

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**URŠKA FAJT
ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO V SLOVENSKI LOKALNI SAMOUPRAVI
DIPLOMSKO DELO**

LJUBLJANA, 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**URŠKA FAJT
MENTOR: Docent dr. MIRO HAČEK
ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO V SLOVENSKEI LOKALNI SAMOUPRAVI
DIPLOMSKO DELO**

LJUBLJANA, 2007

ZAHVALA

Za strokovno pomoč in hitro odzivne komentarje, se zahvaljujem doc. dr. Miru Hačku.

Posebna zahvala gre mami, očetu in bratu za vse vzpodbude, podporo in skrb v času mojega šolanja.

Hvala Žigu, ki me je ves čas bodril pri nastajanju tega diplomskega dela.

Prav tako se zahvaljujem vsem mojim prijateljem zaradi katerih bodo ostala študentska leta nepozabna.

ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO V SLOVENSKI LOKALNI SAMOUPRAVI

Razmerje med politiko in upravo se vedno pogosteje pojavlja v različnih razpravah, lotevajo se ga zlasti upravne vede in politologija. Vedno več pozornost tej temi namenja tudi zasebni sektor, saj tudi ta prihaja v odnose z upravnimi in političnimi akterji. Od M. Webra dalje je bilo v javnosti mogoče zaznati prepričanje, naj bo uprava strokovna in naj se ne ukvarja s politiko. Upravi ne preostane drugega kot reševanje zgolj tehničnih vprašanj. Vendar v modernih demokracijah že težje začrtamo ločnico med upravo in politiko, politični in upravni proces se prepletata. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega. Javni uslužbenci niso več zgolj izvrševalci javnih politik, temveč pri procesu oblikovanja javnih politik tudi sodelujejo. Temeljna dilema glede odnosa med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi se nanaša na vprašanje, ali se slovenska lokalna samouprava lahko že kosa z modernimi demokracijami ali morda še prednjačijo "klasični Webrovi birokrati" in še zmeraj obstaja stroga ločitev med upravo in politiko.

Ključne besede: politika, politični funkcionar, uprava, javni uslužbenec, lokalna samouprava.

RELATIONS BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION IN THE SLOVENE LOCAL SELF-GOVERNMENT

The relationship between the politics and administration has increasingly become an issue of different debates, addressed especially by administrative and political science. The private sector has also dealt more and more with the issue, as it develops relationships with administrative and political representatives as well. Since M. Weber on there existed a firm belief in public that the administration should have been professional and should not have involved itself in politics. The administration has been left dealing only with technical issues. However, in modern democracies it is already more difficult to set the dividing line between the administration and politics; the political and administrative processes are intertwined. Each political process contains the elements of an administrative process and the other way around. Public officials are no longer just the executors of public policies, but are actively involved in the process of forming the public policies. As far as the relations between the politics and administration in the Slovene local self-government are concerned, the fundamental dilemma is whether the Slovene local self-government may already vie with the modern democracies or the "classic Weber bureaucrats" are still in the lead and there still exists strict division between the administration and politics.

Key words: politics, political officer, administration, public official, local self-government.

KAZALO VSEBINE:

1. UVOD.....	7
2. HIPOTETIČNO – METODOLOŠKA IZHODIŠČA.....	10
2.1 TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	10
2.2 EMPIRIČNO RAZISKOVANJE	11
3. UPRAVA IN UPRAVLJANJE	13
3.1 POLITIČNO IN STROKOVNO UPRAVLJANJE	15
3.2 JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA.....	17
3.3 DRŽAVA IN JAVNA UPRAVA.....	18
3.4 DRŽAVNA UPRAVA.....	19
4. LOKALNA SAMOUPRAVA.....	21
4.1 LOKALNE SKUPNOSTI.....	21
4.2. SAMOUPRAVNE LOKALNE SKUPNOSTI.....	21
4.3 OPREDLITEV IN BISTVENE ZNAČILNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE	22
4.4 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI.....	23
5. JAVNI USLUŽBENCI.....	26
5.1 (A)POLITIČNOST IN ETIKA JAVNIH USLUŽBENCEV	28
5.2 PRAVNA UREDITEV SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI	30
5.3 TAJNIK OZIROMA DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE	32
6. POLITIČNI FUNKCIONARJI	34
6.1 PRAVNA UREDITEV POLITIČNIH FUNKCIONARJEV V SLOVENIJI.....	35
6.2 ŽUPAN.....	36
7. ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO -TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	37
7.1 ODNOSI MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI	39
7.1.1 PREDNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV	39
7.1.2 PREDNOSTI POLITIČNIH FUNKCIONARJEV	40
7.2 ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO NA LOKALNI RAVNI	41
8. IDEALNO TIPSKE MODELI IN OBLIKE ODNOSOV MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI.....	43
8.1 IDEALNO TIPSKE MODELI GUY B. PETERSA.....	44
8.2 ŠTIRI RAZLIČNE OBLIKE ODNOSOV MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI PO ABERBACHU, PUTNAMU IN ROCKMANU.....	45
9. POLITIČNI FUNKCIONARJI IN JAVNI USLUŽBENCI - EMPIRIČNO RAZISKOVANJE.....	47
9.1 ZNAČILNOSTI, RAZLIKE IN PODOBNOSTI POLITIČNIH FUNKCIONARJEV IN JAVNIH USLUŽBENCEV	47
9.2 VLOGE POLITIČNIH FUNKCIONARJEV IN JAVNIH USLUŽBENCEV TER PODROČJE OBLIKOVANJA POLITIK.....	51
10. SKLEP	65

11. LITERATURA.....	69
12. PRILOGE	74

KAZALO TABEL:

<i>Tabela 9.1.1: Izobrazbena struktura političnih funkcionarjev, visokih javnih uslužbencev in zaposlenih v državni upravi v Republiki Sloveniji (v odstotkih)</i>	47
<i>Tabela 9.1.2: Poklicni status očetov političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji (v odstotkih)</i>	48
<i>Tabela 9.1.3: Čas vstopa v politiko oziroma upravno službo in povprečna starost političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji (v letih)</i>	49
<i>Tabela 9.1.4: Karierna mobilnost visokih javnih uslužbencev v Sloveniji</i>	50
<i>Tabela 9.2.1: Članstvo visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev v političnih strankah v Republiki Sloveniji I. (v odstotkih)</i>	52
<i>Tabela 9.2.2: Vpliv različnih akterjev na odločanje v Republiki Sloveniji.....</i>	53
<i>Tabela 9.2.3: Žarišče vlog političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev (v odstotkih*)</i>	55
<i>Tabela 9.2.4: Značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev po pogostosti navedbe na primeru Slovenije; leto 2006 (lokalna raven oblasti)</i>	56
<i>Tabela 9.2.5: Značilnosti, pomembne za vlogo političnih funkcionarjev po pogostosti navedbe na primeru Slovenije (lokalna raven oblasti).....</i>	58
<i>Tabela 9.2.6: Stališča slovenskih političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev do sprejemanja odločitev</i>	60
<i>Tabela 9.2.7: Razmerje med občinsko upravo in lokalno politiko.....</i>	61

1. UVOD

Razmerje med politiko in upravo se vedno pogosteje pojavlja v različnih razpravah, lotevajo se ga zlasti upravne vede in politologija. Tudi zasebni sektor namenja tej temi vedno več pozornosti, saj tudi ta prihaja v odnose z upravnimi in političnimi akterji. Tolikšna pozornost razmerju med politiko in upravo je razumljiva, saj uprava v najširšem pomenu besede zavzema gotovo tretjino aktivnega prebivalstva, če pa govorimo zgolj o državni upravi, pa odstotek obsega od 5 do 10 odstotkov aktivnega prebivalstva (Blondel 1990: 306). Vendar zmeraj ni bilo tako, v preteklosti se ni toliko preučevalo odnosa med politiko in upravo, raziskave so se bolj ali manj osredotočale zgolj na preučevanje političnih funkcionarjev ali zgolj na preučevanje javnih uslužbencev.

Upravljanje in politika sta tesno povezana, a analitično ju vendarle ločimo v dva procesa, in sicer v upravni proces in v politični proces. Vsak od njiju ima svoje lastne cilje. Odločanje o ciljih je bistvo političnega procesa, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politično nevtrarno (Bučar 1981: 59). Odnos med politiko in upravo je viden kot eden značilnih problemov v sodobni družbi, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo na eni in demokratično odgovornostjo na drugi strani (Heady 2001: 79). To je odnos, ki ga zaznamujejo javni uslužbenci in politični funkcionarji. S tega razloga bom tudi sama precejšnje pozornost namenila predstavljanju značilnosti obojnih, iskanju podobnosti in razlik med njimi, ter definiranju vlog, ki jih igrajo politični funkcionarji in javni uslužbenci v upravno-političnem procesu.

S pomočjo analize vsebine formalnih dokumentov in analize sekundarnih virov bom v prvi polovici diplomskega dela izpostavila nekatere ključne pojme, ki tvorijo moje raziskovalno področje, in sicer preučevanje odnosov med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi. Lokalna samouprava je le eden izmed segmentov upravnega sistema, ta pa kot družbeni sistem vpliva na vse sfere človekovega življenja. Ker torej lokalna samouprava predstavlja le delček večje celote, bom orisala nekoliko širšo sliko in predstavila pojme kot so uprava, upravljanje, javna uprava... in slovensko lokalno samoupravo ustrezno umestila znotraj teh pojmov.

Odnos med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi zaznamujejo javni uslužbenci in politični funkcionarji. Z izrazom javni uslužbenec se običajno označuje osebe, ki trajno in

profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti - ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije. Javni uslužbenci opravljajo naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Odlikujejo jih njihovo strokovno znanje, posedovanje informacij, učinkovitost in hitrost pri sprejemanju odločitev, apolitičnost, stabilnost in stalnost. Precej drugačne lastnosti so značilne za politične funkcionarje. Politične funkcionarje ločimo od javnih uslužbencev. Osnovna razlika je predvsem v tem, da politični funkcionarji pridejo na svoj položaj z neposredno ali posredno izvolitvijo v državnem organu ali organu lokalne skupnosti. Lahko so tudi imenovani na določeno delovno mesto na podlagi političnih kriterijev. Po drugi strani javni uslužbenci opravljajo službo v javni upravi kot svoj poklic s sklenitvijo delovnega razmerja. Položaj funkcionarja ni trajen, temveč je vezan na mandatno obdobje, za katero je bil izvoljen ali imenovan. Ker je njegova vloga politična, zahteva po strokovnosti ni izražena. Politične funkcionarje odlikuje njihova legitimnost ter v povezavi z njo tudi formalno ustavno pooblastilo za vladanje. Funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni javni uslužbenci (Virant 1998: 193). Opazimo lahko, da so vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev v upravno-političnem odnosu različne. To trditev bom preverjala tudi na področju slovenske lokalne samouprave, tako s pomočjo analize vsebine formalnih dokumentov in analize sekundarnih virov ter s pomočjo empiričnih podatkov. V okviru raziskovanja slovenske lokalne samouprave bom izpostavila župane slovenskih občin in direktorje občinskih uprav.

Med politiko in upravo pa ni mogoče zmeraj začrtati jasne meje (Haček 2001: 61). Politika in uprava se prepletata. Uprava sama je namreč vedno tudi politična, nikoli ni samo tehničen proces. Tako se npr. delež vrednostnih sestavin v odločanju tem bolj povečuje, čim bolj gremo proti vrhu upravne piramide in manjša, čim bolj gremo proti dnu (Bučar 1981: 66). V modernih demokracijah stroga delitev med politiko in upravo postopoma izginja. Ideja M. Webra o klasičnih birokratih, ki se izogibajo političnemu vplivu, je preživeta. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega (Brejc 2004: 233). Javni uslužbenci so v večini modernih demokracij tudi vključeni v proces oblikovanja politik. Zastavljam si vprašanje, ali je stanje v slovenski lokalni samoupravi podobno. Kakšen je odnos med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi, ali javni uslužbenci tudi sodelujejo pri oblikovanju politik ali so zgolj izvrševalci le-teh? Glavnina mojega diplomskega dela je posvečena ravno raziskavi teh vprašanj. Analiza vsebine formalnih dokumentov in analiza sekundarnih virov mi bo dala obširnejše odgovore,

kajti predvsem zakonska ureditev s področja sistema javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev lahko da nekatere zanimive odgovore na ureditev odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v Sloveniji. Z empiričnim raziskovanjem pa želim predvsem dobiti natančnejše odgovore na zastavljena vprašanja. V diplomskem delu bom predstavila tudi idealno tipske modele Petersa in oblike odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. Ti modeli predstavljajo enega izmed možnih načinov raziskovanja odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Resnično stanje lahko primerjamo s temi modeli in na podlagi zbranih empiričnih podatkov naš raziskovalni model uvrstimo v katerega izmed teoretičnih. S tem zaključkom pa želim zbrane ugotovitve povezati v končno celoto.

2. HIPOTETIČNO – METODOLOŠKA IZHODIŠČA

V diplomskem delu se ukvarjam z raziskovanjem odnosa med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi. Številni avtorji (npr. Heady) navajajo ta odnos kot eden značilnih problemov v sodobni družbi. Ta odnos na eni strani zaznamujejo javni uslužbenci, na drugi strani pa politični funkcionarji. Tako sem se pri preučevanju odnosa politika – uprava, odločila preučevati odnose med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, natančneje sem se osredotočila na preučevanje odnosa med direktorji občinskih uprav in župani na lokalni ravni oblasti. Diplomsko delo bom razdelila na dva dela, in sicer na teoretična izhodišča odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci ter na empirično raziskovanje značilnosti odnosa med obojnimi.

2.1 TEORETIČNA IZHODIŠČA

S pomočjo teoretičnih izhodišč želim predvsem raziskati lastnosti in značilnosti političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev. Kakšne so podobnosti in razlike med njimi? Zanima me prav tako, kakšne so značilnosti odnosa med obojnimi oziroma kakšne vloge v tem odnosu igrajo javni uslužbenci in kakšne politični funkcionarji. Seveda me prav posebej zanimajo značilnosti političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev na lokalni ravni oblasti ter značilnosti njihovega odnosa v slovenski lokalni samoupravi. Postavila sem si naslednja RAZISKOVALNA VPRAŠANJA:

- Kaj je značilno za politične funkcionarje in kaj za javne uslužbence?
- Kakšne so podobnosti in razlike med njimi?
- Kaj je značilno za odnos med obojnimi in kakšne vloge v tem odnosu igrajo javni uslužbenci in kakšne politični funkcionarji?

Na podlagi raziskovalnih vprašanj sem si zastavila PRVO HIPOTEZO.

HIPOTEZA 1

V politično–upravnem odnosu v slovenski lokalni samoupravi so vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev različne.

Izhajam iz predpostavke, da so politični funkcionarji predvsem politično usmerjeni, imajo predstavniško vlogo ter vlogo odločanja in skrbijo za predstavljanje interesov širokih družbenih skupin, javni uslužbenci pa v ta odnos vnašajo predvsem strokovnost in apolitičnost.

Na raziskovalna vprašanja in hipotezo bom odgovarjala s pomočjo naslednje **METODOLOGIJE**: z deskriptivno metodo, in sicer z analizo vsebine formalnih dokumentov ter z analizo sekundarnih virov. Deskriptivna metoda mi bo pomagala pri podajanju opisa in orisa odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Z njeno pomočjo lahko precej obširno in splošno odgovorim na zastavljena raziskovalna vprašanja in zastavljeno hipotezo.

2.2 EMPIRIČNO RAZISKOVANJE

Teorij, ki bi preučevala odnose med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, ni prav veliko. Še težje je poiskati literaturo, ki bi obravnavala odnose med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v slovenski lokalni samoupravi. Specifične in bolj specializirane odgovore na raziskovalna vprašanja in zastavljeno hipotezo bom pridobila s pomočjo empiričnih podatkov. Ponovno sem si zastavila naslednja RAZISKOVALNA VPRAŠANJA:

- Kaj je značilno za politične funkcionarje in kaj za javne uslužbence?
- Kakšne so podobnosti in razlike med njimi?
- Kaj je značilno za odnos med obojnimi in kakšne vloge v tem odnosu igrajo javni uslužbenci in kakšne politični funkcionarji?

Prav tako sem si ponovno zastavila PRVO HIPOTEZO.

HIPOTEZA 1

V politično-upravnem odnosu v slovenski lokalni samoupravi so vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev različne.

Izhajam iz predpostavke, da so politični funkcionarji predvsem politično usmerjeni, imajo predstavniško vlogo ter vlogo odločanja in skrbijo za predstavljanje interesov širokih družbenih skupin, javni uslužbenci pa v ta odnos vnašajo predvsem strokovnost in apolitičnost.

Kot sem že navedla, bom s pomočjo deskriptivne metode pridobila predvsem širše odgovore na zastavljena vprašanja, s pomočjo empiričnih podatkov pa bolj specifične odgovore. V okviru empiričnega raziskovanja sem si drznila zastaviti še DRUGO HIPOTEZO. Ker mi analiza vsebine formalnih dokumentov in analiza sekundarnih virov nudi zgolj splošne podatke za preverjanje druge hipoteze in ne specifičnih podatkov za področje slovenske lokalne samouprave, je v okviru teoretičnih izhodišč diplomskega dela sploh nisem preverjala.

HIPOTEZA 2

Vloga javnih uslužbencev v slovenski lokalni samoupravi je omejena zgolj na izvrševanje politik in le-ti ne sodelujejo tudi pri samem oblikovanju politik.

Izhajam iz predpostavke, da je oblikovanje politik predvsem domena političnih funkcionarjev, javni uslužbenci pa zgolj skrbijo za izvrševanje politik.

Procesi oblikovanja in izvajanja politik so empirični procesi. Prepoznamo jih po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo politike (Fink-Hafner 2002: 17).

METODA, uporabljena pri zbiranju empiričnih podatkov, je anketni vprašalnik. Ti anketni vprašalniki so bili razdeljeni v okviru projekta izvedenega na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005. Cilj tega projekta je bila celovita raziskava odnosov med politiko in upravo na lokalni ravni oblasti. Naslov projekta oziroma raziskave se je glasil "Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti". Za pridobivanje podatkov so bili razdeljeni anketni vprašalniki za direktorje občinskih uprav in vprašalniki za župane. Direktorji občinskih uprav predstavljajo upravo oziroma javne uslužbence na eni strani, župani pa politiko oziroma politične funkcionarje na drugi strani. Pri empiričnem raziskovanju sem vključila še drugi projekt z imenom "Upravljaljske sposobnosti in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah". Cilj projekta je bil merjenje upravljaljskih sposobnosti slovenskih občin. Projekt so izvedli na Fakulteti za družbene vede, v začetku leta 2007. Uporabljena metoda je bila prav tako anketni vprašalnik. Ta vprašalnik je bil naslovljen na direktorje občinskih uprav. V raziskavo so bile zajete zgolj občine, ki so bile ustanovljene pred letom 2006. Podatki za oba projekta so bili obdelani s programskim paketom SPSS za obdelavo podatkov v namene družboslovnega statističnega raziskovanja.

