

MERJENJE UPRAVLJALSKE SPOSOBNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI: PRIMER SLOVENSКИH OBČIN

Tomaž Rožen
Miro Haček

Ljubljana, 2014

MERJENJE UPRAVLJALSKE SPOSOBNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI:
PRIMER SLOVENSКИH OBČIN
Tomaž ROŽEN in Miro HAČEK

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV
Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2014, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.
Ljubljana, 2014

Recenzenta: dr. Tomaž Deželan in dr. Alenka Krašovec
Jezikovni pregled: Andreja Kukovič

Naslovnica: Darinka Knapič
Prelom: Zavod Kum Bum
Tisk: Littera Picta

Naklada: 300 izvodov
Izid knjige je podprla Javna agencija za knjigo Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

658.3:352

ROŽEN, Tomaž

Merjenje upravljalске sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti : primer slovenskih občin / Tomaž Rožen, Miro Haček. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2014

ISBN 978-961-235-697-2

275506176

Kazalo

Poglavje 1	
UVOD	7
Raziskovalni model	21
Poglavje 2	
MODEL UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI	23
Sposobnost.....	25
Upravljalna sposobnost.....	27
Upravljalna sposobnost lokalne samouprave.....	36
Poglavje 3	
MERJENJE UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI	61
Poglavje 4	
EMPIRIČNA ANALIZA UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI SLOVENSКИH OBČIN ..	75
Empirična raziskava slovenskih občin.....	84
Analiza spremenljivk	87
Preverjanje izhodiščnih tezi	107
Poglavje 5	
ZAKLJUČEK	113
Bibliografija	121

Poglavje 1

UVOD

Lokalne skupnosti so pomemben dejavnik sodobne družbe. Obstajajo z namenom urejanja življenjskih razmer svojih prebivalcev. Na lokalni ravni se odvijajo različne oblike lokalne demokracije, ki ljudem omogočajo, da se neposredno vključujejo v oblikovanje lokalnih politik. Na lokalni ravni so posebej poudarjene participacija, avtonomija in učinkovitost. To so tudi racionalne in etične utemeljitve obstoja lokalne samouprave. Lokalne skupnosti in upravljanje na lokalni ravni sta pomembna družbena dejavnika v sodobnem času. Sodobni čas globalizacije in informacijskega razvoja pred družbeno realnost postavlja nove izzive. Na svetu obstaja veliko lokalnih skupnosti, saj je praktično vsaka država razdeljena na regionalne oz. lokalne enote. Tako je obravnava aktualnih upravnih in političnih dejavnikov v lokalnih skupnostih za družbene znanosti izjemno relevantna. V procesih globalizacije so lokalne skupnosti pred novimi izzivi in iskanji odgovorov na protislovne procese, ki jih prinašajo ti procesi (Mlinar 2012). Ravno tako je svetovna gospodarska kriza pred celotno družbo postavila nove zahteve, ki terjajo odgovore tudi na lokalni ravni. Iz obeh razlogov je postalo preučevanje lokalne ravni družbe in poudarjanje sposobnosti lokalnih enot za reševanje aktualnih problemov še bolj aktualno in relevantno. To se poudarja tudi v razvojnih analizah Sveta Evrope, kjer se na podlagi povečevanja družbenih tveganj kot posledic gospodarske krize poudarja vloga lokalnih skupnosti pri izgradnji partnerstev med vsemi deležniki, ki lahko vplivajo na izboljšanje družbene situacije (Davey 2011).

