te ne sprejemajo na osnovi odloka; sprejema poslovna poročila, obračune in zaključne račune javnih podjetij; daje soglasje k nakupu ali odprodaji poslovnega deleža v drugi družbi; daje soglasje za najemanje posojil in drugo zadolževanje, ki presega 5% vrednosti osnovnega kapitala javnega podjetja; daje soglasje za obremenitev nepremičnin nad 5% vrednosti osnovnega kapitala javnega podjetja; sprejema poslovni načrt javnih podjetij, imenuje in razrešuje direktorje javnih podjetij.

Javna podjetja, ki so povezana v Holding Ljubljana, izvajajo številne in raznovrstne gospodarske javne službe, ki zagotavljajo osnovne pogoje za delo in zdravo življenje prebivalcev Mestne občine Ljubljana in devetih primestnih občin, ki so nastale iz nekdanjih ljubljanskih občin. Osnovni namen Javnega holdinga Ljubljana je usklajevanje investicij ter opravljanje strokovno tehničnih nalog za vključena javna podjetja. Med osnovne dejavnosti družbe sodijo priprava enotnih izhodišč za izdelavo letnih načrtov, usklajevanje investicijskih načrtov javnih podjetij, izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih podjetij in spremljanje izvajanja cenovne politike ter priprava analiz in poročil o poslovanju javnih podjetij.

Konsolidirani prihodki Javnega holdinga Ljubljana so v letu 2006 presegali 159 mio EUR, kar pomeni, da bi bil proračun Mestne občine Ljubljana večji za približno dve tretjini, če bi vključeval tudi dejavnost podjetij, združenih v Javni holding Ljubljana.

Julija 2007 je Mestni svet MOL sprejel sklep o soglasju k odplačni pridobitvi celotnih poslovnih deležev Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o. v družbah Javno podjetje Ljubljanske tržnice d.o.o., Parkirišča Javno podjetje d.o.o. in Žale Javno podjetje d.o.o. (7. seja MS MOL, Mestna občina Ljubljana, <http://www.ljubljana.si>). S prenosom so predhodno soglašali občinski sveti primestnih občin - družbenic Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o. in skupščina Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o.. Župan MOL in direktorica Javnega Holdinga Ljubljana sta že podpisala pogodbe o prenosu poslovnega deleža za vsako od navedenih javnih podjetij, s čimer je bil navedeni pravni posel sklenjen. Skladno s pogodbo preidejo poslovni deleži na novega družbenika - MOL z dnem 31.12.2007. Primestne občine kot družbenice Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o. skladno s pogodbo ne dobijo kupnine v gotovini, pač pa preko vlaganj v izgradnjo in obnovo infrastrukture, in sicer v višini pripadajočega deleža na osnovnem kapitalu zadevnih treh javnih podjetij (podatki iz interne dokumentacije Holdinga Ljubljana in Mestnega sveta MOL).

2.4.2 Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je konec leta 2001 z Odlokom o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana na podlagi Zakona o javnih skladih preoblikovala Stanovanjski sklad ljubljanskih občin v Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju JSS MOL). K novonastalemu skladu se je priključila tudi Neprofitna stanovanjska organizacija d.o.o., zato je JSS MOL pravni naslednik dveh prejšnjih subjektov: stanovanjskega sklada, ki ga je ustanovilo pet nekdanjih ljubljanskih občin, in neprofitne stanovanjske organizacije, ki jo je ustanovil Stanovanjski sklad ljubljanskih občin, zato da bi lahko črpal posojila Stanovanjskega sklada RS.

Mestni svet MOL je na JSS MOL prenesel vsa javna pooblastila s stanovanjskega področja, zato je z začetkom delovanja JSS MOL julija 2002 prenehal z delom Oddelek za stanovanjsko gospodarstvo, katerega delavci so bili pre-rasporejeni v JSS MOL.

Primarna naloga JSS MOL je zagotavljanje primerne stanovanjske oskrbe, predvsem z vidika neprofitnih najemnih stanovanj. MOL skladu v okviru proračuna zagotavlja sredstva za delovanje ter mu omogoča brezplačno uporabo prostorov in delovnih sredstev, razvoj stanovanjske dejavnosti pa se zagotavlja s tekočimi in investicijskimi transferi ter s povečanjem vrednosti namenskega premoženja s stvarnimi vložki in finančnimi dokapitalizacijami.

Predsednik Nadzornega sveta JSS MOL je po funkciji (glede na zakon in odlok) aktualni župan, 4 člane pa imenuje Mestni svet. Mestni svet MOL daje soglasje k finančnim načrtom, zadolževanju ter letnim poročilom sklada in imenuje njegovega direktorja.

2.4.3 Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije

Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije (RRA LUR) je bila ustanovljena januarja leta 2001 z namenom skladnega in celovitega regionalnega razvoja (Odlok o ustanovitvi Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije). Ustanoviteljica RRA LUR je Mestna občina Ljubljana, kasneje pa se je Agenciji pridružilo še 25 občin, tako da danes združuje 26 občin osrednjeslovenske statistične regije. RRA LUR je glede na svoj pravni status neprofitni zavod, katerega dejavnost obsega pospeševanje celovitega razvoja regije, pripravo in izvajanje regionalnih in drugih razvojnih programov ter pridobivanje domačih in tujih virov financiranja. MOL pričakuje aktivno vlogo RRA LUR pri vključevanju v projekte v okviru evropske kohezijske politike.