3. UPRAVA IN UPRAVLJANJE

S pojmom "uprava" in "upravljanje" se ne srečujemo samo na področju javne sfere, temveč povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami. Organizacija je skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupen cilj (Pusić 1996: 8). Ljudje delujemo skupaj, ker sami zelo težko zadovoljujemo potrebe in ravno zaradi tega v družbi nastajajo organizacije. Skupaj lažje zadovoljujemo tiste potrebe, ki so skupne vsem članom organizacije. Vsak posameznik prispeva svoj "vložek", pa naj bo ta v denarju, delu, znanju ali kako drugače.

Članstvo v organizaciji je rezultat posameznikovega interesa, da bi skupaj z drugimi zadovoljil potrebo, ki je sam ne more zadovoljiti (Virant 1998: 15). V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem, kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Najprej je potrebno opredeliti cilje organizacije, te cilje praviloma določa organizacija sama (Virant 1998: 16). Cilji se določajo po pravilih, ki jih lahko določa organizacija sama, lahko pa so pravila določena z zakonom - torej jih določa država.

Proces upravljanja v organizacijah je vertikalno strukturiran na odločanje o ciljih in o sredstvih za določanje ciljev (Virant 1998: 16). Cilji organizacije so v soodvisnosti od interesov članov organizacije, tako je končna odločitev o cilju vedno vrednostna oziroma interesna. Žal, pa se lahko zgodi, da je takšna odločitev neizvršljiva, če ne upošteva dejanskega stanja.

Pojem "uprava" je veliko ožji od pojma "upravljanje". Uprava je del upravljanja v organizaciji, in sicer tisti del, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne pomeni odločanja o ciljih, temveč izvrševanje teh ciljev. Pojem uprava lahko opredelimo na dva načina. Lahko ga opredelimo kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijsko (organizacijska ali subjektivna opredelitev). Pri funkcionalni opredelitvi odgovarjamo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa, kateri subjekti predstavljajo upravo (Virant 1998: 17,18).

Organizacijski vidik opredeljevanja uprave vidi upravo kot organizacijsko dejavnost, ker ta

omogoča sodelovanje več ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo. Ljudje se srečujejo z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti, najsi bo to pri delu dveh ali več posameznikov, v delavnici ali v družini (Brejc 2004: 12). V funkcionalnem smislu upravo različni teoretiki pojmujejo na različne načine oziroma gledajo nanjo z različnih zornih kotov. Fayol je obravnaval upravo kot eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema načrtovanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in nadzorovanje (Brejc 2004: 11). Henry Fayol je bil utemeljitelj upravno-organizacijske smeri. Pri členitvi podjetja na tehnično, komercialno, finančno, varnostno, računovodsko in upravno funkcijo, je slednji namenil posebno vlogo. Vsebina uprave sama po sebi izkazuje njeno pomembnost, saj se sestavine upravne funkcije pojavljajo v vseh funkcijah podjetja (Fayol 1963: 6).

V funkcijskem smislu opredeljuje upravo tudi naš upravni teoretik L. Vavpetič. "Uprava je organizatorična dejavnost, ki se pojavlja povsod, kjer imamo opravka z organiziranim delom, zlasti v vseh organizacijah" (Vavpetič 1961: 23).

Za Bučarja je bistvo uprave v odločanju. "Celoskupnost fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, imenujemo uprava. Imenujemo jo formalna uprava. Z istim izrazom pa pogosto označujemo tudi sam proces sprejemanja odločitev, odločanje kot posebno dejavnost. To je uprava v materialnem smislu" (Bučar 1969: 15).

Opredelitev pojma uprava je precej zapletena naloga, obstaja ogromno avtorjev in ogromno definicij uprave. Ugotovimo pa lahko, da največ tradicionalnih doktrin izhaja iz pravno političnih izhodišč in vidi upravo predvsem kot izvajanje državne oblasti.

Nasproti "državnemu" modelu uprave pa danes v svetu prevladujejo modeli uprave, ki izhajajo iz zamisli družbene funkcije države in uprave ter njihove vloge pri uresničevanju splošne družbene dobrobiti. Zamisel družbene funkcije uprave je utemeljena na tem, da izvajanja upravne dejavnosti države ne smemo zožiti izključno na izvajanje državne oblasti, pač pa da izvajanje upravne dejavnosti predvsem pomeni izvajanje javnih služb kot dejavnosti, s katerimi se ustvarjajo in zagotavljajo pogoji, ki so nujni za državljane oziroma njihovo vsakdanje življenje in delo in prispevajo k splošnemu razvoju in napredku družbe kot celote (Brezovšek v Vlaj 2001: 49).

Uprava se vedno bolj obravnava kot sredstvo za reševanje aktualnih problemov v družbi, njena kvaliteta pa se presoja po tem, kako uspešno in kako ekonomično opravlja to delo. Uprava postaja integralna komponenta vladne (oblastne) strukture odločanja, umetna ločitev med politiko in upravo pa je vse bolj presežena, če ne v celoti odpravljena. Kar naj bi bilo upravno, je dejansko politično in tisti, ki sprejema upravne odločitve, dela to iz političnih razlogov. Upravljanje je tako proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev in na področju družbenih zadev zajema celoten proces družbenega odločanja, organizacijsko gledano pa opravlja to dejavnost celoten upravno-političen podsistem, v katerem je "klasična" uprava samo eden izmed njegovih delov (Brezovšek v Vlaj 2001: 60).

3.1 POLITIČNO IN STROKOVNO UPRAVLJANJE

V procesu upravljanja ločimo fazo političnega upravljanja (npr. zakonodaja) in fazo strokovnega upravljanja (uprava).

Upravljanje v organizacijskih sistemih zajema celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji prek vseh ravni organizacije. S pojmom uprava pa označujemo ponavadi le del tega procesa, in sicer tisti del, ki se odvija na instrumentalni ravni, to je strokovno upravo.

V procesu upravljanja v organizacijskih sistemih lahko izrazito ločimo fazo političnega upravljanja na institucionalni ravni (ki jo v družbenopolitični skupnosti označujemo kot zakonodajno) in fazo strokovnega upravljanja na instrumentalni ravni, ki jo označujemo preprosto kot (strokovno) upravo (Šmidovnik v Vlaj 2006: 42). Ta ločitev je izredno pomembna, ker nakazuje probleme odnosov med politiko in upravo, kar je eden izmed najbolj kardinalnih problemov na področju upravljanja v organizacijskih sistemih.

Vse do zadnjega časa teoretikov upravnih oziroma organizacijskih znanosti ni zanimalo nič drugega kot faza strokovne uprave, enako je bilo tudi pri teoretikih klasične šole upravnih znanosti. Problemi institucionalne ravni so ostali neopaženi, kot da so stvari dane in jih ni potrebno oziroma mogoče preučevati. Upravna znanost se vse do zadnjega časa ni ukvarjala s cilji organizacije, pač pa le z njihovim izvajanjem (Šmidovnik v Vlaj 2006: 43).

Velika prednost oziroma zasluga kibernetiko-informacijske teorije¹ je prav v tem, da nam jasno pokaže funkcionalno povezanost in medsebojno odvisnost vseh navedenih faz upravljanja v zaključenem in enotnem delovnem procesu (Šmidovnik v Vlaj 2006: 43).

Ne moremo povsem razumeti in tudi ne uravnati poznejše faze, na primer strokovnega upravljanja, če se nismo predhodno seznanili s fazo političnega upravljanja - to je z določanjem ciljev, ki nam odkrije, kaj se pravzaprav hoče doseči, in zakaj. Tako nam je tudi jasno, da nemogočih ciljev ali napačno postavljenih ciljev na institucionalni ravni tudi najboljša strokovna uprava ne more brezhibno izvajati in je zato tudi ni mogoče kriviti za vse morebitne neuspehe v izvrševanju. Po drugi strani pa je prav tako očitno, da s slabo strokovno upravo že zaradi slabega delovanja feedbacka ni mogoče priti do kvalitetnega odločanja na politični ravni, torej do smiselno postavljenih ciljev, ki bi jih bilo mogoče izvrševati (Šmidovnik v Vlaj 2006: 43).

Izredno pomembni pa so tudi ustrezni odnosi med obema nivojema upravljanja. Organi, ki odločajo na posamezni ravni, se morajo držati v svojih okvirih in ne posegati v drugo raven upravljanja. Vsaka raven upravljanja zahteva povsem drugačne metode dela in povsem druge kvalifikacije. Na institucionalni ravni gre le za občasno odločanje na sejah, na podlagi vnaprej pripravljenega gradiva; na tej ravni se ne zahtevajo posebne kvalifikacije, pač pa zgolj ustrezna splošna razgledanost glede splošne problematike v organizaciji. Na drugem nivoju upravljanja pa gre za strokovno, stalno in profesionalno delo, ki pa se ga posamezniki naučijo v šolah in v dolgoletni strokovni praksi.

V praksi organi z enega nivoja ne smejo posegati v zadeve organov iz drugega nivoja. V nasprotnem primeru se nam lahko pripeti nekvalitetno in neodgovorno upravljanje.

Na državnem področju se pogosto dogaja, da funkcionarji s politične, institucionalne ravni posegajo v sfero strokovnega upravljanja, kar povzroča večkratne negativne posledice za celoten proces upravljanja in dela v organizaciji sploh. V drugih organizacijah te vrste posegov ni, ker nimajo profesionalnih funkcionarjev na institucionalni ravni. Dogaja se tudi, da se strokovna uprava izogiba odgovornosti za svoje odločitve in jih poskuša preložiti na organe samoupravljanja. Odnosi med obema ravnema spadajo, vsaj pri nas, med najbolj problematična in najtežje rešljiva vprašanja upravljanja, in sicer tako v sistemu samem kakor tudi v praksi (Šmidovnik v Vlaj 2006: 43-44).

¹ Kibernetiko-informacijska tehnologija sloni na sistemski teoriji; pomeni uporabo sistemske teorije v sferi upravljanja različnih sistemov: bioloških, tehničnih in tudi družbenih, to je organizacijskih (Šmidovnik v Vlaj 2006: 32).

3.2 JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA

“Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Družbene (javne) zadeve so zadeve, za katere določena skupnost v določenem obdobju misli, da jih je potrebno opravljati in jih ne morajo opravljati posamezniki vsak zase. Javne zadeve se tičejo družbe kot celote oziroma posameznih samoupravnih družbenih skupnosti” (Bučar 1969: 40).

“Javna uprava je formalna organizacija. Kako bo javna uprava formalno organizirana, je odvisno zlasti od smotrov, ki si jih družba postavi, in od sredstev, ki jih ima na razpolago, da te smotre doseže. Kašne cilje pa si bo postavila družba, da jih uresniči prek svoje javne uprave in kako bo v ta namen organizirala svojo javno upravo, pa je odvisno od interesov tistih, ki obvladujejo družbo” (Bučar 1969: 160).

Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa uprava v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti - najširša takšna skupnost je država. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti, npr. občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. V državi lahko obstajajo tudi druge javnopravne skupnosti, ki niso organizirane po teritorialnem principu.

Skupna značilnost vseh teh skupnosti je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima po definiciji izmed vseh organizacij le država. Druge javnopravne skupnosti črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države (Virant 1998: 19). Javnopravne skupnosti delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb.

Cilji in potrebe javnopravnih skupnosti se izražajo kot javni interes v političnih odločitvah, ki jih v glavnem sprejemajo predstavniški organi. Najvišji oziroma najsplošnejši cilji države so določeni v njeni ustavi kot najvišjem pravnem aktu. Poleg ustave pa zakonodajni organ sprejema številne druge politične akte, kot so zakoni, proračun, nacionalni programi in podobno (Virant 1998: 19). Pod pojem javne uprave uvrščamo državno upravo, lokalno samoupravo in tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Pojem javne uprave moramo razlikovati od pojma javnega sektorja, tega zraven javne uprave sestavljajo še javni zavodi, javna podjetja in druge neprofitne organizacije.

Elementi, ki sestavljajo javno upravo oziroma določajo javno upravo, so: da država deluje preko svoje javne uprave, organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne

organizacije, funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb, bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade, financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov, za javno upravo velja upravno pravo, deloma pa tudi civilno pravo, uslužbensko javno upravo ureja sistem javnih uslužbencev (Haček 2001: 30).

Seveda lahko tudi javno upravo (tako kot upravo nasploh) definiramo funkcionalno in organizacijsko. Funkcionalno pomeni javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, organizacijsko pa skupek subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo to dejavnost (Virant 1998: 21).

3.3 DRŽAVA IN JAVNA UPRAVA

O javnem upravljanju lahko govorimo samo v okviru javnopravnih skupnosti, najširša javnopravna skupnost pa je država. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega država deluje. Dejansko država s pomočjo javne uprave izvršuje svoje cilje in dosega svoje koristi (Virant 1998: 24).

Pojem država lahko razumemo v dveh pomenih: kot organizacijo ljudi na določenem ozemlju (teritoriju), ki jih povezuje politična oblast, lahko pa jo razumemo kot organizacijo, ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju. Država je organizacija, ki ima na svojem teritoriju izključno (vrhovno, neodvisno) in vseobsegajočo oblast (Virant v Vlaj 2006: 56). Pojem oblast po definiciji pomeni moč prisiliti druge k določenemu ravnanju. Država ima politično oblast, kar pomeni, da ima moč prisiliti druge k določenemu ravnanju, na določenem teritoriju. Njena politična oblast izvira iz njenega monopola nad sredstvi fizičnega prisiljevanja. Politična oblast, ki jo ima država, mora biti institucionalizirana. To pomeni, da morajo v državi obstajati institucije in mehanizmi, preko katerih se izvaja odločanje v javnih zadevah. Obstajati morajo institucije in mehanizmi, preko katerih se oblikuje javni interes, torej se opredelijo cilji družbene skupnosti (Virant 1998: 24).

Državna oblast je izključna navznoter in navzven. To pomeni, da na ozemlju države ni organizacije, ki bi lahko spodkopala oblast države, in da država izvaja svojo oblast tudi neodvisno od drugih držav. Izključnost oblasti lahko povezujemo s pojmom suverenost. Država je torej suverena navznoter in navzven (Virant 1998: 24).

3.4 DRŽAVNA UPRAVA

Začetke državne uprave lahko iščemo v post-fevdalnem času oziroma v absolutističnih monarhijah v takratni Evropi.

Pri definiranju pojma državna uprava se pojavlja veliko različnih načinov opredelitve pojma. Velikokrat se državna uprava opredeljuje kot sistem organov; v organizacijskem smislu ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Državna uprava je, organizacijsko gledano, skupek organov, ki upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave v upravnem sistemu oziroma v upravnem procesu je jasen - državna uprava sodi v instrumentalni del tega procesa (Virant 1998: 63).

Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma državne uprave je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti (Brezovšek v Haček 2001: 36). Oblast ločimo na tri veje: zakonodajno, sodno in izvršilno vejo oblasti. Pod pojmom izvršna oziroma izvršilna veja oblasti razumemo tako vladne kot tudi upravne organe, ki jih v širšem smislu poimenujemo tudi s pojmom državna uprava. Vlada je nosilec izvršilne veje oblasti, svojo funkcijo pa opravlja s pomočjo državne uprave. Ta zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v političnih in hkrati pravnih aktih zakonodajnega organa in vlade. Državna uprava je torej aparat instrumentalnega značaja.

Državna uprava je izvrševalka politike, ne njena oblikovalka. Za učinkovito izvrševanje je izjemnega pomena strokovno znanje z upravno-pravnih področij, država lahko dobro deluje, le če je njena uprava dobro strokovno "podkovana" in usposobljena. Državna uprava pa ni zgolj primerna za izvrševanje politike, temveč tudi za pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje. Kvaliteta političnih odločitev je v veliki meri odvisna od kvalitete strokovnih podlag, ki jih pripravlja uprava. Znotraj teh dveh funkcij državne uprave jih lahko ločimo še več. Odvisno kako so različni avtorji definirali naloge znotraj državne uprave.

Rakočevič in Bekeš ločita esekutivno, kurativno in servisno funkcijo. Prva zajema izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev, druga skrb oziroma odgovornost za upravno področje,

servisna pa izvaja strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti. Virant po drugi strani govori o vrstah dejavnosti državne uprave. Našteva pet vrst dejavnosti državne uprave: regulativna dejavnost - izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter drugih aktov zakonodajnega organa, študijsko analitična dejavnost, kontrolno-nadzorna dejavnost – nadzor nad izvajanjem predpisov; primer je npr. inšpekcijski nadzor, represivna dejavnost ter operativna dejavnost – izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj in izvajanje upravnih ukrepov (Haček 2001: 38).

4. LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je eden izmed segmentov javne uprave. V stoletju, ki se je izteklo, je postala lokalna samouprava temelj parlamentarne in vsakršne druge demokracije. Danes v demokratičnih državah lokalna samouprava ni več prepuščena zgolj zakonodajnim organom. Varujejo jo tako ustavne določbe, ki jih mora zakonodajalec spoštovati, po drugi strani pa tudi mednarodnopravne pogodbe. Izhodišče za oblikovanje lokalne samouprave so lokalne skupnosti.

4.1 LOKALNE SKUPNOSTI

Lokalna skupnost označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi. Lokalna skupnost predstavlja skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani (Grafenauer 2000: 14). Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od normativne volje. Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju (Vlaj 2006: 66). Obstaja veliko definicij pojma lokalna skupnost, lahko pa povzamemo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

4.2. SAMOUPRAVNE LOKALNE SKUPNOSTI

Lokalno skupnost se definira kot družbeni pojav, pojem samoupravna lokalna skupnost pa predstavlja ustavnopravno kategorijo, zelo ozko je povezan s pojmom lokalna samouprava in je predvsem "pravni" pojem. Kot sem navedla že zgoraj, lahko o lokalni skupnosti govorimo, kadar je na nekem zaokroženem ozemlju vzpostavljeno sodelovanje in povezanost ljudi, ki tam živijo. Kadar pa odnosi in akcije ljudi na nekem področju dobijo ustrezno formalno obliko, pa lahko govorimo, da gre za lokalno skupnost kot formalno institucijo, t.j. samoupravna lokalna skupnost.

Samoupravna lokalna skupnost je lokalna skupnost, ki ima pravno določeni položaj oziroma status, to je s pravom določen krog pravic in obveznosti (Grafenauer 2000: 29).

4.3 OPREDLITEV IN BISTVENE ZNAČILNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna skupnost je nosilka lokalne samouprave. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo (Vlaj 2006: 68). Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, pri katerem posredno ali neposredno sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države. Opredelimo jo lahko tudi kot pravico lokalnih skupnosti, da samostojno, brez vmešavanja državnih oblasti, urejajo določen del javnih zadev. Te zadeve se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke. Odločanje v javnih zadevah v lokalni skupnosti mora potekati prav tako demokratično kot na ravni države. Prebivalstvo o javnih zadevah odloča bodisi neposredno ali preko izvoljenih predstavnikov. Država mora lokalnim skupnostim priznati pravni obstoj, jim podeliti pravico odločanja o določenih vprašanjih in se sama ne vmešavati v njih ter lokalnim skupnostim zagotoviti sredstva potrebna za urejanje teh zadev. Samo pod temi pogoji lahko govorimo o lokalni samoupravi (Virant 1998: 162).