Globalizacija, ki je še v teku ter dobiva nove oblike v smislu politične, ekonomske, družbene in tehnološke globalizacije (Friedman 2005), velika količina

informacij in komunikacij, ki večja negotovost v smer »kaosa« (Kaplan 2000), ter nenehne spremembe, ki se dogajajo izjemno hitro (Ogilvy 2002), od vlad in javnih uprav oz. družbenih struktur zahtevajo, da so ustrezno organizirane (Bogason 2000), usposobljene in zmožne voditi procese vladanja in upravljanja sodobne družbe. Javna uprava na državni in lokalni ravni mora biti ustrezno usposobljena z ekonomskega, političnega in upravnega vidika, da lahko išče in izvršuje ustrezne rešitve v smeri blaginje državljanov. Tako je problematika preučevanja v smeri upravljalске sposobnosti javne uprave relevantna tako za znanost kot tudi za praktično uporabo reforme javne uprave, ki je nujnost sodobnega časa. Drucker (Drucker 2001, 320) ugotavlja, da so bile za 20. stoletje dovolj družbene spremembe in reforme, v 21. stoletju pa bodo potrebne družbene in politične inovacije. Hkrati lahko izpostavimo, da je javnofinančna vloga lokalne in regijske ravni upravljanja izjemno velika, saj je na tej ravni ustvarjenih 31 odstotkov proračunske porabe, 22 odstotkov davčnih prihodkov in kar 66 odstotkov javnih investicij med državami OECD (Blöchliger et al 2010).

Potrebe ljudi na lokalni ravni se izražajo skozi javne politike, ki so usmerjene v skladu z družbenimi vrednotami in načelom javnega dobra (Kuster Lipicer 2009, 45). Ena izmed temeljnih funkcij vsakršnega političnega sistema je »doseganje konsenzualno sprejetih družbenih ciljev« (Tomšič 2002, 105), ki se v zelo veliki meri uresničujejo na lokalni ravni. Lokalna oblast je blizu občanom in se operativno ukvarja z njihovimi problemi (Stoker 2004, 24). Lokalna demokracija predstavlja raven družbenega delovanja za izgradnjo zaupanja v družbi (Blind 2007, 18). Hkrati ugotavljamo, da je lokalna demokracija temelj stabilnosti demokracije z visoko stopnjo politične in družbene kohezivnosti (Teune 2002, 24). Demokratičnost na lokalni ravni vpliva na splošno demokratičnost v družbi tudi v smislu iskanja novih družbeno-političnih rešitev.

Lokalna politika v dobi globalizacije predstavlja pomembno polje reševanja družbenih vprašanj s prispevkom razumevanja lokalitet, ki so globalno povezane (Clarke 2006, 56). Obenem je zelo relevantna z vidika celotnega preučevanja družbe, saj zaradi značilnosti kot so participacija, konsenz in bližina predstavlja najbolj vitalen političen prostor, ki daje inovativne rešitve, te pa se lahko prenašajo tudi na državno raven (Holland et al 2007, 118; Saffell in Baseheart 2009, 119). Na lokalni ravni je t. i. socialni kapital (Putnam 1993) zaradi bližine oblasti in ljudi lahko zelo visok in je skupnost lahko zelo uspešna (Brezovšek 2005), če je prisotna tovrstna dimenzija lokalne sposobnosti.

Lokalna politika poteka v lokalnih skupnostih, ki so geografsko opredeljene družbene enote, organizirane kot samoupravne skupnosti, ki imajo svoje lokalne politične, upravne, ekonomske in družbene dimenzije. Njihovi institucionalni elementi so določeni s procesi decentralizacije. S temi procesi se državna raven družbenega upravljanja odloči, katere funkcije želi imeti organizirane na lokalni ravni. V skladu z načeli subsidiarnosti in koneksitete so na lokalni ravni določeni viri, s katerimi razpolaga avtonomno. Avtonomija pa je, poleg participacije in učinkovitosti, temeljna vrednota lokalne samouprave.