Organi RRA LUR so svet, direktor in programsko razvojni svet. Svet RRA LUR v skladu z ustanovitvenim aktom sestavljajo predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in zainteresirane javnosti, sestavo, mandat in strokovne naloge programskega razvojnega sveta pa opredeljuje statut zavoda. Mestni svet daje soglasje k imenovanju direktorja RRA LUR.

2.4.4 Zavod za turizem Ljubljana

Zavod za turizem Ljubljana je javni gospodarski zavod, katerega osnovna naloga je pospeševati razvoj turizma v Ljubljani v sodelovanju z nosilci turistične ponudbe v mestu. Deluje od aprila 2001, ko ga je ustanovila Mestna občina Ljubljana (Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Zavod za turizem Ljubljana). Svoje delovanje je Zavod za turizem Ljubljana posvetil doseganju naslednjih temeljnih ciljev: vzpostaviti prepoznavnost Ljubljane kot srednjeevropske prestolnice in primerne turistične destinacije; razviti visoko strukturirano turistično ponudbo, ki bo pozitivno vplivala na kakovost življenja prebivalcev Ljubljane in bo privlačna za tuje obiskovalce; vzpostaviti možnost doseganja stabilnega prihodka ponudnikov turističnih storitev in drugih, s turizmom povezanih dejavnosti; v razvoj in promocijo turistične ponudbe vključiti dejavnosti, ki so neposredno in posredno povezane s turizmom.

Zavod za turizem je javni gospodarski zavod. Organi zavoda so upravni odbor, direktor in strokovni svet. Upravni odbor je sestavljen iz predstavnikov

ustanovitelja, zaposlenih in predstavnikov članov zavoda, sestavo, način oblikovanja in strokovne naloge strokovnega sveta pa določa statut zavoda.

2.4.5 Center za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o.

Center za razvoj malega gospodarstva Ljubljana d.o.o. je leta 1999 ustanovila Mestna občina Ljubljana z namenom vodenja garancijske sheme kot enega od inštrumentov za pomoč razvoju malih in srednjih podjetij (Odlok o ustanovitvi Centra za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o.). Center je deloval v okviru Oddelka za gospodarske dejavnosti in turizem znotraj MU MOL. Njegove osnovne naloge so svetovanje, informiranje in financiranje malega gospodarstva. Župan MOL je pripravil predlog sklepa o zmanjšanju osnovnega kapitala družbe in prenosu ustreznega deleža finančnih sredstev, vezanih v osnovnem kapitalu, v proračun MOL, ter o pripojitvi družbe k družbi Tehnološki park Ljubljana d.o.o. Predlog je Mestni svet MOL obravnaval konec oktobra 2007 (gradivo na spletni strani Mestne občine Ljubljana, razdelek Mestni svet – seje, 22. oktober 2007).

3. Organiziranost Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

V tej točki prikazujemo temeljne okvire razvoja rešitev na področju organiziranosti in delovnega področja Mestne uprave MOL, bistvene značilnosti organiziranosti, ki je veljala do leta 2007, nove rešitve, ki so se uveljavile leta 2007 in osnovne dileme, ki tudi po zadnjih spremembah ostajajo odprte.

3.1 Razvoj organiziranosti Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

V prvih letih po nastanku Mestne občine Ljubljana je delovanje njene uprave določal Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave in Sekretariata Mestnega sveta MOL, sprejet leta 1995 in dopolnjen z obvezno razlago leta 1997. Sprejete rešitve so bile posledica združitve petih dotedanjih ljubljanskih občin in so temeljile na obstoječih organizacijskih in kadrovskih rešitvah v posameznih občinah. Temeljile so tudi na tedanji ureditvi lokalne samouprave, ki županu ni omogočala neposrednega vključevanja v delo mestnega sveta, kar je v Ljubljani povzročilo vrsto konfliktov v delovanju občine in

stalne napetosti med županstvom in vodstvom Mestnega sveta MOL, predvsem pa številne zaplete pri uvrščanju posameznih zadev na dnevni red zasedanj mestnega sveta in pri sprejemanju odločitev iz pristojnosti mestnega sveta na podlagi gradiv, ki jih mora pripraviti uprava. Zakonodaja, na osnovi katere so bile izpeljane lokalne volitve leta 1998, je določila tudi nove pristojnosti župana, ki odtelej predstavlja občinski (mestni) svet, ga sklicuje in vodi, nima pa pravice glasovanja. Sprememba zakonodaje je terjala tudi nekatere nujne prilagoditve na področju organiziranosti in delovanja mestne uprave. Do njih je prišlo leta 2000, vendar pa takrat nosilci odločanja v mestu niso izkoristili priložnosti za vzpostavitve nove, bolj učinkovite organizacijske strukture mestne uprave. V obrazložitvi k dokumentu je predlagateljica, županja MOL, navedla 4 argumente proti korenitim posegom v organizacijsko strukturo mestne uprave: ni temeljite strokovne študije, ki bi pokazala prednosti in morebitne slabosti takega ukrepa; ni prostorskih pogojev, saj se organi in službe mestne uprave nahajajo na sedemnajstih različnih lokacijah, za učinkovito uresničitev take reorganizacije pa je nujno, da jo spremlja prostorska koncentracija zaposlenih; pričakovati je sprejem zakonodaje o glavnem mestu in pokrajinah, ki bodo prinesle spremembe v pristojnostih občin, še posebej mestnih; sprejemanje odloka poteka sredi mandata, ko sta organizacija in način vodenja uprave že ustaljena, zato bi spremembe jemale dodatno energijo zaposlenim in vodstvu za prilagoditev novemu odloku. Predlagateljica županja je takrat opozorila na potrebo po vzporednih ukrepih za učinkovito opravljanje nalog, navedla je predvsem informatizacijo mestne uprave, strokovno izobraževanje in dvig izobrazbene strukture, prostorsko koncentracijo zaposlenih ter vzpostavljanje standardiziranih postopkov dela mestne uprave.