Zadeve, ki jih opravljajo samoupravne lokalne skupnosti, se v teoriji delijo v dve veliki skupini. V prvo spadajo zadeve lastnega področja delovanja oziroma izvirne lokalne zadeve, v drugo pa prenesene naloge državne uprave. Splošno načelo pri določanju izvirnih nalog samoupravnih lokalnih skupnosti je, da spadajo mednje vse tiste naloge, za katere ni nujno, da se zaradi njihove splošne pomembnosti za državo opravljajo v okviru države oziroma državne uprave. Iz določil naše ustave izhaja, da je za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine, odločilno, da morajo to biti po svoji naravi "lokalne" zadeve, da gre za zadeve, ki morajo biti primerne za to, da jih občina samostojno ureja, da gre za zadeve, ki zadevajo le prebivalcev občine (Grafenauer 2000: 34).

Ob upoštevanju vsega navedenega lahko strnem, da je za lokalno samoupravo značilno, da predstavlja način upravljanja (samostojnega, neodvisnega odločanja) skupnih družbenih (javnih) zadev, da se dogaja v lokalni skupnosti, da je njen bistven element, da prebivalci lokalne skupnosti sami volijo svoje predstavnike oziroma organe, da ima samoupravna lokalna skupnost oziroma njeni organi svoje pristojnosti, ki so takšne narave, da se lahko z njimi dejansko vpliva na življenje in razvoj v njej, da ima lokalna samouprava z državnimi predpisi opredeljen pravni status, ki vključuje tudi lastnost osebe javnega prava.

V vseh modernih pravnih sistemih je lokalna samouprava ustavna kategorija, kar pomeni da je pravno zagotovljena v ustavah kot najvišjih pravnih aktih držav. V Sloveniji je po sprejemu ustave leta 1991 bila sprejeta vrsta zakonov in drugih predpisov, ki urejajo lokalno samoupravo oziroma se nanjo nanašajo. Ustavna načela konkretizira predvsem Zakon o lokalni samoupravi².

4.4 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

V tem podpoglavju bom poskušala na kratko predstaviti nekatere značilnosti lokalne samouprave v Sloveniji. Osnovna oporna točka mi bo Zakon o lokalni samoupravi - uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 100, 10.11.2005).

Občine so temeljne samoupravne skupnosti, ki v okviru zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve ter izvršujejo naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, seveda če za to zagotovi tudi sredstva. Samoupravne lokalne skupnosti so osebe javnega prava, s pravico posedovati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Samoupravne lokalne skupnosti se financirajo iz lastnih virov, če pa občina nima zadostnih sredstev za izvajanje nalog, določenih z zakonom, ji država zagotovi potrebna sredstva. Občani v samoupravnih lokalnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, sestavljenih iz članov, ki jih volijo svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Lahko pa občani odločajo o zadevah lokalne samouprave tudi neposredno - na svojih zborih, z referendumom in preko ljudske iniciative (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 2., 7., 8. in 11. člen).

Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Zagotovljeni morajo biti naslednji pogoji: popolna osnovna šola, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalna opremljenost, poštna storitve, knjižnica in prostori za upravno dejavnost. Za ustanovitev občine je potrebno tudi, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev. Mesto ima najmanj 3000 prebivalcev. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Na območju občine se lahko ustanovijo ožji deli občine, ki so lahko osebe javnega prava; seveda če tako določi statut občine (Zakon o lokalni

² Njegova današnja vsebina se bistveno razlikuje od prvotne zasnove.

samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 13., 15. a, 16. 18. in 19. člen).

Občina lahko v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 20. člen).

Znotraj občine najdemo organe občine, in sicer svet, župana in nadzorni odbor.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Izvoljen je na neposrednih, splošnih tajnih in svobodnih volitvah, izvolijo pa ga občani dotične občine. Določene elemente občinskega sveta lahko primerjamo z značilnostmi predstavniškega organa na državni ravni, hkrati pa je potrebno poudariti, da je po mnenju Šmidovnika občinski svet manj kot predstavniški organ države (Magister 1997: 11). Občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki jo imenuje izmed članov občinskega sveta. Lahko pa občinski svet ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa. Občinski svet šteje od 7 do 45 članov, člani sveta se volijo za štiri leta. Funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi. Funkcija člana občinskega sveta tudi ni združljiva s funkcijo načelnika upravne enote in vodje notranje organizacijske enote, kot tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestih, na katerih delavci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo dela organov občine.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet.

Župan predstavlja in zastopa občino. Župana volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih tajnih volitvah. Funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in delom v upravi. Prav tako ima občina najmanj enega podžupana, tega imenuje župan izmed članov občinskega sveta. Župan, podžupan in člani občinskega sveta so občinski funkcionarji. Občinski funkcionarji opravljajo svojo funkcijo nepoklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno, enako se lahko odloči tudi podžupan. Strokovno in administrativno delo za potrebe občinskega sveta opravlja občinska uprava (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 28.- 48. člen).

Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v

zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim se določi njene naloge in notranjo organizacijo. Njeno delo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Za naziv tajnik se lahko določi tudi naziv direktor ali direktorica občinske uprave. Kadar je v občini ustanovljenih več organov občinske uprave, pooblasti tajnik za posamezne naloge v zvezi z njihovim vodenjem predstojnike teh organov, katere imenuje in razrešuje župan. Ta tudi odloča o sporih o pristojnosti med organi občinske uprave. O izločitvi predstojnika organa občinske uprave ali zaposlenega v občinski upravi odloča tajnik občine. Odločitev o izločitvi tajnika občine ali župana sprejme občinski svet, ki v primeru izločitve o stvari tudi odloči. Sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi na predlog tajnika občine, določi župan. Občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Občina ne more za drugo občino opravljati nalog, ki so po zakonu ali drugem predpisu naloge občinske uprave, razen strokovnih in tehničnih nalog. Občine pa se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 49.- 50. b člen).

Premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. Lastni viri občine so: davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja. Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom. Prav tako mora občina sprejeti svoj statut, ta in tudi drugi predpisi občine se morajo obvezno objaviti v uradnem glasilu. Zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena se občine lahko povezujejo v pokrajine (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 51., 52., 61., 66. in 72. člen).

Zakonitost dela organov občine nadzorujejo državni organi, v zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 88. člen).

5. JAVNI USLUŽBENCI

V diplomskem delu se osredotočam na preučevanje odnosov med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi. Odnose bom preučevala s pomočjo raziskave "Odnosi politika - uprava na lokalni ravni oblasti", izvedene na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005. Raziskava se je natančneje osredotočila na preučevanje odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v slovenski lokalni samoupravi. Politični funkcionarji spadajo v sfero političnega, javni uslužbenci v sfero uprave. S tem namenom sem širše opisala značilnosti javnih uslužbencev na eni strani in značilnosti političnih funkcionarjev na drugi strani. V naslednjem poglavju podrobneje opisujem značilnosti javnih uslužbencev.

Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, teorija imenuje javni uslužbenci. S tem izrazom se običajno označuje osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije. Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Del aparata javnih uslužbencev je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, del pa za pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje (Virant 1998: 187). Javnega uslužbenca lahko opredeljujemo tudi v funkcionalnem in organskem smislu. V organskem smislu lahko kot javnega uslužbenca imenujemo tiste osebe, ki delujejo za neki organ, tako da se njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. V funkcionalnem pomenu pa imenujemo za javnega uslužbenca vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo (Bučar 1969: 592). Med uslužbenci razlikujemo profesionalne uslužbence, katerim je javna služba hkrati tudi osnovni vir eksistence, in priložnostne uslužbence, za katere je opravljanje javne službe le vzporedna dejavnost. Ločimo tudi med pragmatičnimi uslužbenci, ki vstopajo v službo prostovoljno, njihovi odnosi z državo pa se urejajo enostransko s predpisi, ki jih izda država. Prisilni uslužbenci morajo stopiti v javno službo neodvisno od svoje volje, zato vsebina uslužbenskega razmerja ni odvisna od njih (Bučar 1969: 592).

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev bi lahko najenostavneje definirali kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci (Haček 2001: 43). Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka na treh ravneh (Šmidovnik 1985). Ločimo institucionalno, operativno in simbolno raven. V institucionalno raven so zajete pravice in dolžnosti javnih uslužbencev, sistem odgovornosti, javno mnenje, policy vloga javnih uslužbencev, političnost

javnih uslužbencev. Vloga institucionalne ravni je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev na eni strani ter političnim sistemom na drugi strani. Iz političnega sistema bi namreč uslužbenski sistem moral črpati tisto potrebno moč in podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik potrebujejo za uspešno in učinkovito delovanje. Operativna raven zajema klasifikacijski sistem javnih uslužbencev, upravljanje človeških virov in sistem zaposlovanja javnih uslužbencev. V zadnjih letih postaja vedno pomembnejša simbolna raven javnih uslužbencev. Ta zajema etiko in upravno kulturo javnih uslužbencev (Haček 2001: 45). Znotraj sistema javnih uslužbencev ločimo lokalno raven oblasti - lokalno samoupravo in centralno raven oblasti - državna raven.

Pojem javni uslužbenec se v upravni teoriji razlikuje od pojma državni uslužbenec (Bekke, Perry in Toonen 1996: 1-2). V sodobni upravno-politični znanosti s pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade (Bogdanor, 1987: 104). V sodobnih državah pojem javnega uslužbenca ne zajema več uslužbencev zaposlenih v vladnih službah, temveč tudi vse uslužbence, ki so zaposleni v javnem sektorju.

Ugotovimo lahko, da se z razvojem sodobnega državnega sistema pojavi tudi profesionalizacija uprave. Izvajanje upravne dejavnosti dobi naravo stalnosti, delo opravljajo izobraženi strokovnjaki, za plačilo kot svoj stalni poklic (Gerth v Haček 2005: 50). Profesionalni javni uslužbenci, ki v sodobnih demokratičnih državah delujejo znotraj javne uprave, ne predstavljajo homogene skupine ekspertov, saj se med seboj precej razlikujejo. Jedro skupine javnih uslužbencev predstavljajo visoki javni uslužbenci, nekakšna uslužbenska elita, ki se na hierarhični lestvici nahaja takoj za političnimi funkcionarji. Za dostop na najvišje uslužbenske položaje sta ponavadi potrebni tako dolga in zahtevna uslužbenska kariera na določenem poklicnem področju kot tudi ustrezna izobrazba in usposobljenost. Njihov položaj namreč ni vezan na časovno omejen mandat kot pri političnih funkcionarjih, kar javnim uslužbencem, predvsem na področju sposobnosti in strokovnosti ter poznavanja in oblikovanja politik na posameznem področju nudi, velike prednosti (Stillman 1996: 196).

Družbeni položaj javnega uslužbenca je bil in je še danes v vsaj nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v zasebnem sektorju. Njihove plače se zagotavljajo iz proračuna in učinka njihovega dela skorajda ni mogoče izmeriti. Organi javne uprave niso izpostavljeni trgu, ki je najboljši pokazatelj uspešnosti in učinkovitosti v zasebnem sektorju, zato vrednosti

njihovega dela ni mogoče ovrednotiti drugače kot s politično odločitvijo (Virant 1998: 188).

Če povzamem zgoraj zapisano, javni uslužbenec opravlja naloge v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne opravlja v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in polni odgovornosti za svoje delo (Haček 2001: 42). V svojem bistvu je sistem javnih uslužbencev institucija vladanja, institucija oblasti, katerega glavne značilnosti so stabilnost, stalnost in zanesljivost (Haček 2005: 73).

5.1 (A)POLITIČNOST IN ETIKA JAVNIH USLUŽBENCEV

Teorije, ki se ukvarjajo z upravno znanostjo, predpostavljajo politično nevtralno upravo oziroma nevtralnost javnih uslužbencev. Politično nevtralna uprava v praksi zelo težko obstaja, saj so javni uslužbenci zgolj ljudje in le-ti imajo tudi svoj vrednotni sistem. Posebej so javni uslužbenci težje politično nevtralni, če daljše časovno obdobje delujejo pod določeno politično oblastjo. Kajti takrat lahko javni uslužbenci prevzamejo nekatere poglede, značilnosti in usmeritve te politične oblasti.

Če hočemo, da so kariere javnih uslužbencev stabilne, te ne bi smele biti odvisne od političnih strank, v očeh javnosti pa javnih uslužbencev ne bi smeli povezovati s političnimi strankami, če seveda želimo imeti javne službe, ki jim lahko zaupamo (Ridley 1996: 26). Politično nevtralna uprava bi zaradi svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovala mnogo učinkoviteje kot uprava, v kateri bi večino časa posvečali temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga. Uprava mora postati čimbolj strokovna, racionalna in politično odgovorna.

Upravni uslužbenci morajo svoje delo opravljati samostojno, odgovorno, strokovno in v skladu z zakonom. Upravni uslužbenci so načeloma odgovorni izvršni in zakonodajni veji oblasti, vendar je zgolj slepo izvrševanje zakonodajnih odločitev lahko tudi v nasprotju z javnimi interesi (Boštič, Košir in Rajh 1997: 20). Res je, da so politični funkcionarji tisti, ki so upravičeni do določanja politike, vendar so javni uslužbenci tisti, ki so odgovorni za strokovnost in izvajanje te politike. Prav tako javni uslužbenci ne smejo dopustiti in morajo opozarjati politične funkcionarje na morebitne nestrokovne oziroma strokovno sporne odločitve.

Eden najtežjih problemov, s katerim se ukvarjajo mnoge javne uprave, je neetično obnašanje upravnih uslužbencev v javni upravi. Temeljni etični problem predstavljajo tisti javni uslužbenci, ki se podrejajo določenim političnim in strokovnim elitam v zameno za podkupnino (Boštič, Košir in Rajh 1997: 20). Razširjenost neetičnega obnašanja v javni upravi je od države do države različna. Odvisna je tako od mentalitete ljudi, od tradicionalnih vrednot ukoreninjenih v posameznih družbah in seveda od utečenih etičnih norm. Na splošno velja, da države zahodnih demokracij nimajo takšnega problema z neetičnim obnašanjem javnih uslužbencev, kot jih imajo države v tranziciji. Slednjo predstavlja med drugimi tudi Slovenija.

S tem namenom je Vlada Republike Slovenije 18.1. 2001 sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Kodeks se uporablja za vse javne uslužbence. Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci.

Javni uslužbenec mora opravljati naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah tega kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva. Javni uslužbenec mora delovati politično nevtravno in nepristransko, do delodajalca mora biti lojalen. V odnosih z državljani, svojimi predstojniki in drugimi javnimi uslužbenci mora biti spoštljiv. Od javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa upošteva le javni interes in konkretne okoliščine primera. Javni uslužbenec svojega položaja ne sme izkoriščati za svoj zasebni interes, vedno mora ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.

Javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s tem kodeksom, mora to prijaviti v skladu z zakonom. Nasprotje interesov nastane v okoliščinah, pri katerih ima javni uslužbenec zasebni interes, ki je v nasprotju z nepristranskim in objektivnim opravljanjem nalog. Takšnemu nasprotju interesov se mora javni uslužbenec izogibati.

Pri opravljanju javnih nalog javni uslužbenec ne sme dopustiti, da bi ga uporabili za strankarske politične naloge, svoje dolžnosti mora opravljati nepristransko in lojalno, prav tako pa mora upoštevati vse omejitve politične dejavnosti, ki jih zakon nalaga določenim kategorijam javnih uslužbencev zaradi njihovega položaja ali narave opravljanja javnih nalog.

Vsi javni uslužbenci morajo biti seznanjeni z določbami in morebitnimi spremembami kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, ker so dolžni ravnati v skladu s kodeksom.

5.2 PRAVNA UREDITEV SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Področje sistema javnih uslužbencev v Sloveniji urejuje ustrezna zakonodaja, leta 2002 je bil sprejet nov Zakon o javnih uslužbencih. Na podlagi 153. člena Poslovnika državnega zbora je Državni zbor Republike Slovenije na seji 23. marca 2005 potrdil uradno prečiščeno besedilo Zakona o javnih uslužbencih.

S pomočjo Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/2005) opisujem nekatere značilnosti pravne ureditve sistema javnih uslužbencev v Sloveniji.

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenije, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. Zakon o javnih uslužbencih vsebuje devet načel sistema javnih uslužbencev. Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enaka dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate in da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen. Javni uslužbenec izvršuje naloge vestno, strokovno in pravočasno, pri izvrševanju javnih nalog ravna v skladu s pravili poklicne etike. Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih daril in daril manjše vrednosti. Varovati morajo tajne podatke in skrbeti za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva. Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

Javni uslužbenci imajo pravico do sindikalnega združevanja in sindikalnega delovanja, prav tako imajo pravico do stavke.

Zakonodaja ločuje med pojmom javni uslužbenec in uradnik. Statusa uradnika nimajo tisti javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo spremljajoča dela, te imenujemo strokovno-tehnični javni uslužbenci. Uradnik je javni uslužbenec, ki v upravnih organih opravlja javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena. Javne naloge

izvršuje v javno korist, politično nevtrarno in nepristransko. Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, v katerem se kandidati obravnavajo enakopravno, izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Uradnik izvršuje javne naloge, ki ustrezajo njegovemu nazivu. Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj v petih kariernih razredih³. Sistem javnih uslužbencev ločuje nazive od položajev. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji so naslednji: v ministrstvih - generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot, v organih v sestavi ministrstva - direktor in vodje organizacijskih enot, v upravnih enotah - načelnik in vodje organizacijskih enot, v vladnih službah - direktor in vodje organizacijskih enot in v upravah lokalnih skupnosti - direktor in vodje organizacijskih enot.

Pri samem zaposlovanju javnih uslužbencev mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranje zmogljivosti in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto tistim uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom. Temeljno merilo javnega natečaja je strokovna usposobljenost. Pri zaposlovanju na strokovno tehničnem delovnem mestu ni potreben javni natečaj, to področje urejujejo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivna pogodba.

Ta zakon predstavlja novost zlasti pri realizaciji načela ločitve politike in stroke, in sicer obstaja določba, ki omogoča sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas, določenega števila javnih uslužbencev na delovnih mestih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja (npr. delovna mesta v kabinetu). Ena večjih sprememb, ki jih prinaša ta zakon, je področje napredovanja. Napredovanje po tem zakonu ni več avtomatično, zaposleni napreduje na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin. Z ocenjevanjem se želi uradnike motivirati za doseganje čim boljših rezultatov. Na podlagi nove zakonodaje se je oblikovalo novo neodvisno telo - uradniški svet. Ta določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije.

Nova zakonodaja, ki ureja sistem javnih uslužbencev, predstavlja korak v smeri moderniziranja javne uprave, ter približevanja slovenskega sistema javnih uslužbencev zahodnim demokracijam.

³ Primer: nazivi petega kariernega razreda so naziv trinajste stopnje (referent I), naziv štirinajste stopnje (referent II), naziv petnajste stopnje (referent III) in naziv šestnajste stopnje (referent IV).