Lokalna demokracija je družbeno relevantna širše od lokalnega okolja. Predstavlja prostor aktivnega državljanstva, izhajajoč iz višje stopnje reprezentativnosti, participacije in zavesti o skupnosti. Tako lokalna demokracija omogoča inovativne politične prakse tudi ob pogoju zadostne lokalne sposobnosti z vidika političnih dejavnikov. Globalizacija, ki zadeva tudi lokalne enote delovanja družbe, predstavlja dodatne priložnosti za povezovanje in iskanje rešitev izven obstoječih paradigem. Ravno zaradi pestrosti in množičnosti lokalnih enot ter lokalnega znanja in odzivnosti je prostor lokalne demokracije ustrezno okolje za iskanje novih rešitev. To velja tudi zaradi zaostrenih ekonomskih in družbenih razmer, ki terjajo nove demokratične rešitve. Tako upravljavsko sposobnost v monografiji povezujemo z razvojem lokalne demokracije, le-to pa z razvojem družbe kot celote.

Ključni element preučevanja je upravljavska sposobnost lokalnih skupnosti, ki vključuje tako upravo kot politiko. K problematiki bomo pristopili s širšo obravnavo javne uprave, lokalne demokracije, lokalne skupnosti ter opredelili upravljavsko sposobnost. Le-ta bo opredeljena skozi različne skupine dejavnikov, v skladu z dognanji različnih avtorjev ter ugotovitvami empiričnih raziskav. Na podlagi pregleda relevantne literature bomo postavili model upravljavske sposobnosti kot lasten raziskovalni model. Ta bo utemeljeno povezoval kategorije dejavnikov, ki bodo kasneje operacionalizirani z namenom izvedbe raziskave med slovenskimi občinami. Izhajajoč iz raziskovalnega modela bomo postavili teze, ki bodo povezovalle upravljavsko sposobnost s celovitim spektrom javnih storitev, avtonomijo in politično stabilnostjo. Na podlagi tega bomo prišli do poglobljenega razumevanja dejavnikov upravljavske sposobnosti in pojasnili zunanje vplive na posamične kategorije upravljavske sposobnosti. Hkrati bomo s postavitvijo splošnega modela sposobnosti ponudili okvir za nadaljnje empirične raziskave, ki bi se osredotočile na posamezne skupine dejavnikov in povezave med njimi. Zaključili bomo s poudarkom

pomena upravljaljske sposobnosti za razvoj lokalne demokracije in sistema lokalne samouprave. V spremenjenih ekonomskih razmerah so potrebne reforme, ki odgovarjajo na spremenjene izzive, pri čemer je koncept upravljaljske sposobnosti uporaben tako na lokalni ravni kot širše.

Tema monografije je relevantna tako za upravno in politološko znanost kot tudi za sodobno družbo. Sodobna družba je izjemno kompleksna in javni sektor v njej predstavlja pomemben del družbenega proizvoda.¹ Javni sektor sestavljajo različni nivoji javnega upravljanja, ki vključujejo tudi upravljanje posameznih lokalnih skupnosti. Iz tega ekonomskega pomena izhaja politični in širši družbeni pomen javnega sektorja. Tako je preučevanje tega sektorja v smislu lokalne samouprave relevantno za upravno in politično znanost ter hkrati tudi aplikativno utemeljeno.

Pri preučevanju lokalne samouprave bomo poleg upravnega vidika upoštevali tudi vidik javnih politik, saj oba vidika vplivata na upravljaljsko sposobnost posamezne lokalne skupnosti. Pri ožji obravnavi lokalne skupnosti v skladu z normativno pravno ureditvijo bomo pozornost posvetili razmejitvi med političnim in upravnim vplivom na upravljaljsko sposobnost. Politika (politični funkcionarji) in uprava (javni uslužbenci) sta v medsebojni povezanosti, vzajemnem odnosu in razmerju soodvisnosti, tako da njun odnos pomembno vpliva na sprejemanje in izvajanje javnih politik in na upravljaljsko sposobnost (Haček 2009, 158). Med upravnim in političnim delom sistema obstajajo različne predstave o odnosih med njima (Aberbach, Putnam in Rockman 1981), le-te gredo v smer progresivne razširitve vloge javnih uslužbencev s funkcijami, ki se nanašajo bolj na pristojnosti politikov. To dejstvo moramo upoštevati pri obravnavi upravljaljske sposobnosti, ki zajema oba tukaj omenjena dela dihotomije. Pri obravnavi bomo hkrati zajeli ekonomski vidik obravnave lokalnega nivoja upravljanja. S tega vidika lokalna raven razpolaga z določenimi viri, na katere ima v različnih sistemih različen vpliv. Ekonomske kategorije na lokalni ravni so povezane s prebivalci, lokalnim sistemom samouprave in lokalnim gospodarskim ter civilnim segmentom (Bailey 1999).