Sprejete rešitve iz leta 2000 so bile v letu 2002 nekoliko dopolnjene z določbami, ki so opredelile ustanovitev Službe za notranjo revizijo, in so prenesle določene naloge mestne uprave na Javni stanovanjski sklad in Center za razvoj malega gospodarstva ter podrobneje uredile upravne in druge naloge s področja kmetijstva, gozdarstva, trgovine, gostinstva in turizma. Praksa je ves čas opozarjala, da je obstoječa organizacija neustrezna, toga in neučinkovita, vendar pa tudi ob nastopu mandata nove županje leta 2004 kljub politično enaki vladajoči koaliciji v Ljubljani ni bilo mogoče doseči dogovora o potrebni reorganizaciji Mestne uprave. Tako je njena organiziranost z izjemo ene, zelo majhne spremembe v opredelitvi nalog inšpektorata, ostala enaka vse do sredine leta 2007.

3.2 Osnovne značilnosti organiziranosti Mestne uprave Mestne občine Ljubljana do leta 2007

Temeljne rešitve organiziranosti Mestne uprave MOL so bile do leta 2007 naslednje: Mestna uprava je bila razdeljena na službe in organe. Tvorilo jo je 15 organov (13 oddelkov: za finance; za pravne, kadrovske in splošne zadeve; za lokalno samoupravo; za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport; za kulturo in raziskovalno dejavnost; za zdravstvo in socialno varstvo; za gospodarske dejavnosti in turizem; za gospodarske javne službe in promet; za urbanizem; za gospodarjenje z zemljišči; za gospodarjenje z nepremičninami; za stanovanjsko gospodarstvo, katerega naloge so se kasneje prenesle na Javni stanovanjski sklad; za zaščito, reševanje in civilno obrambo; poleg njih pa še Inšpektorat in Zavod za varstvo okolja) in 5 služb (Kabinet župana, Center za informatiko, Služba za mednarodne odnose, Služba za organiziranje dela mestnega sveta, Služba za notranjo revizijo).

3.3 Osnovne značilnosti reorganizacije Mestne uprave Mestne občine Ljubljana v letu 2007

Mestni svet MOL je 21. maja 2007 sprejel nov Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave MOL. Predlagatelj, župan MOL, in v njegovem imenu direktor mestne uprave, je v postopku sprejemanja dokumenta poudaril, da je poglobitni cilj novega odloka vzpostavitev pogojev za začetek izvajanja projekta racionalizacije poslovanja mestne uprave, ki ga je župan opredelil v svojem volilnem programu »Za Ljubljano z nasmehom«. V oceni stanja, izdelani v fazi priprave gradiva, je zapisano, da dotedanja organiziranost mestne uprave ni zagotavljala učinkovitega opravljanja nekaterih funkcij. In še: »Prihajalo je do podvajanja nalog, kadrov in sredstev, s tem pa do zapletenega in neracionalnega poslovanja za občane in druge uporabnike storitev mestne uprave. Seveda spremembe narekuje tudi zahtevnejši odnos uporabnikov, ki se zavedajo, da občina ni sama sebi namen, ter zahtevajo izboljšanje kakovosti storitev in zniževanje stroškov. Predlagane spremembe organizacije mestne uprave bodo skupaj z drugimi načrtovanimi ukrepi pripomogle k učinkovitejšemu in uspešnejšemu izvajanju nalog.« V uvodni obrazložitvi k prvi obravnavi obravnavanega akta je direktor MU MOL poleg navedenega poudaril, da je ena največjih sprememb, predvidena v organizaciji in delovanju mestne uprave, projektno delo, ki zahteva matrično organiziranost mestne uprave. To

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

pomeni, da bo MU MOL uresničevala izvirne naloge in upravne naloge, ki jih je nanjo prenesla država, v okviru rednega dela, ki bo potekalo v organih MOL – oddelkih in službah, poleg tega pa bo skrbela za izvajanje številnih projektov v projektnih skupinah, kar bo pomenilo dodatno obremenitev za večino zaposlenih v mestni upravi. Za koordinacijo projektnega dela in strokovno ter administrativno pomoč projektnim skupinam je bila ustanovljena nova Služba za razvojne projekte in investicije.