5.3 TAJNIK OZIROMA DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE

Pri raziskavi "Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti" izvedene na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005, so bili za pridobivanje podatkov razdeljeni anketni vprašalniki za direktorje občinskih uprav in vprašalniki za župane. Direktorji občinskih uprav predstavljajo upravo oziroma javne uslužbence na eni strani, župani pa politiko oziroma politične funkcionarje na drugi strani. S tem namenom bom podrobneje predstavila funkcijo direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine.

Bistvo lokalnih zadev je v neposrednem reševanju lokalnih problemov občanov, ne v avtoritarnem odločanju o njihovih zadevah. Težišče odločanja v lokalnih skupnostih ni v njihovih upravah, temveč v predstavniških in drugih organih. Te odločitve pa izvaja uprava (Prašnikar v Vlaj, 2000:45). Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 49. člen). Zaposleni v občinski upravi morajo biti strokovnjaki za upravna, pravna, ekonomska, gradbena, tehnična in druga področja.

Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave. Za direktorje občinskih uprav velja, da lahko po pooblastilu župana imenuje in razporeja delavce ter sklepa delovna razmerja z zaposlenimi. Kadar je v občini ustanovljenih več organov občinske uprave, pooblasti tajnik za posamezne naloge v zvezi z njihovim vodenjem predstojnike teh organov, ki jih imenuje in razrešuje župan. O sporih pristojnosti med organi občinske uprave odloča župan. O izločitvi predstojnika organa občinske uprave ali zaposlenega v občinski upravi odloča tajnik (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 49. člen).

Direktor občinske uprave spada med tiste javne uslužbence, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas. Delovno razmerje se sklene za dobo petih let po predhodnem javnem natečaju (Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 35/05, 68., 69. in 70. člen). Za delovno mesto tajnika oziroma direktorja občinske uprave se pri določanju plače smiselno uporabljajo določbe, ki urejajo delovno razmerje in plače načelnikov upravnih enot, kolikor ni z zakonom

o lokalni samoupravi določeno drugače (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, 100. b člen).

6. POLITIČNI FUNKCIONARJI

V okviru raziskave "Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti", izvedene na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005 je bila postavljena jasnejša ločnica med politiko in upravo v slovenski lokalni samoupravi. Znotraj sfere uprave so preučevani javni uslužbenci, znotraj sfere politike pa politični funkcionarji. S tem namenom sem obširneje opisala značilnosti javnih uslužbencev na eni strani in značilnosti političnih funkcionarjev na drugi strani. V naslednjem poglavju podrobneje predstavljam značilnosti političnih funkcionarjev.

Politične funkcionarje ločimo od javnih uslužbencev. Osnovna razlika je predvsem v tem, da politični funkcionarji pridejo na svoj položaj z neposredno ali posredno izvolitvijo v državnem organu ali organu lokalne skupnosti. Lahko so tudi imenovani na določeno delovno mesto, na podlagi političnih kriterijev. Po drugi strani javni uslužbenci opravljajo službo v javni upravi kot svoj poklic, na podlagi sklenitve delovnega razmerja. Položaj funkcionarja ni trajen, temveč je vezan na mandatno obdobje, za katero je bil izvoljen ali imenovan. Ker je njegova vloga politična, zahteva po strokovnosti ni izražena. Politične funkcionarje odlikuje njihova legitimnost ter v povezavi z njo tudi formalno ustavno pooblastilo za vladanje. Funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni javni uslužbenci (Virant 1998: 193). Predlog zakona o funkcionarjih navaja, da so funkcionarji osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti, izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti.

Izvoljeni in imenovani politični funkcionarji so v procesu oblikovanja in izvrševanja politik v stalnem stiku z javnimi uslužbenci, ki pa v ta odnos vnašajo tradicijo strokovnosti, menedžmenta in sposobnosti (Newland 1984: 141). Politična elita v sodobnih družbah ni nadrejena družbi, zato ne more izvajati regulativne funkcije s prisilo, ampak mora vzpostavljati partnerske odnose z drugimi akterji v družbi (Tomšič 1999: 22). Večina političnih funkcionarjev zaseda najvišje in najpomembnejše položaje znotraj javnih organizacij na nivoju države ali lokalne skupnosti. Njihov vpliv znotraj uprave je odvisen od več zadev: od političnega položaja, ki ga zasedajo, dolžine službovanja v politiki, povezav z najvišjimi upravnimi uslužbenci in tudi drugimi najvišjimi političnimi funkcionarji ter vrste in

izvršljivosti nalog, s katerimi se vsakodnevno soočajo (Haček 2005: 70).

Na splošno lahko trdimo, da višji kot je položaj, ki ga politični funkcionar zaseda, s širšimi in težjimi problemi se mora vsakodnevno soočati. Nižje kot se spustimo po hierarhični lestvici političnih funkcionarjev, večja je njihova stopnja specializacije. Pojavlja se tudi večja stopnja identifikacije z nalogami in problemi znotraj organizacije, kjer opravljajo svojo politično funkcijo. Politični funkcionarji na nižji položajih pogosteje težijo k večji lastni strokovnosti na ožjih področjih svojega dela (Stillman 1996).

6.1 PRAVNA UREDITEV POLITIČNIH FUNKCIONARJEV V SLOVENIJI

V Sloveniji pravno ureja položaj javnih uslužbencev Zakon o funkcionarjih v državnih organih. Zakon je bil sprejet že leta 1990 in je kot tak že precej zastarel. Tako je Vlada Republike Slovenije že določila besedilo predloga novega zakona z imenom Zakon o političnih funkcionarjih.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list SRS, št. 30/90) navaja, da imajo politični funkcionarji določene nekatere posebne pravice. Ena takšnih je nadomestilo osebnega dohodka za določeno časovno obdobje po koncu mandata, v kolikor se politični funkcionar iz objektivnih razlogov ne more takoj vrniti na prejšnje delovno mesto, oziroma ne more skleniti delovnega razmerja, ki ustreza njegovi izobrazbi za določeno vrsto poklica.

Za občinske funkcionarje se za sistemsko ureditev plač in delovna razmerja uporabljajo določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list SRS, št. 30/90, 18/91, 22/91 ter Uradni list RS, št. 2/91-l in 4/93) in določbe Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, 18/94 in 36/96). Za opravljanje občinskih funkcij imajo občinski funkcionarji pravico do plače, če funkcijo opravljajo poklicno oziroma plačila za opravljanje funkcije, če funkcijo opravljajo nepoklicno. Najvišje vrednotena funkcija v občini je funkcija župana. Plačilo za opravljanje funkcije člana občinskega sveta je sejnina za udeležbo na seji občinskega sveta oziroma seji delovnega telesa občinskega sveta. Letni znesek sejin vključno s sejinami za seje delovnih teles občinskega sveta, ki se izplača posameznemu članu občinskega sveta, ne sme presegati 15% letne plače župana (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 100/05, člen 100. b).

6.2 ŽUPAN

Pri raziskavi "Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti" izvedene na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005, so bili za pridobivanje podatkov razdeljeni anketni vprašalniki za direktorje občinskih uprav in vprašalniki za župane. Direktorji občinskih uprav predstavljajo upravo oziroma javne uslužbence na eni strani, župani pa politiko oziroma politične funkcionarje na drugi strani. Znotraj poglavja Politični funkcionarji predstavljam funkcijo župana kot primer političnega funkcionarja na lokalni ravni oblasti.

Župan je organ občine, izvoljen je na neposrednih volitvah za mandatno dobo štirih let. Je funkcionar občine, ena njegovih pomembnejših funkcij je predstavljanje in zastopanje občine in občinskega sveta. Tega sicer sklicuje in vodi seje, nima pa pravice glasovanja. Funkcija župana je esekutivna in koordinativna (izvršilna in usklajevalna). Kot izvršilni organ predvsem izvaja odločitve občinskega sveta, ima pa tudi predlagalno pravico, saj občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun, odloke in druge akte. Skrbi za objavo splošnih aktov in zakonitost dela, saj je dolžan zadržati objavo splošnega akta, ki ga sprejme občinski svet in za katerega sam meni, da ni ustaven ali zakonit (Prašnikar v Vlaj 2000: 46).

Njegova najpomembnejša funkcija je, da je predstojnik občinske uprave. Župan določa sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi, imenuje vodje notranjih organov občinske uprave ter določa o imenovanju in sklenitvi delovnega razmerja z zaposlenimi oziroma lahko za slednje pooblasti direktorja uprave. Prav tako župan imenuje in razrešuje direktorja občinske uprave (Prašnikar v Vlaj 2000: 46). Župan je suveren in praktično nedotakljiv skozi vso mandatno dobo. Za upravo, ki jo vodi, lahko izvaja v občini zelo samostojno politiko, ne glede na politiko občinskega sveta. Tukaj lahko prihaja do težav, če župan ni izvoljen iz ene od strank, ki imajo v občinskem svetu večino (Magister 1997: 30-32). Konkretno naloge župana določa Zakon o lokalni samoupravi.

7. ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO -TEORETIČNA IZHODIŠČA

Razmerje med politiko in upravo, se vedno pogosteje pojavlja v različnih razpravah, lotevajo se ga zlasti upravne vede in politologija. Vedno več pozornost tej temi namenja tudi zasebni sektor, saj tudi ta prihaja v odnose z upravnimi in političnimi akterji.

Tolikšna pozornost razmerju med politiko in upravo je razumljiva, saj uprava v najširšem pomenu besede zavzema gotovo tretjino aktivnega prebivalstva, če pa govorimo zgolj o državni upravi, pa odstotek obsega od 5 do 10 odstotkov aktivnega prebivalstva (Blondel 1990: 306). Čeprav sta upravljanje in politika tesno povezana, ni enega brez drugega, ju analitično vendarle lahko ločimo v dva procesa, in sicer v upravni proces in politični proces. Vsak od njiju ima svoje lastne cilje. Odločanje o ciljih je bistvo političnega procesa, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politično nevtrarno (Bučar 1981: 59). Upravljanja pa ni brez politike, ker se mora vedno naslanjati na družbeno moč, in ravno proces, preko katerega pridobivamo družbeno moč, imenujemo politika (Bučar 1981: 58). S političnim procesom se politična moč pridobiva, ohranja in uporablja za uveljavitev določenih interesov, z upravnim procesom naj bi prišlo do izvajanja vseh tistih upravnih opravil, ki so potrebna za doseganje ciljev politike in uprave (Brejc 2004: 231, 232).

Od M. Webra dalje je v javnosti zelo mogoče zaznati prepričanje, naj bo uprava strokovna in naj se ne ukvarja s politiko. Po M. Webu je profesionalna in hierarhična uprava v instrumentalnem odnosu do politike. Uprava je le sredstvo politike, kajti le ta določi cilje. Upravi ne preostane drugega, kot da le sprejme odločitve o načinih in sredstvih za doseganje ciljev, preostanejo ji zgolj tehnična vprašanja (Haralambos 1999).

Po Bučarjevem mnenju bi največ dosegli takrat, ko bi bilo povsem mogoče ločiti upravo kot tehničen proces od določanja ciljev kot političnega procesa. Uprava naj bi bila samo tehnično sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika (Bučar 1981: 65). Vendar je ta stroga ločitev skorajda nemogoča, ker procesa nista protislovna, ampak se prepletata. Uprava sama je namreč vedno tudi politična, nikoli ni samo tehničen proces. Tako se npr. delež vrednostnih sestavin v odločanju tem bolj povečuje, čim bolj gremo proti vrhu upravne piramide, in manjša, čim bolj gremo proti dnu (Bučar 1981: 66).

V modernih demokracijah težko postavimo mejo med politiko in upravo, politični in upravni proces se prepletata. Ideja M. Webra je preživeta. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega. Politiki bi si želeli, da bi bila uprava predvsem izvajalka in ne soustvarjalka politike. V upravi pa pogosto trdijo, da je največji problem uprave politika. Uprava bi rada zadržala svojo strokovno vlogo, kajti prav zato bi s tem obdržala tudi politično vlogo (Brejc 2004: 233).

Upravno-politični vrh se mora spuščati v urejanje razmerij, ki zadevajo neposredno zadovoljevanje potreb ljudi. Čim pa je upravno politični vrh prisiljen spustiti se v reševanje neposredno operativnih zadev, se mora nasloniti na znanost in strokovnost, ki jo zagotavlja uprava. Nastaja partnerstvo med politiko in upravo, to je partnerstvo, ki nastaja iz nuje. Kakor se spreminjajo odnosi v okolju, se spreminja potreba po strokovnosti. Strokovnost ne sme nikoli prevladovati nad politiko, ker se sicer spremeni ravnovesje sil. To lahko v končni fazi pomeni prevzem oblasti strokovnega dela upravno političnega podsistema. Politični funkcionar mora biti zato vedno na preži pred strokovnjaki, ki so nosilci svojega lastnega vrednostnega sistema (Bučar 1981: 82). Temeljna dilema glede vloge uprave v sodobnih demokracijah se ne nanaša na vprašanje primernosti njihovega sodelovanja v procesu oblikovanja politik, temveč na vprašanje, do katere mere naj v tem procesu sodelujejo in ali njihovo sodelovanje ne bo spodneslo vloge političnih funkcionarjev (Appleby v Haček 2005: 73).

Vse kaže, da uprava ni več zadolžena zgolj za izvajanje odločitev, sprejetih v politiki, ampak je aktivno vključena v sam proces oblikovanja odločitev (Heady 1991: 448). Uprave so močne, so strokovno podkovane, stabilne in so lahko dober oblikovalec politik v moderni dobi. Problem nastaja, ker jim manjka legitimnost in poljudnost. Legitimnost lahko pridobijo predvsem s svojo učinkovitostjo, strokovnostjo in z zagotavljanjem rezultatov, težje pa bi uprava dosegla poljudnost pri ljudeh (Peters 2001: 251,252). Upravi v nasprotju s politiko primanjkuje tudi ideologije in svoje filozofije. Če bi oblikovanje politik prevzela uprava, se lahko pojavijo nekatere težave, kar bi lahko privedlo tudi do fragmentiranja vlade (Peters 2001: 233,234). Zaključim lahko, da politika in uprava medsebojno sodelujeta na različnih področjih, druga brez druge ne morata preživeti, potrebna je strokovnost v politiki, uprava pa brez prisotnosti politike prav tako ne more delovati.

Uprava sodeluje tudi pri procesu oblikovanja politik, vendar bi pa sama po sebi težje prevzela to vlogo, zato morajo politični funkcionarji v svojem odnosu z javnimi uslužbenci tvoriti in razvijati proces oblikovanja politik (Peters 2001: 220).

7.1 ODNOSI MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI

Znotraj arene političnega nastopajo politični funkcionarji, znotraj arene upravnega nastopajo javni uslužbenci. S preučevanjem odnosov med politiko in upravo hkrati preučujemo tudi odnose med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, saj razmerje med politiko in upravo opredeljuje konkretne odnose med politikami in javnimi uslužbenci.

Čim višje so javni uslužbenci v upravno-političnem procesu oziroma v hierarhični strukturi javne uprave, tem bolj so po svojem ravnanju in pristojnostih podobni politikom. Politiki potrebujejo javne uslužbence, saj ti obvladajo stroko in imajo ustrezen občutek za politiko. Veljalo pa naj bi, da se politiki ne bi smeli vmešavati v upravo, javni uslužbenci pa se po naravi stvari morajo ukvarjati s politiko (Brejc 2004: 242). Tukaj pride še posebej do veljave vrednostna opredeljenost javnih uslužbencev in njegov politični pogled.

Nestvarno bi bilo namreč pričakovati, da so javni uslužbenci "politični evnuhi" (Ponton in Gill 1992: 154). Če politična odločitev javnemu uslužbencu ustreza, se bo potrudil in uporabil vsa zakonita sredstva, da bi jo uresničil. V primeru, da se s politično odločitvijo ne strinja, bo poiskal vse mogoče proceduralne zaplete ali pa ravnal birokratsko dosledno. Javni uslužbenec lahko ravna politično in ni ravno nujno, da je član kakšne politične stranke, ni nujen njegov politični aktivizem.

7.1.1 PREDNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

V odnosu med politiko in upravo imajo tako javni uslužbenci kot tudi politični funkcionarji določene prednosti in določene slabosti. Akterju posamezne prednosti znotraj odnosa omogočajo možnost večjega vpliva, kot ga ima drugi akter.

Najpomembnejša prednost javnih uslužbencev v primerjavi s političnimi funkcionarji so informacije in strokovno znanje, prav tako javni uslužbenci posedujejo izkušnje in njihove storitve so pogosto nepogrešljive (Critchley v Haček 2005: 74). Informacije v vsaki vladi se kopičijo in zbirajo znotraj upravnih organizacij. Te informacije je potrebno razvozlati in jih

smiselno uporabiti. Za to pa je ponovno potrebno strokovno znanje, ki ga posedujejo javni uslužbenci (Peters 2001: 234). Ti lahko informacije in znanje, ki jih posedujejo, menjajo za določen vpliv nad oblikovanjem politik (Peters 2001: 234, 235). Druga pomembna prednost javnih uslužbencev je odločanje. Uprava je zaradi dostopa do informacij precej hitra in učinkovita pri svojem odločanju in ravno zaradi tega se na upravo prenaša vedno večji del oblasti (Schoenbrod v Haček 2005: 74). Prednost predstavlja tudi domnevna apolitičnost javnih uslužbencev, saj le ti niso podvrženi pritiskom s strani volilne baze in politične stranke. Apolitičnost omogoča javnim uslužbencem poudarjanje lastne strokovnosti (Critchley v Haček 2005: 74). Ne moremo pa predpostavljati popolne apolitičnosti javnih uslužbencev, saj ti lahko določenim odločitvam dajejo prednost, druge pa potisnejo v ozadje.

Zraven naštetega predstavlja prednost uprave njena stalnost in stabilnost. Ker so javni uslužbenci zaposleni za dalj časa v nasprotju s krajšim mandatnim obdobjem političnih funkcionarjev, lahko probleme rešujejo in iščejo ustrezne rešitve daljše časovno obdobje (Peters 2001: 236, 237). Če strnem, so osnovne značilnosti in hkrati prednosti javnih uslužbencev: strokovno znanje, posedovanje informacij, učinkovitost in hitrost pri sprejemanju odločitev, apolitičnost, stabilnost in stalnost.

7.1.2 PREDNOSTI POLITIČNIH FUNKCIONARJEV

Najpomembnejša prednost, ki jo imajo politični funkcionarji v primerjavi z javnimi uslužbenci, je njihova legitimnost, v povezavi z njo pa tudi formalno in legitimno vladanje. Pomembna prednost je tudi denar. Politični funkcionarji odločajo o porabi, razporeditvi in višini proračunskih sredstev in seveda želijo nad proračunskim procesom obdržati čim več nadzora (Peters 2001: 238). Critchley poudarja razliko med upravo in politiko, javni uslužbenci ne morejo in ne smejo rešiti nobenega spornega vprašanja glede oblikovanja ali izvrševanja politik. Javni uslužbenci za političnega funkcionarja pripravljajo ustrezna strokovna gradiva ter dajejo jasna priporočila glede bodočega ravnanja, a končna odločitev je vselej odločitev političnega funkcionarja (Critchley v Haček 2005: 77).