1 Z družbeno-ekonomskega vidika so namreč izdatki javnega sektorja v povprečju 42 % celotnega družbenega proizvoda (OECD 2008).

Koncept lokalnega upravljanja je znanstveno izjemno relevanten, saj se ukvarja tudi s pomembnim strukturnim družbenim vprašanjem delitve nalog med različnimi ravnmi javnega sektorja (lokalno, regijsko, državno) in je posledica procesov decentralizacije, poleg dekoncentracije (organizacija državnih nalog na lokalni ravni) (Page in Goldsmith, 1987). Od lokalne uprave oz. lokalne oblasti se pričakuje, da v sodelovanju z državno ravno izvaja svoje temeljno poslanstvo, tj. zagotavljanje družbene povezanosti in kohezivnosti med ljudmi na lokalni ravni; učinkovito izvajanje javne storitve za občane, kar povečuje blaginjo ljudi; zagotavljanje trajnostnega razvoja lokalnega okolja, sodelovanja ter participacije občanov in izgrajevanje zaupanja (Lyons 2007, 64). Lokalno upravljanje v širšem smislu se opredeljuje tudi kot vodenje skupnosti oz. oblikovanje družbenega prostora (Madden 2010).

Lokalno upravljanje mora biti v smislu samouprave, ki deluje v samoupravni lokalni skupnosti v skladu s prejšnjimi opredelitvami, avtonomno v smislu lastnih političnih pooblastil (politična skupnost), ki ima svoje oblastne organe. V skladu s tem mora imeti lokalna skupnost avtonomne vire upravljanja. Na elemente upravljalvske sposobnosti vpliva avtonomnost finančnih virov in pravica za ustvarjanje novih virov v pomenu dobrega upravljanja (Jeong 2007, 92). Poleg tega so konkretni finančni viri neposredno odvisni od kadrovskih zmognosti nosilcev upravljanja kot dela upravljalvske sposobnosti (Donahue et al 2000, 401). Avtonomija lokalne skupnosti je povezana s konsistentnostjo med prenosom nalog in finančnih virov (načelo koneksitete) z državne na lokalno raven. Konsistentnost in avtonomija neposredno vplivata na dobro upravljanje, raziskave pa kažejo, da je med različnimi državami to zelo dinamično razmerje, ki se spreminja (Oulasvirta in Turala 2009, 322). Obenem obstaja razlika med normativno-pravno avtonomijo in dejansko avtonomijo (Laegreid et al 2008, 95). Raven, na katero se prenašajo naloge in viri, mora biti ustrezno usposobljena.

Baldersheim in Wollmann (2006, 124) ugotavljata, da je preučevanje lokalne politike »laboratorij« političnih znanosti. Razlogi za to so naslednji:

- preučevanje lokalne samouprave je kombinacija preučevanja konkretnih družbenih problemov ob hkratni teoretični usmeritvi;
- lokalni »laboratorij« ima veliko lokalnih in državnih kontekstov in zunanjih vplivov;
- pozornost velja kulturnim dejavnikom v institucionalnem in političnem (policy) usmerjenem raziskovanju;

- pri proučevanju lokalne samouprave se odpirajo vprašanja identitet kot aktualnodružbena vprašanja za ljudi;
- pomembno je razmerje med izbiro javnih politik in institucionalno izbiro;
- lokalizmi so odgovor na globalizacijo, ki ima lokalne učinke;
- preučevanje lokalne samouprave vključuje razumevanje učenja in prilagajanja, ki kljub ostrim kulturnim razlikam in različni institucionalni poti poteka med lokalnimi samoupravnimi skupnostmi;
- pri raziskovanju lokalne ravni so pomembna tudi etična vprašanja, saj se kot značilnosti političnega raziskovanja morajo ohraniti objektivnost, intersubjektivnost in integriteta.