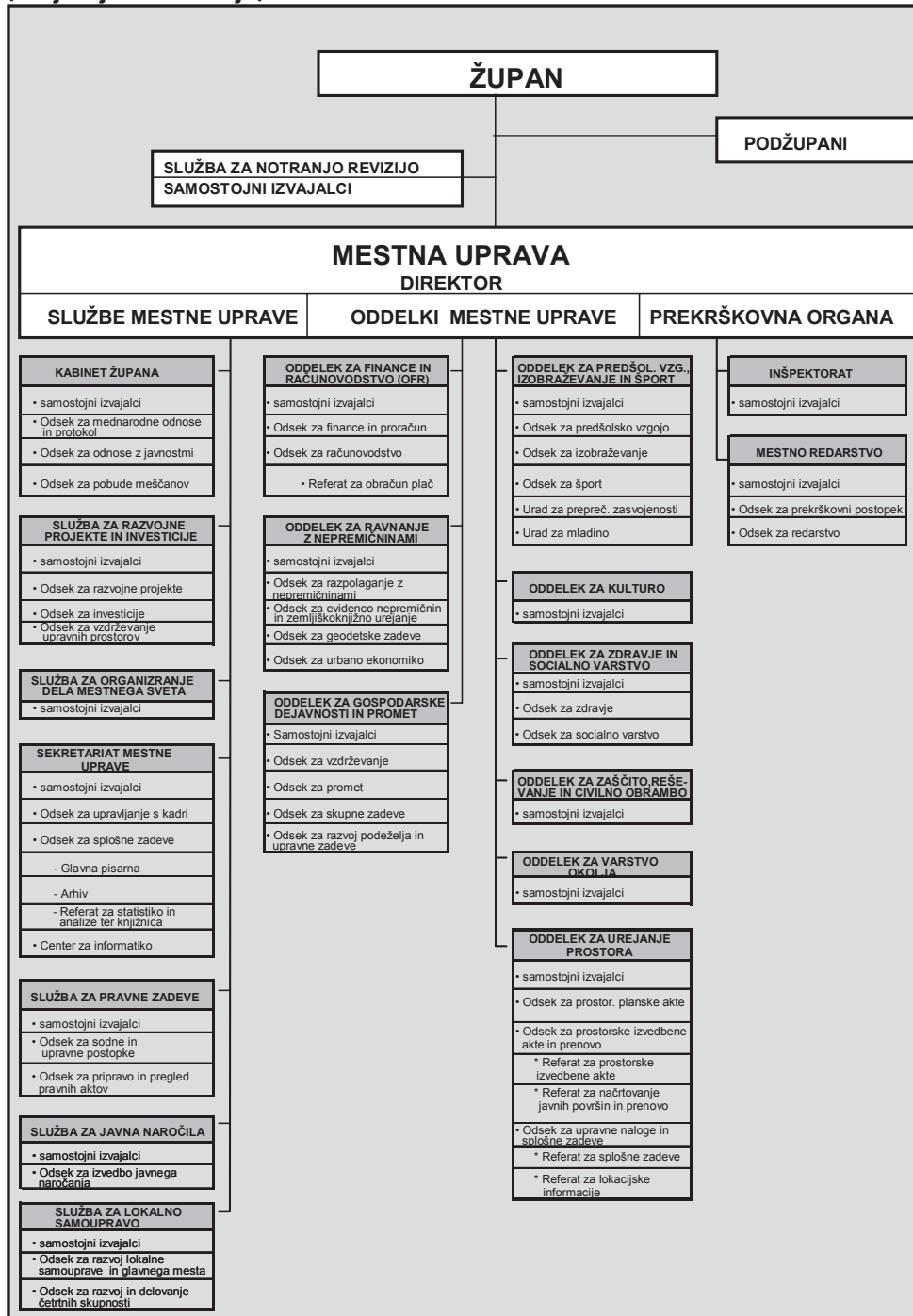
V skladu z novo organiziranostjo tvori Mestno upravo MOL 18 t.i. organov: 7 služb (Kabinet župana, Služba za razvojne projekte in investicije, Služba za organiziranje dela Mestnega sveta, Sekretariat Mestne uprave, Služba za pravne zadeve, Služba za javna naročila in Služba za lokalno samoupravo), 9 oddelkov (Oddelek za finance in računovodstvo, Oddelek za ravnanje z nepremičninami, Oddelek za urejanje prostora, Oddelek za varstvo okolja, Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet, Oddelek za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport, Oddelek za kulturo, Oddelek za zdravje in socialno varstvo in Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo) in 2 prekrškovna organa (Inšpektorat in Mestno redarstvo). Poleg navedenih organov v MU MOL deluje še Služba za notranjo revizijo kot samostojna, neodvisna organizacijska enota mestne uprave, zadolžena za opravljanje nalog notranjega revidiranja in svetovanja, ki podrejena neposredno županu (5. člen odloka).

Odlok o organizaciji in delovnem področju MU MOL nadalje določa (6. člen), da se lahko za učinkovitejše opravljanje nalog z delovnega področja organa mestne uprave s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest znotraj organa mestne uprave ustanovijo notranje organizacijske enote, kot so center, urad, referat, glavna pisarna in arhiv, po potrebi pa tudi organizacijska enota z drugim imenom, če to bolj ustreza naravi njenega dela.

Sedanjo organizacijsko shemo Mestne uprave MOL, oblikovano v skladu z določili veljavnega Odloka o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave MOL, prikazujemo v Sliki 1.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
 luči novega javnega menedžmenta**

**Slika 1: Organigram Mestne uprave Mestne občine Ljubljana
 (od junija 2007 dalje)**



Vir: Dokumentacija MOL

Poglavitne nove rešitve v organizaciji mestne uprave so naslednje:

1. Zmanjša se število oddelkov, pri čemer se nekateri oddelki ukinjajo ali preoblikujejo, njihove naloge pa se prenašajo na druge oddelke (ni več Oddelka za gospodarjenje z nepremičninami, njegovo delovno področje pa prevzema nov Oddelek za ravnanje z nepremičninami; Oddelek za kulturo in raziskovalno dejavnost je le še Oddelek za kulturo, medtem ko opravljanje nalog v zvezi z raziskovalno dejavnostjo zagotavlja vsak organ mestne uprave za svoje delovno področje sam; novi Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet prevzema naloge dveh prejšnjih oddelkov – za gospodarske javne službe in promet ter za gospodarske dejavnosti in turizem, pri čemer novi oddelek dobi dodatne, doslej nerazporejene naloge v zvezi z ulicami in naselji v MOL ter naloge s področja upravljanja z vodami in energetike); drugi se predvsem preimenujejo (npr. Oddelek za finance se preimenuje v Oddelek za finance in računovodstvo, pri čemer se mu zmanjša delovno področje za naloge s področja javnega naročanja; Oddelek za urbanizem se preimenuje v Oddelek za urejanje prostora; Zavod za varstvo okolja postane Oddelek za varstvo okolja) ali pa preoblikujejo v službe (dosedanja oddelka za lokalno samoupravo in pravne, kadrovske in splošne zadeve).
2. Istovrstne naloge za potrebe vseh organov mestne uprave se pretežno opravljajo na enem mestu. Tako Služba za razvojne projekte in investicije opravlja naloge v zvezi z razvojnimi projekti ter v zvezi z izvedbo investicij ter rednega in investicijskega vzdrževanja, Služba za pravne zadeve pravne naloge, vključno pravne preglede vseh nepremičninskih pravnih poslov in zastopanje v vseh sodnih in upravnih zadevah MOL, Služba za javna naročila pa naloge s področja javnega naročanja. Novi Oddelek za ravnanje z nepremičninami, kot že navedeno, opravlja vse naloge v zvezi z vsemi nepremičninami, tudi z zemljišči, kar je prej opravljal poseben oddelek za gospodarjenje z zemljišči.
3. Ustanovi se nova služba - Sekretariat mestne uprave, ki opravlja naloge za direktorja mestne uprave ter za opravljanje spremljajočih, strokovno tehničnih nalog za potrebe vseh organov mestne uprave, ki zajemajo naloge na področjih upravljanja s kadrovskimi viri ter organizacije dela in sistematizacije delovnih mest, naloge poslovanja z dokumentarnim gradivom, naloge vložišča ter sprejemne in informacijske pisarne, naloge v zvezi z nabavo pisarniškega materiala in drugih sredstev ter naloge s področja informatike.
4. Spremeni se status Službe za notranjo revizijo, ki postane samostojna, neodvisna organizacijska enota mestne uprave, odgovorna neposredno županu.

5. Ustanovi se nov prekrškovni organ Mestne občine Ljubljana – Mestno redarstvo.

V postopku sprejemanja dokumenta je prišlo do sprememb na dveh segmentih, ki jih je sprva zagovarjal predlagatelj: (1) Zavod za varstvo okolja se je preoblikoval v samostojni Oddelek za varstvo okolja, čeprav je bilo prvotno mišljeno, da bi naloge s področja njegovega delovanja opravljali v okviru Oddelka za urejanje prostora in varstvo okolja, in (2) Služba za organiziranje dela Mestnega sveta je ostala samostojna služba, čeprav je predlagatelj sprva zagovarjal rešitev, v skladu s katero bi bile naloge s tega področja razvrščene v Kabinet župana, a je naletel na ostro nasprotovanje večine strank in list, zastopanih v Mestnem svetu MOL (vseh, razen svoje), saj bi taka rešitev pomenila zanikanje temeljne vloge Mestnega sveta MOL kot enega treh organov MOL (Župan, Mestni svet, Nadzorni odbor). Tako ta služba opravlja tudi strokovne naloge za delo Nadzornega odbora MOL.

3.4 Odprte dileme na področju organiziranosti Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

Praksa bo pokazala, v kolikšni meri bodo sprejete rešitve prispevale k bolj učinkovitemu delu mestne uprave MOL. Novo sprejete rešitve so v celoti gledano ustrežnejše od prej veljavnih. Upoštevajo večino opozoril na osnovi slabih izkušenj dosedanje prakse, vendar pa še vedno puščajo odprta nekatera vprašanja, ki bodo verjetno v prihodnje terjala dodatni premislek in morebitno novo rešitev.

Dileme se nanašajo predvsem na naslednje sklope vprašanj:

- Možnosti za uspešno delovanje službe za razvojne projekte in investicije, v kolikor ne bo ustrezno rešeno vprašanje pristojnosti te službe in finančnih okvirov izvajanja nalog iz okvira njenih pristojnosti. Pri tej službi je predvsem pomembno zagotoviti ustrezne kadrovske rešitve, saj izvajanje njenih nalog terja zelo veliko interdisciplinarnega znanja in vodstvenih spretnosti in izkušenj. Poseben izziv te službe je sodelovanje z RRA LUR in njuno skupno prizadevanje za pripravo projektov, ki bodo uspeli na razpisih za pridobitev sredstev Evropske unije.
- Sodelovanje oddelkov, ki opravljata naloge s področja urejanja prostora in ravnanja z nepremičninami in njuno delovanje v okviru enotnega oddelka po zgledu nekaterih mest v tujini. Treba je zagotoviti tudi učinkovito sodelovanje teh oddelkov z Javnim stanovanjskim skladom.