Ministri in drugi politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti imajo na voljo posebne svetovalce. Ti svetovalci predstavljajo vez med svetom politične aktivnosti kot tudi z upravnim aparatom. Zato na hierarhičnem vrhu uprava ni aktivnost, ki jo lahko ločimo od politike, niti ni politika aktivnost, ki bi jo lahko jasno razločevali od uprave (Jones v Haček

2005: 78). Osnovne značilnosti in hkrati prednosti političnih funkcionarjev torej so: legitimnost, finančna sredstva oziroma posedovanje moči odločanja o proračunskih sredstvih, končna odločitev pri procesu oblikovanja politik ter posebni svetovalci, ki so na voljo političnim funkcionarjem in predstavljajo vez med politiko in upravo.

7.2 ODNOSI MED POLITIKO IN UPRAVO NA LOKALNI RAVNI

Marsikaj, kar sem do zdaj navedla o odnosu med politiko in upravo, natančneje o odnosu med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, velja tudi za lokalno raven oblasti. Obstajajo pa seveda nekatere specifične značilnosti. Omenila bom nekatere najpomembnejše.

Lokalni politiki bolj uresničujejo politiko višjih ravni, kot pa jo sami ustvarjajo. Posledica takšne njihove vloge je razmejitev pristojnosti med državnim in lokalnim. Predpisi lokalni oblasti ne dajejo veliko manevrskega prostora za oblikovanje samostojne politike na določenem področju. Govorimo lahko le o relativni samostojnosti (Schultz 1979: 79).

Politična aktivnost lokalnih funkcionarjev je deloma omejena s politiko na višji ravni, deloma pa s pristojnostmi visokih državnih uradnikov. Ker se politiki na lokalni ravni srečujejo s številnimi težavami, se mnogo bolj kot s politiki povezujejo z visokimi državnimi uradniki. Na ta način politiki na lokalni ravni dobijo številne informacije, deležni so dela ekspertnih znanj in v svojem okolju na ta način povečujejo svoj vpliv. Tako se ustvarja specifično razmerje med lokalno politiko in državno upravo (Brejc 2004: 244).

Znotraj lokalne veje oblasti so posebni odnosi tudi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Določbe o vodenju in odločanju v upravah lokalnih skupnosti so v Zakonu o lokalni samoupravi precej skope, da bi lahko natančno vedeli, kako so porazdeljene pristojnosti med župana in direktorja občinske uprave. Navedeno je, da župan imenuje direktorja občinske uprave in mu je tudi nadrejen.

Drugače pa so pristojnosti vodenja uprav od občine do občine zelo različno razdeljene med župana in direktorja uprave. Največkrat je ta delitev dela odvisna od strokovnosti vsakega od njiju, od tega, ali župan funkcijo opravlja poklicno, od odnosov med njima... (Prašnikar v Vlaj 2000: 48). Pomembna ugotovitev pilotskega projekta Reorganizacija občinske uprave, ki je bil izveden v mestni občini Koper in primerjalno tudi v nekaterih drugih občinah, je bila prav nejasen odnos med županom in direktorjem v lokalnih skupnostih nasploh. Vsekakor je

bila pomembna ugotovitev tega projekta, da tako županom kot tudi direktorjem in sploh vodilnim kadrom v lokalnih skupnostih primanjkuje znanja o vodenju organizacij in vodstvenih sposobnosti. Zavedati se je treba, da je uspešnost uprave večinoma odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev, kajti funkcionarji se menjavajo in zapustijo upravo in to ravno takrat, ko pridobijo ustrezno strokovno znanje in veščine vodenja uprave (Prašnikar v Vlaj 2000: 48).

Župan naj bi dejansko opravljal funkcijo odločanja, usmerjanja, delegiranja in nadzora, direktor pa funkcijo vodenja, vendar je pogosto ta delitev dela povsem nejasna. Problem, ki nastaja, je, da vloga lokalnih javnih uslužbencev ni niti politična niti upravna. Od primera do primera se z različno intenzivnostjo mešata politika in strokovnost. Javni uslužbenci pogosto ravnaajo politično, lokalni politiki pa se velikokrat znajdejo v takšnih okoliščinah, ko morajo ravnati strokovno.

8. IDEALNO TIPSKE MODELI IN OBLIKE ODNOSOV MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI

Odnos med upravo in politiko oziroma odnos med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je precej težko raziskovati, saj so odnosi v vsakem upravnem sistemu specifični. Javni uslužbenci na eni strani in politični funkcionarji na drugi strani so pomembni akterji tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni oblasti. Vendar njihov odnos ni lahko opredeljiv in izmerljiv. Eden od možnih načinov raziskovanja tega odnosa je s pomočjo tipskih modelov, ki pojasnjujejo interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Modeli predstavljajo določene standarde, s katerimi lahko, predvsem na osnovi empiričnih podatkov, primerjamo resničnost (Peters v Haček 2005: 186). Te koncepte modelov so zasnovali različni avtorji. V diplomskem delu se bom osredotočila na pet idealno tipskih modelov Petersa in štiri oblike upravno političnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana. V ustrezen model bom poskušala umestiti slovensko lokalno samoupravo, saj bom na ta način lažje pojasnila odnose med politiko in upravo na lokalni ravni. Pri predstavitvi modelov mi bo v veliko pomoč knjiga avtorja Mira Hačka, Politika birokracije.

Uprava že zelo dolgo ni zadolžena zgolj za izvajanje odločitev, sprejetih s strani političnih funkcionarjev, ampak je aktivno vključena tudi v proces oblikovanja odločitev (Heady 1991: 448) oziroma proces oblikovanja politik. Politični funkcionarji in javni uslužbenci igrajo v političnem procesu zelo različne vloge (Bekke, Perry in Toonen 1996: 1-13). Javne uslužbenke odlikuje strokovno znanje, posedovanje informacij, učinkovitost in hitrost pri sprejemanju odločitev, apolitičnost, stabilnost in stalnost. Osnovne značilnosti in hkrati prednosti političnih funkcionarjev v političnem procesu pa so: legitimnost, finančna sredstva oziroma posedovanje moči odločanja o proračunskih sredstvih, končna odločitev pri procesu oblikovanja politik ter posebni svetovalci, ki so na voljo političnim funkcionarjem in predstavljajo vez med politiko in upravo.

Javni uslužbenec je v politični proces pogosto vključen zato, da v javnosti predstavlja lastno organizacijo, politični funkcionar pa je v politični proces vključen zato, da promovira svojo lastno kariero ali politiko lastne politične stranke (Peters v Haček 2005: 83).

Modeli nam pomagajo raziskovati odnose med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, vendar ne smemo pričakovati, da bodo popolnoma odražali realno stanje.

8.1 IDEALNO TIPSKE MODELE GUY B. PETERSA

Idealno tipski modeli Petersa so predstavljeni v njegovi knjigi *Comparing Public Bureaucracies*, izdani leta 1988.

FORMALNI MODEL

Prvi model odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je formalno pravni model, v katerem je vloga javnega uslužbenca omejena na izvrševanje vsega, kar mu predpostavljeni politični funkcionar ukaže. Politična odgovornost je preložena izključno v roke političnih funkcionarjev. Čeprav je formalni model v očeh večine pravnih strokovnjakov zastarela podoba, pa vendar odseva najbolj realno podobo tega, kar vidi najširša javnost in kar pogosto vidijo tudi sami politični funkcionarji (Peters v Haček 2005: 84).

ETATISTIČNI MODEL

Javni uslužbenci in politični funkcionarji imajo v tem modelu relativno podobne vrednote in cilje, še zlasti je za obe skupini pomembno nemoteno delovanje izvršilne veje oblasti (Mayntz v Haček 2005: 84). V tovrstni koncepciji interakcij se javni uslužbenci in politični funkcionarji v primeru posredovanja od zunaj združujejo v nekakšne koalicije, oba niza akterjev si tudi delita močan interes pri upravljanju države. Pomembno je poudariti, da politična in upravna vloga v mnogih političnih sistemih nista izrazito ločeni, ampak se bolj prepletata (Haček 2005: 84).

FUNKCIONALNI MODEL

Ta model je nekakšen podaljšek etatističnega modela, vendar s pomembno razliko. Etatistični model predvideva integracijo političnih in upravnih elit le zgornjih slojev obeh skupin, funkcionalni model pa predvideva integracijo obeh elit na osnovi področja njihovega dela. V tovrstnem modelu so politične in upravne elite znotraj določenega dela družbe združene nasproti političnim in upravnim elitam znotraj nekega drugega dela družbe (Haček 2005: 85).

TEKMOVALNI MODEL

V tekmovalnem modelu tako politični funkcionarji kot tudi javni uslužbenci izražajo zahtevo po lastni moči in nadzoru nad oblikovanjem politik. Javni uslužbenec je v okviru tega modela večkrat v vlogi osebe, ki se postavi po robu političnemu funkcionarju ali na zahteve slednjega sploh ne reagira in naredi tisto, kar sama misli, da je najbolje in prav (Peters v Haček 2005:

85). Osnovna značilnost tekmovalnega modela je konflikt med obema skupinama akterjev. Do konflikta lahko pride na različne načine. Ena najenostavnejših in najpogostejših oblik je pasiven oziroma nenamenski konflikt, poznamo pa tudi aktiven in popolnoma nameren konflikt. Konflikt med obema nizoma akterjev je lahko tudi strankarske narave. V modernih demokratičnih državah je ena ključnih predpostavk v sistemu javnih uslužbencev, predpostavka o nevtralnosti in nepolitičnosti javnih uslužbencev, vendar kljub temu politizacija javnih uslužbencev obstaja. To se lahko pojavi v državah, v katerih je skozi daljše časovno obdobje na oblasti le ena politična stranka ali koalicija, katere politična stališča lahko prevzame tudi birokratski aparat. Težave nastanejo ob menjavi oblasti, saj uslužbenska mesta zasedejo posamezniki, ki se identificirajo predvsem s politikami prejšnje oblasti. Zraven tega v nekaterih državah zlasti visoki javni uslužbenci za določen čas prevzamejo tudi čisto politične funkcije in se kasneje vračajo na svoje uslužbenko mesto (Haček 2005: 86).

MODEL ADMINISTRATIVNE DRŽAVE

Model odraža dejstvo, da v procesu oblikovanja politik in odločanja znotraj vlade vedno bolj prevladujejo javni uslužbenci. Peters najde razlog v vedno večjem obsegu dela, ki je obenem tudi vedno bolj kompleksno in tehnično zahtevno. Politični funkcionarji takšnega dela ne morejo opraviti sami, zato vsa zahtevnejša opravila prehajajo v delokrog javnih uslužbencev (Peters v Haček 2005: 87). Model administrativne države je popolno nasprotje prvega modela, t.j. formalnega modela, in je kot takšen še neuveljavljen v sodobni strokovni literaturi.

8.2 ŠTIRI RAZLIČNE OBLIKE ODNOSOV MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI PO ABERBACHU, PUTNAMU IN ROCKMANU

Aberbach, Putnam in Rockman v svojem delu *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, izdani leta 1981, opisujejo štiri različne oblike odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.

FORMA 1: POLITIKA/ADMINISTRACIJA

Ta forma predstavlja precej enostavno obliko odnosa med politiki in upravo. Izvajanje politik je v izključni pristojnosti javnih uslužbencev, medtem ko so politični funkcionarji odgovorni za oblikovanje politik. Gre za klasično formo javne uprave, v kateri odločajo politiki, javni uslužbenci pa zgolj uresničujejo njihove interese (Heady, 2001). Ta forma v modernih demokratičnih državah skorajda ne obstaja več, saj so ti izurjeni javni uslužbenci v procesu oblikovanja politik zagotovili pomemben vpliv. Pri tem procesu sodelujejo v veliko večji meri

zgolj kot izvrševalci politik (Peters 2001; Heady 2001; Aberbach, Putnam in Rockman v Haček 2005).

FORMA 2: DEJSTVA/INTERESI

Druga forma predpostavlja, da tako politiki kot tudi javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar je njihov prispevek različen. Javni uslužbenci zbirajo podatke in posredujejo znanje, politiki vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne analize, medtem ko politiki vnašajo politično občutljivost (Aberbach, Putnam in Rockman v Haček 2005: 93).

FORMA 3: ENERGIJA/RAVNOTEŽJE

V tej formi med politiki in javnimi uslužbenci obojni sodelujejo v procesu oblikovanja politik in se obojni tudi ukvarjajo s politiko. Politiki iščejo predvsem pozornost in vnašajo v politični sistem energijo, medtem ko se javni uslužbenci raje umaknejo v ozadje in vnašajo v odnos politično ravnotežje. Obojni potrebujejo politična znanja, vendar pri tem ne gre za isto vrsto političnih znanj. Medtem ko je naravno okolje političnega funkcionarja oder in javni nastop, se večina javnih uslužbencev bolje počuti izven pogleda javnosti. Razlika med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je tudi v tem, da se politični funkcionarji odločajo za reševanje bolj splošnih vprašanj, s filozofskim pridihom, javni uslužbenci pa se ukvarjajo z bolj specifičnimi problemi in se odločajo tudi počasneje (Aberbach, Putnam in Rockman v Haček 2005: 95).

FORMA 4: ČISTI KRIŽANEC

Opažamo, da se skozi čas vloga političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev spreminja. Vedno večje je prekrivanje obeh vlog in v vedno večji meri je možnost zaslediti proces "politizacije" uprave in javnega uslužbenca. Pojav čistega križanca najdemo v povezavi z razvojem ključnih javnih agencij in uradov, kot so uradi vlade, osebje Bele hiše, urad predsednika vlade..., v katerih je zaposlenih vse večje število političnih uradnikov (Aberbach, Putnam in Rockman v Haček 2005: 96).

9. POLITIČNI FUNKCIONARJI IN JAVNI USLUŽBENCI - EMPIRIČNO RAZISKOVANJE

9.1 ZNAČILNOSTI, RAZLIKE IN PODOBNOSTI POLITIČNIH FUNKCIONARJEV IN JAVNIH USLUŽBENCEV

Na začetku diplomskega dela sem si zastavila dve raziskovalni vprašanji, in sicer kakšne so značilnosti političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev ter kakšne so podobnosti in razlike med obojnimi. Na podlagi teoretičnih izhodišč sem prišla do nekaterih odgovorov. Ugotavljam, da do razlik prihaja zaradi razlik v načinu izbire javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev, kar seveda vodi posledično do razlik med njimi in do razlik v vlogah, ki jih obojni igrajo v upravno-političnem procesu. Odgovore na zastavljeni vprašanji želim utemeljiti še s pomočjo empiričnih podatkov, pridobljenih z raziskavo "Odnosi politika - uprava na lokalni ravni oblasti", izvedeni na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005.

Značilnosti, podobnosti, razlike med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v slovenski lokalni samoupravi bom preverjala na podlagi izobrazbene strukture, kariernih poti in družbenega položaja obojnih.

IZOBRAZBA

Tabela 9.1.1: Izobrazbena struktura političnih funkcionarjev, visokih javnih uslužbencev in zaposlenih v državni upravi v Republiki Sloveniji (v odstotkih)

Stopnja pridobljene izobrazbe	Slovenija						
	Nacionalna raven 2003		Zaposleni v državni upravi**	Lokalna raven 2003		Lokalna raven 2006	
	VJU	PF		VJU	PF	VJU	PF
* Osnovna izobrazba ali manj	0	0	3	0	0	0	0
Srednja izobrazba	0	4	65	6	35	6	34
Visoka in univerzitetna izobrazba	100	96	32	94	65***	94	66****
... od tega magisterij, doktorat	(31)	(27)	(3)	(2)	(6)	(7)	(9)
Skupaj	100	100	100	100	100		100

N=	(232)	(109)	(32.209)	(67)	(68)	(102)	(92)
----	-------	-------	----------	------	------	-------	------

Vir: Haček (2004) in Haček (2006).

* VJU = visoki javni uslužbenci; PF = politični funkcionarji, JU = javni uslužbenci.

** Vir: podatki Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije, stanje dne 31.12.2002.

*** od tega 27 odstotkov višješolska in 38 odstotkov visokošolska in univerzitetna izobrazba.

**** od tega 22 odstotkov višješolska in 36 odstotkov visokošolska in univerzitetna izobrazba.

Kar 94% visokih javnih uslužbencev na lokalni ravni, tako leta 2003 kot tudi leta 2006, ima visoko in univerzitetno izobrazbo, zgolj 6% jih ima srednješolsko izobrazbo. Pri političnih funkcionarjih je razmerje nekoliko drugačno. Visoko in univerzitetno izobrazbo na lokalni ravni, tako leta 2003 kot tudi leta 2006, ima samo $\frac{2}{3}$ političnih funkcionarjev, $\frac{1}{3}$ političnih funkcionarjev pa ima srednješolsko izobrazbo. Pridobljeni podatki kažejo, da so visoki javni uslužbenci na lokalni ravni precej višje izobraženi kot politični funkcionarji na lokalni ravni. Kar pa je zanimivo, da so politični funkcionarji na nacionalni ravni očitno bolj izobraženi kot politični funkcionarji na lokalni ravni. Pri visokih javnih uslužbencih pa med lokalno in nacionalno ravni ni bistvenih razlik.

DRUŽBENI POLOŽAJ

Tabela 9.1.2: Poklicni status očetov političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji (v odstotkih)

Poklicni Status	Slovenija					
	2003				2006	
	Nacionalna Raven		Lokalna raven		Lokalna Raven	
*	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF
Vodilni uslužbenec	16	18	10	6	10	8
Strokovnjak ali intelektualec s fakultetno izobrazbo	11	13	6	3	1	0
Uslužbenec s fakultetno izobrazbo	4	2	6	0	4	3
Uslužbenec brez fakultetne izobrazbe	28	17	11	14	17	15
Kvalificiran delavec	30	37	49	54	48	49
Pol- ali nekvalificiran delavec	11	13	18	23	20	25
Skupaj	100	100	100	100	100	100
N=	(222)	(106)	(63)	(65)	(95)	(89)

Vir: Haček (2004) in Haček (2006).

* VJU = visoki javni uslužbenci; PF = politični funkcionarji.

Leta 2003 je anketa pokazala, da je poklicni status očeta tako političnih funkcionarjev kot visokih javnih uslužbencev na lokalni ravni oblasti precej podoben. Prednjačijo predvsem poklicni status kvalificiranega delavca, pol- ali nekvalificiranega delavca in uslužbenca brez fakultetne izobrazbe. Precej podobno situacijo najdemo prav tako leta 2006. Na nacionalni ravni tako pri političnih funkcionarjih kot pri visokih javnih uslužbencih najdemo predvsem poklicne statute kvalificiranih delavcev in uslužbenca brez fakultetne izobrazbe. Na nacionalni ravni oblasti je večji procent vodilnih uslužbencev in manjši procent pol- ali nekvalificiranih delavcev v primerjavi z lokalno ravni oblasti. Podatki kažejo, da je v Sloveniji prisotna odsotnost elitističnega družbenega položaja tako pri političnih funkcionarjih in visokih javnih uslužbencih na lokalni in nacionalni ravni.