Ena izmed aktualnih konceptualnih razprav na področju lokalne samouprave razmejuje lokalno vladanje (local government) od lokalnega vladovanja (local governance) (Stoker 2004, Wollmann 2008, Haček et al 2008, 21). Gre za konceptualni premik od klasičnega hierarhičnega sistema vladanja v sistem vladanja na način upravljanja lokalnega omrežja. Ta konceptualni premik ima pomembne posledice in vpliva tudi na upravljalno sposobnost, ki se mora razvijati v skladu z omenjenimi realnimi družbenimi spremembami. Ravno tako je pomemben družbeni premik v smer večje participacije in usmerjenosti h konsenzu (Graham et al 2003) ter je v skladu z osnovnimi načeli lokalne samouprave (avtonomnost, participacija, učinkovitost), s tega vidika pa je zlasti aktualen na lokalni ravni. Na lokalni ravni to pomeni visoko stopnjo participacije posameznikov, sodelovanje raznih deležnikov, kar pa prek porazdelitve odgovornosti in izgradnje zaupanja vodi v dobro javno vladovanje (Bovaird in Loeffler 2005).

Sodoben pojem vladovanja je širši pojem od vladanja. Poleg vladanja s strani javnih institucij upošteva in vključuje tudi sodobne družbene trende, kot so globalizacija, devolucija, regionalizem, mreženje, participacija, pomen civilne družbe in izgradnja socialnega kapitala. Tako je pojem upravljalne sposobnosti razširjen (vključuje politične, upravne, družbene in finančne dejavnike) in ključno povezan z dobrim upravljanjem (Hall 2002). Urbano vladovanje pa je vladovanje na lokalni mestni ravni, ki vključuje koordinacijo med zasebnimi in javnimi interesi ter pomeni izboljšanje sposobnosti lokalnih enot (Pierre 1999, 375). Mnogi avtorji delovanje lokalnih skupnosti označujejo s pojmom sodelujočega vodenja (Agranoff in McGuire 2003), kar pomeni vključevanje mnogih deležnikov v procese družbenega odločanja, tako v smislu politične participacije kot tudi širše. Vladovanje je upravljanje

kolektivnih virov, ki jih uporabljajo akterji javne, civilne in zasebne sfere. Pri vladovanju gre za menedžeriranje mrež akterjev, ki so soodvisni in se samoorganizirajo (Rhodes 1996, 658). Pri lokalnem vladovanju ima osrednjo vlogo lokalna vlada, ki je odvisna od skupka ekonomskih, družbenih, političnih in zgodovinskih dejavnikov ter razmerja med lokalno in državno ravno (Pierre 1999, 375).

Lokalno upravljanje v splošnem smislu označuje pojme in procese ter opisani sistem upravljanja na lokalni ravni. To je posledica obstoja lokalne skupnosti in lokalne demokracije, ki sta se razvili s procesom decentralizacije, ki pa mora biti teritorialna, upravna, politična in fiskalna (Brezovnik in Oplotnik 2003, 18). Na lokalni ravni je prisotna visoka stopnja participacije ljudi pri urejanju skupnih zadev, kar predstavlja njihovo politično angažiranost in izražanje svobode (Mill 1995). Proces upravljanja obstaja iz odločanja o ciljnih in o sredstvih za doseg te ciljev. Uprava je le del tega procesa. Upravo lahko opredelimo v organizacijskem ali funkcionalnem smislu (Haček 2001, 14). Organizacijsko pomeni označitev določene entitete v sistemu upravljanja (npr. občinska uprava), funkcionalno za označitev dejavnosti oz. delovanja te entitete v sistemu. Za upravljanje je značilna vertikalna delitev pravic in odgovornosti, ki se v družbenem sistemu zgodi s sistemom lokalne uprave oz. lokalne samouprave. Upravljanje je po navedenih opredelitvah tudi izvrševanje, kar se smiselno navezuje na pojem upravljalvske sposobnosti in posledično na predmet monografije.