- Ukinitve službe za mednarodne odnose in njena umestitev v kabinet župana znotraj odseka za mednarodne odnose in protokol. Ta rešitev je v nasprotju z vlogo Ljubljane kot glavnega mesta in pomembne evropske pristopnice, ki želi nadaljevati dolgoletno uspešno prakso mednarodnega sodelovanja in podpore odpiranja vrat gospodarstvu v okviru mednarodnih medmestnih stikov. Združevanje protokola in medmestnih stikov zanemarljivo pomen pripravljanja strokovnih podlag za uspešno vključevanje Ljubljane v različne mednarodne asociacije in druge mednarodne aktivnosti.

Ob navedenem bosta morala predstojnik mestne uprave (direktor) in župan izvesti številne aktivnosti, ki bodo zagotovile stalno strokovno izpopolnjevanje zaposlenih v mestni upravi in njihovo motiviranost za kakovostno delo in učinkovito ter prijazno mestno upravo. Zavzemanje za projektno delo bo ostalo le črka na papirju, če ne bodo zagotovljene temeljne predpostavke njegovega uresničevanja v praksi, predvsem pa je potrebno znanje o tem, kaj projekti so in kako jih je treba izvajati. Projektno delo mora prežemati miselnost najodgovornejših izvajalcev nalog v upravi in ne sme postati »motnja« v ustaljenem sistemu dela uprave. Praksa kaže, da nosilci posameznih nalog delo pri projektu velikokrat razumejo kot dodatno obremenitev ob rednem delu, včasih, čeprav redkeje, pa se dogodi tudi, da se posameznik v celoti posveti zgolj enemu projektu, zaradi česar trpi redno delo. Zato je treba vse, ki sodelujejo v projektih, usposobiti za projektno delo in jih seznaniti s prednostmi in slabostmi projektno-matrične organizacije, da ne bo prihajalo do kompetenčnih sporov in stresnih situacij s tem v zvezi ter končno do neuresničenih projektov.

Za uspešno uresničevanje nalog in izvedbo zastavljenih projektov bo moralo vodstvo Mestne občine Ljubljana posebno pozornost nameniti tudi vzpostavitvi ustreznega informacijskega sistema za potrebe odločanja. S tem ne mislimo le informatizacije poslovanja, na področju katere je bilo v zadnjih mesecih narejeno veliko pozitivnih premikov (dostopnost gradiv v elektronski obliki, elektronsko urejanje mnogih opravil v zvezi z različnimi sestanki, preglednost spletne strani MOL), pač pa celovit sistem, ki bo zagotavljal vsebinsko ustrezne informacije za sprejemanje kakovostnih odločitev.

Končno velja omeniti, da bi bilo smiselno novi organiziranosti mestne uprave prilagoditi tudi področja delovanja delovnih teles Mestnega sveta MOL, saj bi s tem poenostavili proces sprejemanja odločitev v MS MOL.

4. Sklep

Delovanje Mestne občine Ljubljana pogojujejo različni dejavniki, med katerimi velja omeniti predvsem naslednje: položaj Ljubljane kot glavnega mesta Republike Slovenije in največje slovenske občine; njen nastanek, saj je edina občina v Sloveniji, ki je nastala z združevanjem občin; členitev na četrtne skupnosti, ki je potekala zelo počasi in z velikimi ovirami; ter specifično urejeno izvajanje nalog na področju gospodarskih javnih služb, stanovanjskega gospodarstva, razvojnih aktivnosti, turizma in malega gospodarstva. Ti dejavniki pomembno vplivajo tudi na organiziranost mestne uprave Mestne občine Ljubljana. Ta je bila v obdobju od nastanka MOL do sredine leta 2007 več ali manj enaka, posledice neustrezne organiziranosti pa so se kazale v neučinkovitem delu mestne uprave. Mestni svet MOL je maja 2007 sprejel nov Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana, katerega namen je odpraviti ugotovljene slabosti in vzpostaviti pogoje za uspešno projektno delo v MOL in njeni upravi. Nova organiziranost je ustrežnejša od dosedanje, a še vedno ohranja nekatere dileme, ki bodo v prihodnje terjale dodaten premislek in morebitne drugačne rešitve.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

Metka Tekavčič je izredna profesorica za ekonomiko poslovanja na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kjer je tudi predstojnica Inštituta za management in organizacijo. Ukvarja se z različnimi vidiki uspešnosti poslovanja podjetij in drugih organizacij v zasebnem in javnem sektorju. Od leta 1990 je članica Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana, kjer ima izkušnje z opravljanjem različnih funkcij in nalog.

Vojko Grünfeld je specialist javne uprave in diplomirani ekonomist, zaposlen v Mestni upravi Mestne občine Ljubljana na delovnem mestu direktorja Službe za lokalno samoupravo. Njegovo temeljno področje je lokalna samouprava v Mestni občini Ljubljana s poudarkom na notranji členitvi oziroma organizaciji in delovanju četrtnih skupnosti mestne občine. Je dober poznavalec občinske uprave v Ljubljani, saj je, ne glede na različno organiziranost Ljubljane, v njeni upravi zaposlen že skoraj 30 let.

Jožka Hegler je univerzitetna diplomirana arhitektka, ki že 11 let vodi stanovanjsko področje v Mestni občini Ljubljana. Pred tem je bila tri leta državna podsekretarka na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti, kamor je prišla po 10 letih dela v Občini Ljubljana Center predvsem na področju urejanja prostora in komunalno stanovanjske dejavnosti.