KARIERNE POTI

Tabela 9.1.3 : Čas vstopa v politiko oziroma upravno službo in povprečna starost političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji (v letih)

Poklicni Status	Slovenija					
	Nacionalna Raven		Lokalna raven		Lokalna raven	
	2003		2003		2006	
*	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF
Povprečna Starost	47	49	42	51	44	53
Povprečna starost pri vstopu v politiko oz. upravno službo	31	33	30	34,5	31	34,5
Povprečna dolžina dosedanje kariere poti v upravi oz. politiki	14,5	15	-	-	13	15

Vir: Haček (2004) in Haček (2006).

* VJU = visoki javni uslužbenci; PF = politični funkcionarji.

Na nacionalni ravni (2003) in lokalni ravni (2003, 2006) je povprečna starost političnih funkcionarjev višja v primerjavi z visokimi javnimi uslužbenci. Prav tako imajo politični funkcionarji povprečno višjo starost pri vstopu v politiko, kot je povprečna starost visokih javnih uslužbencev pri vstopu v javno službo. Povprečna dolžina dosedanje kariere poti v upravi oziroma v politiki je daljša pri političnih funkcionarjih kot pri visokih javnih uslužbencih. Podatki me nekoliko presenečajo, saj sem pričakovala daljšo karierno pot javnih uslužbencev, saj naj bi se ti zaposlili v upravi kar hitro po končanem šolanju. Po drugi strani

me pa preseneča relativno dolga karierna pot političnih funkcionarjev, saj naj bi se ti odločali za vstop v politiko v zrelejšem življenjskem obdobju, ko si že pridobijo delovne izkušnje na drugih področjih.

Kot ugotavlja Haček, naj bi te posebnosti izvirale iz specifičnega zgodovinsko-političnega konteksta. Slovenski sistem javnih uslužbencev je bil v zadnjem desetletju podvržen reformi, zraven tega kot samostojni sistem znotraj političnega sistema v sodobnem smislu upravljanja deluje komaj dobrih deset let, zato je relativno kratko karierno pot večine javnih uslužbencev mogoče pojasniti tudi na ta način. Relativno zgodnji vstop političnih funkcionarjev v politiko in njihovo nizko povprečno starost bi bilo mogoče pojasniti z mladostjo slovenskega političnega sistema (Haček 2005: 139).

KARIERNA MOBILNOST JAVNIH USLUŽBENCEV

Tabela 9.1.4: Karierna mobilnost visokih javnih uslužbencev v Sloveniji

Karierna mobilnost	(N)	Odstotek VJU, ki so preživeli 25% ali več odraslega življenja* zunaj organov oblasti	Odstotek VJU, ki so v teku svoje kariere »služili« v več kot enem upravnem organu
Slovenija – nacionalna raven (2003)	(232)	48	50
Slovenija – lokalna raven (2003)	(67)	49	52
Slovenija – lokalna raven (2006)	(101/97)	53	39

Vir: Haček (2004) in Haček (2006). Številka v oklepaju predstavlja število v raziskavo zajetih enot (N).

* definirano kot življenje po dopolnjenem petindvajsetem letu starosti.

Glede karierne mobilnosti visokih javnih uslužbencev v Sloveniji ugotavljamo, da je zanje značilna relativna visoka karierna mobilnost. Zanimiv je podatek, da je karierna mobilnost enako visoka pri visokih javnih uslužbencih tako na lokalni kot na nacionalni ravni oblasti.

Visoki odstotek visokih javnih uslužbencev, ki so preživeli 25% ali več odraslega življenja zunaj organov oblasti, lahko interpretiramo kot primer sistema javnih uslužbencev s poznim vstopom v upravno službo, kar lahko povežemo s podjetniškim sistemom (odprt sistem zaposlovanja javnih uslužbencev, možnost vstopa na visoke upravne položaje tudi od zunaj, visoka karierna mobilnost). Visoki odstotek visokih javnih uslužbencev, ki so v teku svoje

kariere služili v več kot enem upravnem organu, pa lahko pojasnimo kot sisteme javnih uslužbencev z visoko karierno mobilnostjo (Haček 2005: 140).

ZAKLJUČNE UGOTOVITVE (LOKALNA RAVEN OBLASTI)

Podatki jasno kažejo, da so visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti precej bolje izobraženi kot politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti. Visoka oziroma univerzitetna izobrazba je ključen pogoj za vstop v upravno elito na lokalni ravni. Tudi pri političnih funkcionarjih na lokalni ravni je visoka ali univerzitetna izobrazba zelo relevantnega pomena, ni pa ključen pogoj. Lahko zaključim, da so javni uslužbenci v primerjavi s političnimi funkcionarji na lokalni ravni bolj strokovno podkovani. Kar seveda ustreza pogoju, da javni uslužbenci v upravno-politični odnos vnašajo predvsem strokovnost. V Sloveniji družbeni položaj ni nujni pogoj za pridobitev ustrezne izobrazbe. Javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti relativno pozno vstopajo v upravno službo, prav tako so njihove dosedanje karierne poti relativno kratke, so pa visoko karierno mobilni (kar kaže na odprti sistem zaposlovanja uradnikov - vstop v upravno elito je mogoč tudi od zunaj). Politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti relativno zgodaj vstopajo v politiko in njihova karierna pot je relativno dolga. Karierne poti javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev so si zelo podobne tako na lokalni kot na nacionalni ravni oblasti. Podatki karierne poti za področje Slovenije so me zelo presenetili, saj sem pričakovala daljšo karierno pot javnih uslužbencev, kajti ti naj bi se zaposlili v upravi kar hitro po končanem šolanju. Po drugi strani pa me preseneča relativno dolga karierna pot političnih funkcionarjev, saj naj bi se ti odločali za vstop v politiko v zrelejšem življenjskem obdobju, ko si že pridobijo delovne izkušnje na drugih področjih. Kot ugotavlja Haček, naj bi te posebnosti izvirale iz specifičnega zgodovinsko-političnega konteksta Slovenije (podrobneje poglavje 9.1, karierne poti).

9.2 VLOGE POLITIČNIH FUNKCIONARJEV IN JAVNIH USLUŽBENCEV TER PODROČJE OBLIKOVANJA POLITIK

V diplomskem delu želim raziskati vprašanje, kakšne vloge igrajo javni uslužbenci in politični funkcionarji v upravno-političnem odnosu. Zanima me tudi, kakšen je odnos med obojnimi, kateri so oblikovalci in kateri izvrševalci politik. S pomočjo analize vsebine formalnih dokumentov in s pomočjo formalnih dokumentov sem ugotovila, da se vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev razlikujejo. Javne uslužbenke odlikuje predvsem strokovno znanje, posedovanje informacij, učinkovitost in hitrost pri sprejemanju odločitev,

apolitičnost, stabilnost in stalnost. Politični funkcionarji pa imajo po drugi strani predstavniško vlogo in vlogo odločanja, legitimnost in navsezadnje končno odločitev pri oblikovanju politik. Prav tako ugotavljam, da uprava ni več zadolžena zgolj za izvajanje odločitev, sprejetih v politiki, ampak je aktivno vključena v sam proces oblikovanja odločitev. Politika in uprava medsebojno sodelujeta na različnih področjih, druga brez druge ne moreta preživeti, potrebna je strokovnost v politiki, uprava pa brez prisotnosti politike prav tako ne more delovati. Podrobnejše odgovore na zastavljena vprašanja in predvsem odgovore za odnos med politiko in upravo na lokalni ravni bom pa pridobila s pomočjo empiričnih podatkov, pridobljenih v okviru raziskave “Odnosi politika - uprava na lokalni ravni oblasti”, izvedeni na Fakulteti za družbene vede, novembra 2005, ter v okviru raziskave “Upravljaljske sposobnosti in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah”, izvedene na Fakulteti za družbene vede, leta 2007. S pomočjo teh podatkov bom preverjala tudi veljavnost obeh hipotez. Ti podatki mi bodo predvsem razkrili, kakšne vloge imajo javni uslužbenci in kakšne politični funkcionarji, kateri so oblikovalci politik in ne navsezadnje, ali so javni uslužbenci na lokalni ravni nevtralni oziroma apolitični.

POLITIZACIJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN POLITIČNIH FUNKCIONARJEV

Teorije, ki se ukvarjajo z upravo znanostjo, predpostavljajo politično nevtralno upravo oziroma nevtralnost javnih uslužbencev. Politično nevtralna uprava v praksi zelo težko obstaja, saj so javni uslužbenci zgolj ljudje in le-ti imajo tudi svoj vrednotni sistem. Večina držav skuša omejevati aktivnost javnih uslužbencev v političnem procesu, v nekaterih političnih sistemih je celo prepovedano članstvo javnih uslužbencev v političnih strankah.

Tabela 9.2.1: Članstvo visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev v političnih strankah v Republiki Sloveniji I. (v odstotkih)

Članstvo v politični stranki	Visoki javni uslužbenci – nacionalna raven	Politični funkcionarji – nacionalna raven	Politični funkcionarji – lokalna raven 2003	Visoki javni uslužbenci – lokalna raven 2003	Politični funkcionarji – lokalna raven 2006	Visoki javni uslužbenci – lokalna raven 2006
	2003		2003		2006	
Je član politične stranke	13	65	66	25	66	13
Ni član politične stranke	85	34	34	69	33	83

Se ni želel opredeliti, ni odgovora	2	1	0	6	1	4
Skupaj	100	100	100	100	100	100
N=	(232)	(109)	(68)	(67)	(92)	(102)

Vir: Haček (2004) in Haček (2006).

Na lokalni ravni oblasti (2003, 2006) sta zgolj $\frac{2}{3}$ političnih funkcionarjev vključeni v politične stranke. Relativno nizko članstvo političnih funkcionarjev v političnih strankah lahko razložimo z dejstvom, da skupino političnih funkcionarjev predstavljajo župani. Trend, ki se pojavlja, še posebej v zadnjih letih, je pojav vedno večjega števila neodvisnih kandidatov za župana in s tem tudi vedno večjega števila neodvisnih oziroma strankarsko neopredeljenih županov. Podatki za visoke javne uslužbence na lokalni ravni so se med letom 2003 in 2006 precej spremenili. Leta 2003 je bilo 25% visokih javnih uslužbencev članov politične stranke, leta 2006 se je ta procent precej zmanjšal, in sicer na 13%. Opažamo, da se politična nevtralnost oziroma apolitičnost visokih javnih uslužbencev na lokalni ravni povečuje. Na nacionalni ravni, pa je bila že leta 2003 opazna precejšnja politična nevtralnost visokih javnih uslužbencev.

VPLIV RAZLIČNIH AKTERJEV NA ODLOČANJE V SLOVENIJI

Tabela 9.2.2: Vpliv različnih akterjev na odločanje v Republiki Sloveniji

AKTERJI	Nacionalna Raven		Lokalna raven		Lokalna raven	
	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF
N=	(221)	(106)	(65)	(67)	(102)	(91)
	2003		2003		2006	
Ministri	4.52	4.45	-	-	-	-
Poslanci Državnega zbora	4.22	3.70	-	-	-	-
Državni sekretarji	3.50	3.51	-	-	-	-
Državni podsekretarji	2.52	2.83	-	-	-	-
Drugi visoki javni uslužbenci	2.28	2.71	-	-	-	-
Navadni državljani	1.59	1.74	2.98	3.00	2.38	2.67
Različne civilno-družbene organizacije	2.35	2.49	2.70	2.82	2.64	2.62
Politične stranke	4.34	4.18	3.23**	3.13**	3.05**	2.93**
Župan	-	-	4.72	4.25	3.71	3.35
Urad župana	-	-	3.20	3.45	2.49	2.81
Občinski svet	-	-	4.45	4.24	3.24	3.52
Direktor občinske uprave	-	-	3.36	3.47	2.59	2.77
Občinska uprava	-	-	3.45	3.32	2.59	2.64

Vir: Haček (2004) in Haček (2006).

* VJU = visoki javni uslužbenci; PF = politični funkcionarji.

** Lokalne politične stranke.

Opomba: Vrednosti so povprečne ocene vseh v raziskavo vključenih anketirancev. Anketiranci so vpliv navedenih akterjev ocenjevali na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni, »nobenega vpliva«, 5 pa »zelo velik vpliv«. Nižja je torej vrednost, manjši je po mnenju anketirancev vpliv navedenega akterja.

Zastavlja se vprašanje, kdo ima večji vpliv na odločanje, ali politični funkcionarji ali so to javni uslužbenci. Analizirala bom samo organe, ki delujejo znotraj občine: župana, urad župana, občinski svet, direktorja občinske uprave in občinska uprava. Župan in občinski svet spadata v areno političnih funkcionarjev, direktor občinske uprave, občinska uprava in urad župana pa v sfero javnih uslužbencev. Visoki javni uslužbenci lokalne ravni oblasti (2003, 2006) so mnenja, da imajo največji vpliv na odločanje na lokalni ravni župan, občinski svet, direktor občinske uprave, sledi vpliv občinske uprave, na zadnje mesto se uvršča vpliv urada župana. Tudi politični funkcionarji lokalne ravni oblasti (2003, 2006) imajo podobno mnenje. Na prvo in drugo mesto najvplivnejših tudi oni uvrščajo vpliv župana ali vpliv občinskega sveta. Tretje, četrto in peto mesto si delijo direktor občinske uprave, občinska uprava in urad župana. Podatki jasno kažejo, da imajo na lokalni ravni oblasti največji vpliv na odločanje politični funkcionarji, šele nato sledi vpliv javnih uslužbencev. Tako kot sem ugotovila že v teoretičnih izhodiščih diplomskega dela, ponovno ugotavljam sedaj, da so politični funkcionarji tisti, ki skrbijo za odločanje oziroma imajo vlogo odločanja v upravno-političnih odnosih.

ŽARIŠČA VLOG

Gre za merjenje lastnih vlog, kako politični funkcionarji in javni uslužbenci sami dojemajo svoje vloge v upravno-političnem procesu. Empirični rezultati izhajajo iz stališč, ki so jih v anketnem vprašalniku anketiranci sami izrazili. Seveda, moramo opozoriti na dejstvo, da anketiranci sicer izražajo svoja stališča, vendar nimamo nobenega zagotovila, da obnašanje anketirancev v realnem svetu neposredno sledi stališčem, ki so jih le-ti izrazili v anketi.

Znotraj ankete smo razdelili naslednje vloge:

- (1) tehnik – vloga se osredotoča na reševanje tehničnih vidikov problemov pri posameznih politikah ter uporabo posebnih, specializiranih znanj;
- (2) zagovornik – vloga se nanaša na boj zoper oziroma predstavljanje interesov širokih družbenih skupin, razredov oziroma na ugovarjanje zoper nepravilnost;

- (3) posrednik – vloga se osredotoča na posredovanje med različnimi interesi in na reševanje političnih konfliktov;
- (4) zaščitnik interesov – vloga se osredotoča na zaščito interesov specifičnih klientelističnih skupin oziroma skupin volivcev;
- (5) strankarski človek – vloga se nanaša na strankarsko politiko;
- (6) oblikovalec politik – vloga se nanaša na proces oblikovanja politik (policy-making);
- (7) upravitelj – vloga se osredotoča na posameznikovo vlogo kot predstavnika države;
- (8) legalist – vloga se osredotoča na pravne procese oziroma pravne opredelitve posameznikovih obveznosti;
- (9) ombudsman – vloga se nanaša na ukvarjanje s posameznimi primeri zaščite in varovanja interesov posameznih volivcev oziroma klientov.

Tabela 9.2.3: Žarišče vlog političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev (v odstotkih*)

	Vloge																	
Države	Tehnik		Zagovornik		Posrednik		Zaščitnik interesov		Strankarski človek		Oblikovalec politik		Upravitelj		Legalist		Ombudsman	
***	V J U	P F	V J U	P F	V J U	P F	V J U	P F	V J U	P F	V J U	P F	V J U	P F	V J U	PF	V J U	P F
Slovenija - nacionalna raven (2003)	69	59	72	93	23	57	41	59	2	24	58	76	65	60	61	44	38	24
Slovenija -lokalna raven (2003)	81	78	92	97	51	85	62	58	-	-	36	69	34	21	80	50	10	8
Slovenija -lokalna raven (2006)	80	61	95	98	44	89	63	62	5	7	28	69	65	39	72	44	19	12

Vir: Haček (2004) in Haček (2006).

*Številčne vrednosti predstavljajo odstotke političnih funkcionarjev oziroma visokih javnih uslužbencev, ki so navedeno vlogo uvrstili v okvir lastnega delovanja.

*** VJU = visoki javni uslužbenci; PF = politični funkcionarji.

Iz tabele lahko razberemo, da se politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti (2003, 2006) najbolj vidijo v vlogi zagovornika, vloga se nanaša na boj zoper oziroma predstavljanje

interesov širokih družbenih skupin, razredov oziroma na ugovarjanje zoper nepravilnost. Zelo visoko so vrstili tudi vlogo posrednika, na tretje in četrto mesto pa so postavili vlogi tehnika in oblikovalca politik. Politični funkcionarji na nacionalni ravni oblasti so izbrali malo drugačen vrstni red, na prvo mesto so postavili prav tako vlogo posrednika, vendar so višje uvrstili vlogo oblikovalca politik in nižje vlogo tehnika. V okvir lastnega delovanja so visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti (2003, 2006) na prvo mesto uvrstili vlogo zagovornika, na drugo vlogo tehnika, kot pomembno so izpostavili tudi vlogo legalista in zaščitnika interesov. Visoki javni uslužbenci na nacionalni ravni se prav tako najbolj vidijo v vlogi zagovornika, sledi vloga tehnika, upravitelja in legalista. Opazimo lahko, da tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci najvišje uvrščajo vlogo zagovornika. Presenetljivo precejšen delež političnih funkcionarjev zlasti na lokalni ravni oblasti poudarja tehničen vidik svojega dela, presenetljivo majhen delež pa izpostavlja vlogo strankarske politike. Politični funkcionarji na obeh ravneh oblasti so zelo visoko uvrstili vlogo oblikovalca politik, visoki javni uslužbenci dajejo tej vlogi veliko manjši poudarek, predvsem visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti. Dajejo pa visoki javni uslužbenci na obeh ravneh oblasti velik poudarek vlogi legalista, čemur politični funkcionarji ne dajejo takšnega pomena. Visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji so si podobni, ker obojni izpostavljajo vlogo zagovornika in tehničen vidik svojega dela, razlike med njimi pa so zlasti v tem, da se politični funkcionarji vidijo med drugim tudi v vlogi oblikovalca politik, javni uslužbenci pa se predvsem osredotočajo na pravne procese.

ZNAČILNOSTI, POMEMBNE ZA VLOGO JAVNIH USLUŽBENCEV

Tabela 9.2.4: Značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev po pogostosti navedbe na primeru Slovenije; leto 2006 (lokalna raven oblasti)

Značilnosti	Visoki javni uslužbenci			Politični funkcionarji		
	Odstotek navedenih, označenih	Odstopanje od povprečja vseh značilnosti	Rang	Odstotek navedenih, označenih	Odstopanje od povprečja vseh značilnosti	Rang
Organizacijske in vodilne sposobnosti	98	+50	1.	88	+41	1.
Intelektualne sposobnosti	71	+23	3.	80	+33	2.
Oblikovanje Politik	14	-34	11.	21	-26	11.