Preučevanje upravljalvske sposobnosti in preko tega smiselnosti ter delovanja lokalne demokracije ima poseben pomen tudi v širšem kontekstu demokracije ter spremenjenih ekonomskih in družbenih razmer današnjega časa. Tako pred demokracijo kot tudi lokalno demokracijo so izzivi in odprta vprašanja, ki terjajo odgovore, kako naj se zadeve urejajo na lokalni ravni. Nesposobnost reševanja in korekcije le-tega zgoj na do sedaj običajen demokratičen način ne zadošča več. Kot prikazujemo v monografiji, je globalizacija z mnogimi protislovji postavila pred lokalno demokracijo nove izzive, še zlasti pa so nove rešitve izzvale zaostrene razmere. Kako biti usposobljen pod temi pogoji in kaj je sposobnost današnjega časa? Zahteve časa se spreminjajo hitreje kot se najdejo odgovori in to konfliktno razmerje, ki je v nenehni napetosti, se v praksi rešuje hitreje kot v teoriji. Zato je teoretična refleksija stanja lokalne demokracije, ki je povezana s stanjem sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti, potrebna in aktualna.

Lokalna demokracija je družbeno pomembna in relevantna, kar bomo obširneje prikazovali v monografiji. Zadnje čase avtorji tudi v Evropi ugotavljajo, da se na lokalni ravni veča prepad med lokalnimi prebivalci in lokalno oblastjo (Daemen in Schaap 2012, 10). Tako slabi koncept reprezentativnosti in se načinja vprašanje legitimnosti. Toda ravno na lokalni ravni se ti družbeni problemi, ki vključujejo višjo stopnjo participacije, učinkovito rešujejo. To je odvisno od sposobnosti lokalnih enot in vpliva tudi na pričakovanja ljudi na širši demokratični ravni. Ljudje so potrošniško naravnani in imajo do oblasti utilitaristična pričakovanja. Tako želijo neposredno sodelovati pri reševanju posamičnih družbenih vprašanj. Vse te dileme in kontekst lokalne demokracije prinašajo inovativne politične prakse na področju demokracije. Različni avtorji in prakse zaznavajo poudarek na neposredni demokraciji (referendumi, pobude državljanov, neposredne volitve), skupni demokraciji (vladovanje z omrežji), demokraciji kot vladanju z razpravami (e-demokracija, participativna demokracija) (Daemen in Schaap 2012, 16).

Osrednji predmet monografije je upravljalna sposobnost lokalne samouprave. Izhaja iz upravljalne sposobnosti *per se* in na državnem nivoju ter je zaradi svoje aktualnosti relevantna tema za znanstveno preučevanje. Njena relevantnost se je še povečala v obdobju finančno-gospodarske krize. Sposobnost je opredeljena kot zmožnost oblasti, da se uspešno odziva na spremembe, učinkovito in odgovorno sprejema odločitve ter obvladuje konflikte (Bowman in Kearney 2006, 3). Večina raziskav sposobnost lokalne oblasti proučuje skozi upravljalno sposobnost, saj se med različnimi lokalnimi samoupravami kažejo velike razlike. Upravljalna sposobnost v času finančne krize, hiperinformacijske družbe, komunikacijskega kaosa ter deglobalizacije (glokalizacije) postaja zelo pomembna. Opredeljena je kot širok pojem, ki zagotavlja delovanje političnega in ekonomskega sistema, vladanje, izvrševanje politik in uresničevanje politične in družbene volje z organizacijo in vodenjem. Imenujemo jo »jedro vladanja« (Farazmand 2009, 1016). Pri tem pojmu ne gre zgolj za razpolaganje z viri, ampak poleg virov vključuje tudi procese, institucionalne ureditve, sistemske rešitve (sistem lokalne samouprave) ter razmere v skupnosti.