Literatura in viri

- Akt o ustanoviteljskih pravicah in ustanovitvi sveta ustanoviteljev javnih podjetij povezanih v Holding Ljubljana, d.o.o. Uradni list RS, št. 82/2004.
- Bovarid, T., Loeffler, E., (2003): *"Public Management and Governance"*, Routledge, London.
- Brown, K., Waterhouse, J., Flynn, C.: (2003): *"Change Management Practices: Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies"*, *The International Journal of Public Sector management*, 16 (3), str. 230-241.
- Bugarič, B. (2002): »Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi« *Dnevi slovenske uprave v Portorožu*, Ljubljana, VUŠ, str. 51-60.
- Center za razvoj malega gospodarstva, d.o.o. - spletna stran. <http://www.crmg.si>
- Cmrečnjak, D. (1998): »Organizacijska preobrazba upravne lokalne skupnosti«, *Dnevi slovenske uprave v Portorožu*, Ljubljana, VUŠ, str. 81-92.
- Dimovski, V., Penger, S., Žnidaršič, J. (2004): *"Javna uprava kot učeča se organizacija"*, *Uprava, II* (1), str. str. 7-30.
- Državna volilna komisija - spletna stran. <http://www.dvk.gov.si>
- Javni holding Ljubljana, d.o.o - spletna stran. <http://www.jh-lj.si>

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

- Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana - spletna stran. <http://www.jssmol.si>
- Knafelc, J. (2003): »Učinkovita, kakovostna in avtonomna občinska uprava«, *Lex localis*, Maribor.
- Kovač, P. (2004): »Evropski model - skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) v slovenski upravi«, MNZ; Ljubljana.
- Kuhelj, A. (1996): »Od Webra k demokratičnemu upravnemu odločanju«, *Dnevi slovenske uprave v Portorožu*, Ljubljana, VUŠ, str. 59 -65.
- Lane, J. E. (2000): » *New Public Management*«. Routledge, London.
- Letno poročilo Javnega holdinga Ljubljana in letna poročila vanj povezanih podjetij za leto 2006. *Dokumentacija Javnega holdinga Ljubljana in Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana*.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., Ferlie, E. (2002): »*New Public Management: Current Trends and Future Prospects*«. Routledge, London.
- Mestna občina Ljubljana - spletna stran. <http://www.ljubljana.si>
- Ministrstvo za finance - spletna stran. <http://www.mf.gov.si>
- Ministrstvo za javno upravo - spletna stran. <http://www.mju.gov.si>
- Odlok o organizaciji in delovnem področju mestne uprave Mestne občine Ljubljana in Sekretariata Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (1995), nato še obvezna razlaga 1997). Uradni list RS, št. 32/1995 in 71/1977.
- Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave mestne občine Ljubljana (2000, ter spremembe v letih 2002 in 2004). Uradni list RS, št. 56/2000, 7/2002 in 138/2004.
- Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana (2007). Uradni list RS, št. 51/2007.
- Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2007. Uradni list RS, št. 92/2007.
- Odlok o ustanovitvi Centra za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o. (ter 2 odloka o njegovih spremembah). Uradni list RS, št. 68/1999, 39/2000 in 66/2002.
- Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Zavod za turizem Ljubljana (in 1 odlok o njegovi spremembi). Uradni list RS, št. 26/2001 in 92/2007.
- Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana. Uradni list RS, št. 109/2001.
- Odlok o ustanovitvi Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije (in 2 odloka o njegovih spremembah). Uradni list RS, št. 6/2001, 17/2004 in 64/2005.
- Penger, S., Črnak Meglič, A., Tekavčič, M., Hrovatin, N., Skornšek Pleš, T. (2007): »*Strategic change management in the public sector: the Slovenian case*«, *Reflecting on issues and controversies in current management trends*, str. 189-206.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

- Pengler, S., Tekavčič, M. (2008): "The Slovenian case of strategic change menedžment process: towards the new flat-partnership model in the public sector", *Conference proceedings, EURAM*, str. 156.
- Poslovnik Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana. Uradni list RS, št. 66/2007.
- Prašnikar, A. (2000): »Moderna, učinkovita in racionalna občinska uprava«. Referat za VII. posvetovanje Dnevi slovenske uprave v Portorožu, VUŠ, Ljubljana, str. 239 – 254.
- Regionalna razvoja agencija Ljubljanske urbane regije - spletna stran. <http://www.rralur.si>
- Rus, V. (1994): »Novi javni menedžment. *Neprofitni menedžment*«, Nova Gorica, str. 7 – 21.
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko - spletna stran. <http://www.svlr.gov.si>
- Statistične informacije št. 36/2007. Statistični urad Republike Slovenije.
- Statut Mestne občine Ljubljana (1995). Uradni list RS, št. 32/1995.
- Statut Mestne občine Ljubljana (2001). Uradni list RS, št. 26/2001.
- Statut Mestne občine Ljubljana (2007). Uradni list RS, št. 66/2007.
- Tekavčič, M., Hegler, J., Grünfeld, V.: Analiza obstoječe organizacije in usmeritve reorganizacije Mestne občine Ljubljana. V: ČATER, Tomaž (ur.). *13. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije, Portorož, 2007*. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 2007, str. 117-134.
- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 68/2006.
- Vljaj Stane: *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001, 367 str.
- Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, št. 80/1994 in 123/2006.
- Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije. Uradni list RS, 22/2004.
- Zakon o javnih skladih. Uradni list RS, št. 22/2000.
- Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, št. 100/2005 (ter odločba Ustavnega sodišča RS in Zakon o njegovih spremembah in dopolnitvah, Uradni list RS, št. 21/2006 in 60/2007)
- Zavod za turizem Ljubljana - spletna stran. <http://www.ljubljana.tourism.si>