Tehnično strokovno znanje	34	-14	9.	47	0	6.
Nevtralno izvajanje zakonov	71	+23	3.	67	+20	3.
Osebnostne lastnosti in vest	63	+15	5.	61	+14	5.
Svetovanje nadrejenim	35	-13	8.	47	0	6.
Družabnost in osebni odnosi	41	-7	6.	24	-23	10.
Sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	76	+28	2.	65	+18	4.
Dovzetnosti in sposobnost predstavljanja	39	-9	7.	39	-8	8.
Ideološka obveza in posredovanje	2	-46	12.	2	-45	12.
Karizma in sposobnost vodenja	34	-14	9.	28	-19	9.
Povprečni odstotek vseh dvanajstih navedenih značilnosti	48	-	-	47	-	-

Spearman rho: 0,877 (sig: 0.00)

Vir: Haček (2006).

Tabela prikazuje značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev, ki so jih v raziskavi "Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti", navajali visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji, natančneje direktorji občinskih uprav in župani slovenskih občin. Tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci v ospredje postavljajo enake značilnosti, za katere menijo, da so pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev. Visoki javni uslužbenci menijo, da so najpomembnejše značilnosti za vlogo javnih uslužbencev organizacijske in vodilne sposobnosti, sposobnosti posredovanja, pogajanj in sprave, intelektualne sposobnosti in nevtralno izvajanje zakonov. Podobno tudi politični funkcionarji vidijo enake značilnosti, ki so pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev. Tako na prvo mesto uvrščajo organizacijske in vodilne sposobnosti, sledijo intelektualne sposobnosti, nevtralno izvajanje zakonov in sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave. Opazimo, da tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci poudarjajo, da morajo biti javni uslužbenci predvsem

dobri organizatorji in intelektualno sposobni posamezniki ter da morajo skrbeti za nevtralno izvajanje zakonov, poudarja se predvsem strokovni in tehnični vidik javnih uslužbencev.

ZNAČILNOSTI, POMEMBNE ZA VLOGO POLITIČNIH FUNKCIONARJEV

Tabela 9.2.5: Značilnosti, pomembne za vlogo političnih funkcionarjev po pogostosti navedbe na primeru Slovenije (lokalna raven oblasti)

Značilnosti	Visoki javni uslužbenci			Politični funkcionarji		
	Odstotek navedenih, označenih	Odstopanje od povprečja vseh značilnosti	Rang	Odstotek navedenih, označenih	Odstopanje od povprečja vseh značilnosti	Rang
Oblikovanje Politik	74	+24	3.	34	+16	7.
Intelektualne sposobnosti	56	+6	4.	63	+13	4.
Dovzetnosti in sposobnost predstavljanja	56	+6	4.	30	-20	8.
Ideološka obveza in posredovanje	14	-36	9.	1	-49	10.
Sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	82	+32	1.	89	+39	2.
Karizma in sposobnost vodenja	75	+25	2.	62	+12	5.
Osebnostne lastnosti in vest	49	-1	7.	71	+21	3.
Družabnost in osebni odnosi	30	+20	8.	42	-8	6.
Organizacijske in vodilne sposobnosti	55	+5	6.	90	+40	1.
Tehnično strokovno znanje	9	-41	10.	17	-33	9.
Povprečni odstotek vseh dvanajstih navedenih značilnosti	50	-	-	50	-	-

Spearman rho: 0,48 (sig: 0.16)

Vir: Haček (2006).

Anketirani visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji lokalne ravni oblasti so odgovarjali tudi na vprašanje, katere značilnosti izmed navedenih so najpomembnejše za vlogo političnih funkcionarjev. Visoki javni uslužbenci so med najpomembnejše značilnosti za vlogo političnih funkcionarjev uvrstili naslednje: sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave, karizma in sposobnost vodenja, oblikovanje politik in intelektualne sposobnosti. Politični funkcionarji so te značilnosti razvrstili nekoliko drugače. Na prvo mesto so uvrstili organizacijske in vodilne sposobnosti, sledijo sposobnost posredovanja, pogajanja in sprave, osebne lastnosti in vest ter intelektualne sposobnosti. Vse kaže, da imajo visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji nekoliko drugačna stališča o tem, katere značilnosti so pomembne za vlogo političnih funkcionarjev. Tako politična kot upravna elita na lokalni ravni predvsem kot pomembno značilnost označujeta sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave. Zanimiva je značilnost oblikovanja politik, ki se zdi visokim javnim uslužbencem zelo pomembna za vlogo političnih funkcionarjev, politični funkcionarji pa jo uvrščajo precej nizko. Visoki javni uslužbenci so kot pomembne značilnosti političnih funkcionarjev poudarili predvsem klasično vlogo političnih funkcionarjev, oblikovanje politik in reprezentativne funkcije, politični funkcionarji pa so kot pomembne značilnosti političnih funkcionarjev poudarili podobne značilnosti, kot so ključne za delo visokih javnih uslužbencev.

ZNAČILNOSTI SPREJEMANJA ODLOČITEV

Ali je oblikovanje politik le domena političnih funkcionarjev, ali v slovenski lokalni samoupravi tudi visoki javni uslužbenci sodelujejo v procesu oblikovanja politik? Anketirani visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji so podali stališča o tem, kdo je dejansko zadolžen za sprejemanje odločitev.

Tabela 9.2.6: Stališča slovenskih političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev do sprejemanja odločitev

Izjava	<i>Odstotek tistih, ki se z navedeno izjavo strinjajo</i>					
	Nacionalna raven		Lokalna raven		Lokalna raven	
	2003		2003		2006	
*	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi	84 (N=225)	85 (N=103)	88 (N=64)	88 (N=66)	90 (N=100)	86 (N=88)
Proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov	46 (N=220)	39 (N=102)	68 (N=62)	52 (N=65)	65 (N=96)	47 (N=85)

Vir: Haček (2004) in Haček (2006). * VJU = visoki javni uslužbenci; PF = politični funkcionarji.

Z izjavo, naj se javni uslužbenci ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi, se strinjajo v veliki večini politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci tako na nacionalni kot na lokalni ravni (2003, 2006). Zanimivo je, da se z izjavo, da je proces oblikovanja politik izključna domena političnih funkcionarjev, bolj strinjajo visoki javni uslužbenci kot pa politični funkcionarji sami. Kar $\frac{2}{3}$ visokih javnih uslužbencev na lokalni ravni se strinja z izjavo, da je oblikovanje politik izključna domena političnih funkcionarjev, vendar se le polovica političnih funkcionarjev strinja s to izjavo. Na nacionalni ravni je odstotek strinjanja nižji, strinja se polovica visokih javnih uslužbencev in malo več kot tretjina političnih funkcionarjev. Podatki nedvomno pokažejo, da je naloga javnih uslužbencev predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi, s to izjavo se strinjajo vsi akterji, tako na nacionalni kot na lokalni ravni. Večje nestrinjanje je povzročila trditev, naj bo proces oblikovanja politik v izključni vlogi političnih funkcionarjev. S to izjavo se bolj strinjajo visoki javni uslužbenci kot politični funkcionarji. Zaključim lahko, da je naloga visokih javnih uslužbencev v Sloveniji predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi, občasno pa naj se vključujejo v proces oblikovanja politik, tako po lastnem mnenju kot tudi po mnenju političnih funkcionarjev. Opazimo lahko, da so v proces oblikovanja politik bolj vključeni visoki javni uslužbenci na nacionalni ravni kot pa javni uslužbenci na lokalni ravni.

ODNOS MED POLITIKO IN STROKO

Direktorji občinskih uprav kot najvišji in najboljše usposobljeni javni uslužbenci v občini, so

odgovarjali na vprašanja v zvezi z vplivom politike na delovanje občinske uprave.

Tabela 9.2.7: Razmerje med občinsko upravo in lokalno politiko

TRDITEV	Aritmetična sredina odgovora*	Standardni odklon	N
1. Občinska uprava povprečne slovenske občine je ob vsakokratnih volitvah izpostavljena političnemu vplivu.	3,23	0,756	118
2. Javni uslužbenci v naši občinski upravi so lahko popolnoma politično pasivni.	3,37	0,847	117
3. Občinska uprava naše občine tesno sodeluje z občinskim svetom.	3,62	0,570	117
4. Občinska uprava naše občine tesno sodeluje z županom.	3,86	0,490	117
5. Enotno delovanje (glasovanje) občinskih svetnikov močno olajšuje delovanje naše občinske uprave.	3,50	0,703	117
6. Župan naše občine vodenje občinske uprave v celoti prepušča meni kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.	2,66	0,915	116
7. Župan povprečne slovenske občine bi vodenje občinske uprave v celoti moral prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.	3,25	0,776	117
8. Če je v občinskem svetu povprečne slovenske občine oblikovana večinska koalicija, se lažje izvajajo vsi načrtani projekti v občini.	3,50	0,716	116
9. Če je v občinskem svetu povprečne slovenske občine oblikovana t. i. projektna koalicija, prihaja do napetosti in težav.	2,82	0,747	113
10. Občine, v katerih so župani nestrankarski in so oblikovali t. i. projektne koalicije, so v zadnjih letih doživele večji razvoj kot ostale občine.	2,67	0,882	109
11. Neskladje med občinskimi svetniki in županom povzroča nižjo storilnost v občinski upravi.	3,29	0,835	115
12. Neskladje med občinskimi svetniki in županom v nikakršni meri ne vpliva na delovanje občinske uprave.	1,87	1,031	113

* Merska lestvica od 1 do 4, pri čemer je (1) se v celoti ne strinjam in (4) se v celoti strinjam.
Vir: Raziskava Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Občinska uprava se ob vsakokratnih volitvah političnemu vplivu, žal, ne more izogniti. Občinske uprave tesno sodelujejo z županom ter nekoliko manj, a še vedno precej, z občinskimi sveti. Enotno delovanje občinskih svetnikov olajšuje delovanje občinske uprave. Direktorji občinskih uprav trdijo, da napetosti med županom in občinskim svetom povzroča nižjo storilnost občinske uprave ter da sodelovanje in večinske koalicije v občinskem svetu olajšujejo delo občinske uprave in izvajanje začrtanih projektov. Direktorji občinskih uprav opazajo, da jim župani bolj kot ne prepuščajo vodenje celotne občinske uprave, dejansko v polovici slovenskih občin župani v celoti prepuščajo vodenje občinske uprave direktorjem občinskih uprav. Direktorji so mnenja, da bi prav njim župani morali prepustiti vodenje občinske uprave, saj so direktorji občinskih uprav najvišje in najboljše usposobljeni javni uslužbenci v občini.

ZAKLJUČNE UGOTOVITVE (LOKALNA RAVEN OBLASTI)

Politični funkcionarji so veliko bolj politično usmerjeni kot javni uslužbenci, kar je bilo seveda pričakovati, saj mora javne uslužbenke determinirati nevtralnost pri opravljanju svojega dela. Podatki razkrivajo dejstvo, da se politična nevtralnost javnih uslužbencev na lokalni ravni povečuje. Opažamo, da je nevtralnost oziroma apolitičnost visokih javnih uslužbencev na lokalni ravni že dosegla stopnjo nevtralnosti visokih javnih uslužbencev na nacionalnem nivoju. Torej javne uslužbenke zaznamuje apolitičnost, politične funkcionarje pa političnost, hkrati pa so tudi politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti tisti, ki skrbijo za odločanje oziroma imajo vlogo odločanja v upravno-političnih odnosih.

Presenetljivo precejšen delež političnih funkcionarjev zlasti na lokalni ravni oblasti poudarja tehnični vidik svojega dela, presenetljivo majhen delež pa izpostavlja vlogo strankarske politike. Politični funkcionarji zraven tehničnega vidika svojega dela poudarjajo tudi pomembnost vloge oblikovanja politik pri njihovem delu in ravno tukaj se pokaže razlika med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci na lokalni ravni oblasti. Slednji tudi poudarjajo tehničen vidik svojega dela, vendar se ne vidijo v vlogi oblikovalca politik, ampak predvsem v vlogi legalista, ki se osredotoča na pravne procese. Tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci poudarjajo, da morajo biti javni uslužbenci predvsem dobri organizatorji in intelektualno sposobni posamezniki ter da morajo skrbeti za nevtralno izvajanje zakonov, poudarja se predvsem strokovni in tehnični vidik javnih uslužbencev. Naloga visokih javnih uslužbencev v Sloveniji je predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi, občasno pa naj se vključujejo v proces oblikovanja politik, tako po

lastnem mnenju kot tudi po mnenju političnih funkcionarjev. Je pa res, da se politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti ne strinjajo najbolj glede značilnosti, ki bi jih naj posedovali politični funkcionarji. Visoki javni uslužbenci so kot pomembne značilnosti političnih funkcionarjev poudarili predvsem klasično vlogo političnih funkcionarjev, oblikovanje politik in reprezentativne funkcije, politični funkcionarji pa so kot pomembne značilnosti poudarili podobne značilnosti, kot so ključne za delo visokih javnih uslužbencev. Rezultati so prinesli marsikatero presenečenje. Za visoke javne uslužbence na lokalni ravni oblasti so značilne tipične lastnosti, ki so značilne za vlogo javnih uslužbencev, npr. strokovnost, nevtralnost. Pri političnih funkcionarjih na lokalni ravni oblasti pa prihaja do nekaterih odstopanj. Poudarjena je vloga odločanja in oblikovanja politik ter reprezentativne funkcije, kot so običajno značilne za politične funkcionarje, preseneča pa predvsem poudarjen tehnični vidik dela in marsikatera podobnost z visokimi javnimi uslužbenci, ki delujejo na lokalni ravni oblasti. Analiza podatkov sicer nakazuje, da visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji različno dojemajo lastne vloge in da obstaja določena delitev dela, vendar se hkrati pojavljajo določene nejasnosti glede same delitve dela. Do podobnih zaključkov sem prišla že v zgodnejših poglavjih diplomskega dela, saj sem že takrat ugotavljala, da med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci, natančneje med župani in direktorji občinskih uprav na lokalni ravni oblasti, prihaja do določenih nejasnosti glede delitve dela in glede razdelitve pristojnosti. Novejša raziskava "Upravljalvske sposobnosti in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah", narejena 2007, pa je pokazala, da direktorji občinskih uprav dobro dojemajo svojo funkcijo in da bi jim po njihovem mnenju župani morali prepustiti vodenje občinskih uprav. Dejansko jim župani v polovici občin v celoti prepuščajo vodenje občinske uprave, tako da postopno že prihaja do delitve dela med župani in direktorji občinskih uprav in da se slednjim že prepušča svoboda pri sprejemanju določenih odločitev.

V diplomskem delu sem predstavila idealno tipske modele Petersa in oblike odnosov med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. *Modeli predstavljajo določene standarde, s katerimi lahko, predvsem na osnovi empiričnih podatkov, primerjamo resničnost (Peters v Haček 2005: 186).* Na podlagi zbranih podatkov želim v ustrezen model uvrstiti tudi slovensko lokalno samoupravo.

Tako visoki javni uslužbenci kot politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti kot pomembno

značilnost obojnih visoko poudarjajo sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave. Kar kaže, da obojni zagovarjajo sodelovanje in ne konflikta. Tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci imajo podobne poglede. Pomembno je poudariti, da politična in upravna vloga nista izrazito ločeni, ampak se bolj prepletata. Navedeno kaže na preseganje klasičnega formalnega modela odnosa med politiko in upravo in vzpostavljanje sodobnejšega modela. Slovensko lokalno samoupravo bi lahko uvrstili v drugi - etatistični model po Petersu. V tovrstni koncepciji interakcij je za javne uslužbence in politične funkcionarje pomembno nemoteno delovanje izvršilne veje oblasti, v primeru slovenske lokalne samouprave delovanje župana in občinske uprave. Pomembno je poudariti, da politična in upravna vloga v mnogih političnih sistemih nista izrazito ločeni, ampak se bolj prepletata (Haček 2005: 84). Odnose med visokimi javnimi uslužbenci in politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti lahko uvrstimo tudi v drugo formo odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. Druga forma predpostavlja, da tako politiki kot tudi javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar je njihov prispevek različen. Javni uslužbenci zbirajo podatke in posredujejo znanje, politiki vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne analize, medtem ko politiki vnašajo politično občutljivost. Empirične raziskave podobno kažejo tudi za slovensko lokalno samoupravo. Oblikovanje politik je res da veliko bolj v domeni političnih funkcionarjev in naloge visokih javnih uslužbencev so predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi, a kljub temu se ne predvideva popolna izključitev visokih javnih uslužbencev iz procesa oblikovanja politik, tako po lastnem mnenju kot tudi po mnenju političnih funkcionarjev. Novejša raziskava z imenom "Upravljaljske sposobnosti in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah", izvedena na Fakulteti za družbene vede, 2007, pa celo predpostavlja vzpostavitev modela administrativne države. Izkazalo se je namreč, da župani v nekaterih slovenskih občinah dejansko prepuščajo vodenje uprave v celoti direktorjem uprav, s čimer se ponovno presega formalni model odnosa med politiko in upravo po Petersu. Model administrativne države odraža dejstvo, da pri odločanju vedno bolj prevladujejo javni uslužbenci. Peters najde razlog v vedno večjem obsegu dela, ki je obenem tudi vedno bolj kompleksno in tehnično zahtevno. Politični funkcionarji takšnega dela ne morejo opraviti sami, zato vsa zahtevnejša opravila prehajajo v delokrog javnih uslužbencev (Peters v Haček 2005: 87).

10. SKLEP

Odnos med politiko in upravo zaznamujejo politični funkcionarji na eni in javni uslužbenci na drugi strani. Odnos, kot ga je definiral Heady, je eden najbolj specifičnih problemov v sodobni družbi.