V Združenih državah Amerike odkrivajo velike razlike med svojimi zveznimi državami, ki so posledica njihove različnosti, konkurenčnosti in odpornosti. Te lastnosti temeljijo na suverenosti in avtonomnosti, ki sta temelj lokalne samouprave. Bistvena pa je njihova različna sposobnost reševanja problemov in

iskanja družbenih odgovorov (Bowman in Kearney 2006, 18). V ožjem smislu upravljavsko sposobnost opredeljujemo kot splet kvalificiranih, sposobnih in motiviranih človeških virov na vseh ravneh vladanja, ki poleg odločanja in spopadanja z izzivi sedanjosti vključuje tudi strateško odločanje za naprej (Farazmand 2004, 6). Pomen upravljavske sposobnosti se z vidika celotne družbe veča, saj tržni mehanizmi niso vedno učinkoviti, še manj pa pravični. Gospodarsko krizo, ki je nastopila konec prejšnjega desetletja, tako v veliki meri rešujejo vlade, ki potrebujejo ustrezno upravljavsko sposobnost (Fard 2009, 1027).

V smislu oblikovanja makro strateške sposobnosti so pomembne tri strategije za javno politiko in upravljanje: strategija prilagoditev, strategija kvalitete izvajanja storitev ter strategija razvoja in napredka (Farazmand 2009, 1010). Strategija prilagoditve vključuje prilagajanje in reagiranje na spremenjene razmere, tako da se ohranja sposobnost za učinkovito in uspešno upravljanje. Obenem se morajo oblikovati in načrtovati scenariji proaktivnosti, pričakovanja in ciljne usmerjenosti v prihodnost (Argyis 2004, 35). Strategija kvalitete izvajanja storitev kot strateški vidik sposobnosti pomeni učinkovito stroškovno in racionalno doseganje ciljev in namena organizacije (Denhart in Denhart 2005, 82). Naslednja stopnja strateške sposobnosti je strategija razvoja in napredka, ki pomeni nenehno prizadevanje za razvoj, rast in napredovanje na vseh področjih ciljev in nalog uprave. Ključne zadeve za takšno kvalitetno upravljanje so participacija, demokratičnost, usposobljeno upravljanje, ki temelji na samozavesti - avtonomiji, transparentnosti, odgovornosti in učinkovitosti (Blind 2007).

Številni avtorji poznajo različne dimenzije upravljavske sposobnosti (Polidano 2000, Grindle 2006). Govor je o institucionalni, tehnični, upravni in politični sposobnosti in o sposobnosti oblikovanja politik, implementacije le-teh ter operativni učinkovitosti. Dinamična upravljavska sposobnost, ki jo ima tudi država, povezuje štiri področja sodobne družbe (Cheung 2009): javno upravo (birokracija oz. administracija v ožjem smislu), politično skupnost (legitimno vlada, avtoriteta), gospodarstvo ali ekonomski sektor in civilno družbo. Upravljavska sposobnost se lahko preučuje skozi različne vidike oz. discipline: pravni vidik, ekonomsko-organizacijski in družbeno-politični vidik (Nelissen 2002). Ta področja se v smislu interakcije in prepletanja združujejo v sposobnost države. Profesionalna kompetentnost, usmerjena v dobre rezultate in v učinkovitost, mora biti nadgrajena z etičnim delovanjem ter političnimi vrednotami poštenosti, pravičnosti in odgovornosti. Ti vrsti sposobnosti