SUMMARY

**ANALYSIS OF CURRENT ORGANIZATION OF
THE CITY OF LJUBLJANA FROM A NEW PUBLIC
MANAGEMENT PERSPECTIVE**

Municipalities are the basic local self-government communities within the Slovenian local self-government system. Although the basic unit, they are diverse and complex systems, comprising many interlinked and largely interdependent subsystems that are connected vertically and horizontally. These subsystems include the territorial divisions of the municipality, various institutions established by the municipality, and the municipal offices (mayor, municipal council and supervisory committee, and the municipal administration, which is a very varied body in large municipalities). This applies to Ljubljana in particular, Slovenia's largest municipality, which also has a special status as an urban municipality and the Slovenian capital city.

Numerous issues arise in the operation of municipalities and their administrations, the most important of which usually relate to financing municipal functions and ensuring that municipal administrations work effectively. Slovenian experts have long held the understanding that, like the public administration overall, local government must adapt to the demands of modern life and be organized in a manner that enables the effective performance of tasks and creates a citizen- or user-friendly administration. A basic characteristic of the new organizational paradigm is abandoning the traditional bureaucratic organization to establish an open public administration, which is becoming more and more like a productive and learning company. There is an emphasis on highly professionally trained staff and an administration independent enough to ensure its professional autonomy, since the administration's performance depends on its leading professionals above all. An administration needs specialists from a wide range of areas: law, administration, economics, construction, and technical and other areas linked to the administration function, and leaders and managers with suitable organizational and human resources knowledge, which allows a number of market-oriented principles and paradigms from new public management to be put into practice. Bureaucratic management approaches will have to be replaced with more market-oriented approaches (separation of functions, definition of vision and

mission, oriented towards public service users, competitiveness, establishing accountability and autonomy), founded on employees organizing themselves within a continually learning organization.

The challenges faced by Slovenian public administration also apply to the City of Ljubljana (MOL – Mestna Občina Ljubljana) and its administration. It should be pointed out in this regard that a number of specific factors apply to the organization of the administration in Ljubljana and its effectiveness, which demand special solutions. The paper therefore continues by describing the basic characteristics of the organization and functioning of the City of Ljubljana and its administration. The paper specifically addresses the organizational changes in the work of the City of Ljubljana's administration (Mestna Uprava MOL), which were adopted in mid-2007, and presents an examination of the direction that future actions to improve the City Administration's work and effectiveness should take.

Ljubljana is the capital city of Slovenia and the political and cultural centre of the Slovenian nation. As a modern European capital and university city, it is also a major economic, transport, scientific and education centre, which demands that it functions on an international level. Ljubljana is administratively organized within the City of Ljubljana, the status of which is governed by the Local Self-Government Act, which applies to all local communities, as well as the Capital City of the Republic of Slovenia Act from 2004. Ljubljana faces four sets of issues that have affected its organization and function since the creation of the City of Ljubljana: first, its size; second, the formation of the City of Ljubljana as a local self-government organizational unit; third, the excessively slow division into city districts; and fourth, the specific organization of some powers and functions in the field of commercial public utilities, realizing development functions, and tourism and small business.

The size of the City of Ljubljana is the reason for the large number of public institutions providing social services that come under local community auspices (gardens, elementary schools, general education libraries, health centers, pharmacies), and which require numerous human resource decisions to be taken by the City of Ljubljana's municipal council. The municipal councils of Ljubljana and Maribor are Slovenia's largest councils, with 45 members, and are by far the largest in terms of budget funds per councilor. The municipal councils of all 210 Slovenian municipalities have a total of 3382 councilors. The 90 councilors of Ljubljana and Maribor to-

gether administer 20% of the total Slovenian municipal budget funds, which means the remaining 3292 councilors are together responsible for less than 80% of the total.

These circumstances are further reason for the numerous major interventions into the organizational structure of City of Ljubljana in order to increase its effectiveness and efficiency. The paper sets out the changes and discusses how justified they are.

The situation analysis indicates that head of the municipal administration (director) and the mayor are charged with numerous activities that require continual professional training and development for city administration staff, who need to be motivated to produce quality work and an effective and user-friendly administration. Project work must pervade the mentality of key leaders and managers in the administration and must not be considered an "annoyance" to the administration's established working system. Practice indicates that people responsible for individual tasks often see project work as an additional burden on top of their normal workload, and sometimes, although rarely, it can happen that individuals dedicate themselves entirely to a project, allowing their normal tasks to suffer. This means that everyone who participates on projects should be trained for project work and familiarized with strengths and weaknesses of the project-matrix organization to avoid competence clashes and stressful situations, and failure to complete projects.

The City of Ljubljana leadership will have to pay particular attention to setting up an information system that can provide the right decision-making support, if they want to successfully implement functions and realize projects. This does not only involve the computerization (informatization) of operations, in which many positive steps have been taken in recent months (access to material in digital format, electronic administration of tasks relating to meetings, more transparent City of Ljubljana website), but the entire system for supplying the content-appropriate information needed for high quality decision-making.

The final point is the need to adapt the functions of the City of Ljubljana municipal council's working bodies to the new organization of the City Administration, since this would simplify the decision-making process within the municipal council and the municipality's elected decision-making body.