Od M. Webra dalje je v javnosti zelo mogoče zaznati prepričanje, naj bo uprava strokovna in naj se ne ukvarja s politiko. Po M. Webu je profesionalna in hierarhična uprava v instrumentalnem odnosu do politike. Uprava je le sredstvo politike, kajti le-ta določi cilje. Upravi ne preostane drugega kot da, le sprejme odločitve o načinih in sredstvih za doseganje ciljev, preostanejo ji zgolj tehnična vprašanja (Haralambos 1999). V modernih demokracijah pa že težko postavimo mejo med politiko in upravo, politični in upravni proces se prepletata. Ideja M. Webra o klasičnih birokratih, ki se izogibajo političnemu vplivu, je preživeta. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega. Politiki bi si želeli, da bi bila uprava predvsem izvajalka in ne soustvarjalka politike. V upravi pa pogosto trdijo, da je največji problem uprave politika (Brejc 2004: 233). Diplomsko delo sem razdelila na dva dela, in sicer na teoretična izhodišča odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci ter na empirično raziskovanje značilnosti odnosa med obojnimi. S pomočjo teoretičnih izhodišč sem raziskovala predvsem lastnosti in značilnosti političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev in kakšne so podobnosti ter razlike med njimi. Zanimalo me je prav tako, kakšne so značilnosti odnosa med obojnimi oziroma kakšne vloge v tem odnosu igrajo javni uslužbenci in kakšne politični funkcionarji. Zlasti sem se osredotočila na politične funkcionarje in javne uslužbence v slovenski lokalni samoupravi. V okviru teoretičnih izhodišč sem si zastavila hipotezo 1, da so vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev v slovenski lokalni samoupravi različne. Veljavnost hipoteze sem preverjala z ustrežno metodologijo in se osredotočila predvsem na zakonsko ureditev s področja javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev v Sloveniji. Ugotovila sem, da se politični funkcionarji in javni uslužbenci medsebojno razlikujejo. Javne uslužbence zaznamuje predvsem strokovnost, stabilnost in stalnost, prav tako posedujejo ogromno informacij in ker delujejo učinkovito, nimajo težav s sprejemanjem odločitev. Ena izmed njihovih pomembnejših značilnosti je njihova domnevna apolitičnost. Slednja je tudi v Sloveniji zakonsko urejena s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev. Po drugi strani pa imajo politični funkcionarji eno veliko prednost pred javnimi uslužbenci, saj le-ti posedujejo legitimnost ter v povezavi z njo tudi formalno in legitimno vladanje, hkrati posedujejo moč

odločanja o proračunskih sredstvih, imajo končno odločitev pri procesu oblikovanja politik in na voljo so jim posebni svetovalci, le-ti pa predstavljajo vez med politiko in upravo. Tudi za javne uslužbence in politične funkcionarje v slovenski lokalni samoupravi veljajo enake značilnosti. Vendar se moramo zavedati, da so znotraj lokalne veje oblasti določbe o vodenju in odločanju v upravah lokalnih skupnosti v Zakonu o lokalni samoupravi precej skope.

Navedeno je, da župan imenuje direktorja občinske uprave in mu je tudi nadrejen. Drugače pa so pristojnosti vodenja uprav od občine do občine zelo različno razdeljene med župana in direktorja uprave. Največkrat je ta delitev dela odvisna od strokovnosti vsakega od njiju, od tega ali župan funkcijo opravlja poklicno, od odnosov med njima... (Prašnikar v Vlaj 2000: 48). Župan naj bi dejansko opravljal funkcijo odločanja, usmerjanja, delegiranja in nadzora, direktor pa funkcijo vodenja, vendar ugotavljam, da je pogosto ta delitev dela povsem nejasna. Problem, ki nastaja je, da vloga lokalnih javnih uslužbencev ni niti politična niti upravna. Od primera do primera se z različno intenzivnostjo mešata politika in strokovnost. Javni uslužbenci pogosto ravnajo politično, lokalni politiki pa se velikokrat znajdejo v takšnih okoliščinah, ko morajo ravnati strokovno. Na tej točki hipotezo 1 potrjujem, vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev so dejansko različne, vendar velikokrat prihaja do nekaterih nejasnosti glede same delitve dela. Teoretična izhodišča sicer potrjujejo mojo hipotezo, vendar je potrebno njeno veljavnost še dodatno potrditi. Veljavnost hipoteze 1 sem dodatno preverjala v drugem delu diplomskega dela, in sicer s pomočjo empiričnega raziskovanja. Skozi celotno diplomsko delo je večkrat navedeno, da v modernih demokracijah javni uslužbenci sodelujejo tudi pri oblikovanju politik in da niso le izvrševalci politik. Enako vprašanje se mi je zastavilo tudi v primeru slovenske lokalne samouprave. Zastavila sem si hipotezo 2, kjer sem izhajala iz predpostavke, da so javni uslužbenci v slovenskem lokalnem prostoru, zgolj izvrševalci politik. V okviru empiričnega raziskovanja sem ponovno preverjala hipotezo 1 in še hipotezo 2, ki pa si je v prvem delu diplomskega dela zaradi nezadostnih virov sploh nisem zastavila. Pri empiričnem raziskovanju sem se naslonila na dve raziskavi, ki temeljita na anketiranju županov slovenskih občin in direktorjev občinskih uprav. Analiza empiričnih podatkov je jasno pokazala, da so visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti precej bolj izobraženi kot politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti. Javni uslužbenci so v primerjavi s političnimi funkcionarji na lokalni ravni bolj strokovno podkovani, kar seveda ustreza pogoju, da javni uslužbenci v upravno-politični odnos vnašajo predvsem strokovnost. Po drugi strani pa so politični funkcionarji veliko bolj politično usmerjeni kot javni uslužbenci, kar je bilo seveda pričakovati, saj mora javne uslužbence determinirati nevtralnost

pri opravljanju svojega dela. Javne uslužbenke zaznamuje apolitičnost, politične funkcionarje pa političnost, hkrati pa so tudi politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti tisti, ki skrbijo za odločanje oziroma imajo vlogo odločanja v upravno- političnih odnosih. Presenetljivo precejšen delež političnih funkcionarjev zlasti na lokalni ravni oblasti poudarja tehnični vidik svojega dela, presenetljivo majhen delež pa izpostavlja vlogo strankarske politike. Politični funkcionarji zraven tehničnega vidika svojega dela poudarjajo tudi pomembnost vloge oblikovanja politik pri njihovem delu in ravno tukaj se pokaže razlika med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci na lokalni ravni oblasti. Slednji tudi poudarjajo tehnični vidik svojega dela, vendar se ne vidijo v vlogi oblikovalca politik, ampak predvsem v vlogi legalista, ki se osredotoča na pravne procese. Naloga visokih javnih uslužbencev v Sloveniji je predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi, občasno pa se vključijo tudi v procese oblikovanja politik. Rezultati so prinesli marsikatero presenečenje. Za visoke javne uslužbenke na lokalni ravni oblasti so značilne tipične lastnosti, ki so značilne za vlogo javnih uslužbencev, npr. strokovnost, nevtralnost. Pri političnih funkcionarjih na lokalni ravni oblasti pa prihaja do nekaterih odstopanj. Poudarjena je vloga odločanja in oblikovanja politik ter reprezentativne funkcije kot so običajno značilne za politične funkcionarje, preseneča pa predvsem poudarjen tehnični vidik dela in marsikatera podobnost z visokimi javnimi uslužbenci, ki delujejo na lokalni ravni oblasti. Analiza podatkov sicer nakazuje, da visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji različno dojemajo lastne vloge in da obstaja določena delitev dela, vendar se hkrati pojavljajo določene nejasnosti glede same delitve dela. Novejši empirični podatki pa so vseeno pokazali, da postopno že prihaja do delitve dela med župani in direktorji občinskih uprav in da se slednjim že prepušča svoboda pri sprejemanju določenih odločitev. S tem v drugem delu diplomskega dela ponovno potrjujem prvo hipotezo, da so vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev na lokalni ravni oblasti različne, kljub temu da prihaja do določenih nepreglednosti. Do podobnih zaključkov sem prišla že v zgodnejših poglavjih diplomskega dela, saj sem že takrat ugotavljala, da so vloge političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev, natančneje med župani in direktorji občinskih uprav na lokalni ravni oblasti različne, prihaja pa do nejasnosti glede delitve dela in glede razdelitve pristojnosti. Med drugim so podatki pokazali, da je oblikovanje politik veliko bolj v domeni političnih funkcionarjev in da so naloge visokih javnih uslužbencev predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi, a kljub temu se ne predvideva popolna izključitev visokih javnih uslužbencev iz procesa oblikovanja politik, tako po lastnem mnenju kot tudi po mnenju političnih funkcionarjev. Drugo hipotezo lahko zavrnem, kajti javni uslužbenci v slovenski lokalni samoupravi niso zgolj izvrševalci

politik, ampak pri tem tudi sodelujejo, ne predvideva se popolna izključitev iz procesa oblikovanja politik.

11. LITERATURA

Članki v revijah oziroma zbornikih in samostojne publikacije

Aberbach, D. Joel in Bert A. Rockman (1987): *Comparative administration: methods, muddles and models*. Administration and Society 18(4), 473–506.

Arendt, Hannah (2003): *Resnica in laž v politiki*. Ljubljana: Društvo Apokalipsa.

Bekke, A.G.M. Hans, James L. Perry in Theo A.J. Toonen (ur.) (1996): *Civil Service systems in comparative perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.

Bibič, Adolf (ur.) (1997): *Kaj je politika? Kompendij sodobnih teorij politike*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Blondel, Jean (1990): *Comparative Government, An Introduction*. New York: Philip Allan.

Bogdanor, Vernon (ur.) (1987): *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford: Blackwell Reference.

Boštič, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh (1997): *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.

Boštič, Alojz (2002): *Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.

Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Brezovšek, Marjan (1992): Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29(11–12), 1089–1100.

Brezovšek, Marjan (2001): Teoretičen pojem uprave. V Stane Vlaj (ur.): *Uvod v javno upravo*, 49–61. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Brezovšek, Marjan (ur.) in Miro Haček (ur.) (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan (ur.) in Miro Haček (ur.) (2005): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.

Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Bučar, France (1998): *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.

Chandler, J.A. (ur.) (2000): *Comparative public administration*. London, New York: Routledge.

Fayol, Henry (1963): *General and Industrial Management*. London: Pitman & Sons.

- Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2002): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Flere, Sergej (2000): *Sociološka metodologija: temelji družboslovnega raziskovanja*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
- Grad, Franc (1998): Lokalni organi - njihov položaj in medsebojna razmerja. *Teorija in praksa* 17(6), 19–25.
- Grad, Franc (2001): Lokalni organi. V Stane Vlaj (ur.): *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, 47–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan založba d.o.o..
- Haralambos, Michael in Martin Holborn (1999): *Sociologija-teme in pogledi*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Heady, Ferrel (1991): *Public Administration: A comparative perspective* (Fourth Edition). New York, Basel: Marcel, Dekker Inc..
- Heady, Ferrel (2001): *Public Administration: A comparative perspective* (Sixth Edition). New York, Marcel, Dekker Inc..
- Jreisat, Jamil Elias (2002): *Comparative public administration and policy*. Oxford: Westview.
- Kerševan, Erik (2004): *Uprava in sodni nadzor*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Magister, Katarina (1997): *Organi lokalne samouprave*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Miglič, Gozdana (2005): *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi: analiza potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.
- Newland, A. Cheaster (1984): Executive office policy apparatus: enforcing the Reagan agenda. V Lester M. Salamon in Michael S. Lund (ur.): *The Reagan presidency and the governing of America*, 135–168. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Peters, B. Guy (2001): *Politics of bureaucracy* (Fifth Edition). London, New York: Routledge.
- Peters, B. Guy in Jon Pierre (ur.) (2001): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. London, New York: Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Peters, B. Guy (2003): *Handbook of public administration*. London: Sage Publications.

- Peters, B. Guy (ur.) in Jon Pierre (ur.) (2006): *Handbook of public policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Pogorelec, Janez (2006): *Politična odgovornost*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Ponton, Geoffrey in Peter Gill (1992): *Introduction to Politics* (Second Edition). Oxford: Blackwell.
- Prašnikar, Astrid (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V Stane Vlaj (ur.): *Župan in občina*, 45–60. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Pusić, Evgen (1985): *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet.
- Pusić, Evgen (1996): *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Ridley, F.F. (1996): Politična nevtralnost in javne službe. *Javna uprava* 32(1), 24–32.
- Schultz, Ann (1979): *Local Politics and Nation-States*. Oxford: ClionPress Ltd..
- Stillman, J. Richard (ur.) (1996): *Public Administration: concepts and cases* (Sixth Edition). Boston, Geneva: Houghton Mifflin Company.
- Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, Janez (1998): Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Gospodarski vestnik, Podjetje in delo* (6/7), 1070–1081.
- Šmidovnik, Janez (2006): Kaj je uprava in kaj upravljanje. V Stane Vlaj (ur.): *Teorija javne uprave*, 24–45. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Šmidovnik, Janez (2006): Webrov model racionalne birokratske organizacije. V Stane Vlaj (ur.): *Teorija javne uprave*, 45–50. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Tomšič, Matevž (1999): *Oblikovanje političnih elit v postsocialističnih družbah*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vavpetič, Lado (1961): *Temeljni pojmi naše javne uprave I*. Ljubljana: Univerzitetna založba.
- Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, Grega (2006): Javna uprava, država in pravo. V Stane Vlaj (ur.): *Teorija javne uprave*, 50–65. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Vlaj, Stane (2001): *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Vlaj, Stane (ur.) (2006): *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Internetni viri

Ministrstvo za javno upravo (2007): Delovna področja Ministrstva za javno upravo. Dostopno na http://mju.gov.si/si/delovna_podrocja/ (23. junij 2007).

Ministrstvo za javno upravo (2007): Odločba o imenovanju direktorja občinske uprave. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/odlocba_imenovanje_direktorja_ou.pdf (23. junij 2007).

Ministrstvo za javno upravo (2007): Pogosta vprašanja. Dostopno na http://mju.gov.si/si/pogosta_vprasanja/ (23. junij 2007).

Ministrstvo za javno upravo (2007): Zakonodaja in dokumenti. Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/organizacija_in_kadri/#c16819 (23. junij 2007).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): Delovna področja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/ (30. junij 2007)

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): Občine. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (30. junij 2007).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): Organi občine. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/organi_obcine/ (30. junij 2007).

Pravni viri

DZ RS (2001): *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 735–738.

Delovno gradivo Ministrstva za javno upravo (2006): *Predlog zakona o funkcionarjih*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

SK RS (1990): *Zakon o funkcionarjih v državnih organih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 30, 1566–1568.

DZ RS (2005): *Zakon o javnih uslužbencih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 35, 3190–3218.

DZ RS (2005): *Zakon o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 100, 10496–10514.

DZ RS (2004): *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 20, 2320–2332.

Raziskave

Raziskava (2005): *“Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti”*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Raziskava (2007): *“Upravljaljske sposobnosti in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah”*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

12. PRILOGE

Priloga A: Anketni vprašalnik direktorji občinskih uprav

(N=102)

V1. Leto rojstva

V2. Spol

- 1- moški
- 2- ženski

V3. Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali, redno ali izredno:

- 1- dokončana osnovna šola
- 2- dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola
- 3- dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija
- 4- dokončana višja šola
- 5- dokončana visoka šola
- 6- dokončana fakulteta ali akademija
- 7- opravljen magisterij
- 8- opravljen doktorat

V4. Prosimo vas, če lahko navedete področje, iz katerega ste pridobili univerzitetno diplomo:

- 1- nimam univerzitetne izobrazbe
- 2- pravo
- 3- humanistične vede
- 4- družbene vede
- 5- tehnične in naravoslovne vede
- 6- drugo, ne vem, ne želim odgovoriti

V5. Prosimo vas, da navedete poklicni status vašega očeta:

- 1- vodilni uslužbenec
- 2- strokovnjak ali intelektualec s fakultetno izobrazbo
- 3- uslužbenec s fakultetno izobrazbo
- 4- uslužbenec brez fakultetne izobrazbe
- 5- kvalificiran delavec
- 6- polkvalificiran in nekvalificiran delavec
- 7- ne vem, ne želim odgovoriti

V6. Ali ste član katere izmed političnih strank?

- 1- da, sem član politične stranke (na V6/1)
- 2- ne, nisem član politične stranke (na V7)
- 3- ne želim odgovoriti, brez odgovora (na V7)

V6/1 ... če da ... Ali nam lahko prosim zaupate ime politične stranke, katere član ste?

- 1- LDS
- 2- ZLSD
- 3- DeSUS
- 4- SLS
- 5- SDS

- 6- NSi
- 7- SNS
- 8- SMS
- 9- druge

V7. Ali nam lahko zaupate velikost mesta/naselja, v katerem ste prebivali v vaši mladosti?

- 1- urbano naselje z več kot 20.000 prebivalci
- 2- urbano naselje z manj kot 20.000 prebivalci
- 3- podeželje, vas

V8. Katerega leta ste prvič vstopili v upravno službo?

V9. Nam lahko zaupate koliko let ste zaposleni v upravi? (brez morebitnih prekinitev)

V10. Zanima nas kako pogoste so bile politične debate v vaši družini v času vašega otroštva. Ali so bile...

- 1- pogoste
- 2- občasne
- 3- redke
- 4- ni bilo nobenih
- 5- ne vem, se ne spomnim

V11. Prosimo vas, da potrdite ali zanikate naslednje trditve (v odstotkih odgovorov).

TRDITVE	DA	NE
a) vsaj eden od mojih sorodnikov je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki		
b) vsaj eden od mojih sorodnikov je bil oziroma je še vedno zaposlen v državni upravi		
c) moj oče je bil oziroma je še vedno zaposlen v upravi oziroma organih oblasti		
d) vsaj eden od mojih sorodnikov je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki in/ali državni upravi		

V12. Zanima nas vaš pogled na vlogo, ki jo imate kot javni uslužbenec v slovenskem upravnem sistemu. Prosimo vas, da med ponujenimi trditvami izberete tiste, za katere menite, da ustrezno opisujejo vaš položaj (v odstotkih odgovorov).

TRDITVE	DA	NE
a) pri svojem delu v glavnem rešujem tehnične probleme in uporabljam strokovno znanje		
b) pri svojem delu skušam predstavljati oziroma se bojujem za kar najširše družbene interese		
c) pri svojem delu pogosto posredujem med različnimi interesi in rešujem politične spore		
d) pri svojem delu ščitim in branim interese posameznikov in skupin		
e) pri svojem delu se osredotočam na strankarsko politiko		
f) moje delo vključuje tudi oblikovanje politik		
g) svoje delo vidim predvsem kot predstavljanje države, upravljanje		

h) pri svojem delu se osredotočam predvsem na pravne vidike		
i) pri svojem delu se ukvarjam predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe		

V13. Zanima nas, kako politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci v Republiki Sloveniji vplivajo na oblikovanje politik. Prosimo vas, da izrazite svoje stališče do naslednjih trditev (v odstotkih odgovorov).

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) v sodobnih družbenih in ekonomskih zadevah je ključno, da bi dali tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem		
b) življenje dobi svoj pravi smisel šele takrat, ko se posameznik posveti nekemu idealu oziroma načelu		
c) v političnih sporih bi se bilo treba izogibati skrajnim stališčem, saj je ponavadi pravi odgovor nekje med obema skrajnostma		
d) čeprav igrajo v demokraciji pomembno vlogo, pogosto ravno politične stranke zaostrejujejo politične spore		
e) družbeni konflikti so tista sila, ki v modernih družbah prinaša razvoj		
f) moč in učinkovitost vlade sta pomembnejši od njenih programov		
g) javni uslužbenci se naj ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi		
h) proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov		

V14. Ali ste bili že pred nastopom sedanje upravne službe zaposleni v upravi?

- 1- da
2- ne

V15. Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo visokih javnih uslužbencev pomembne. Prosimo, da označite z (x) največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.

- a) organizacijske in vodilne sposobnosti
b) sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave
c) družabnost in osebni odnosi
d) intelektualne sposobnosti
e) karizma in sposobnost vodenja
f) dovzetnost in sposobnost predstavljanja
g) osebne lastnosti in vest
h) sposobnosti pri oblikovanju politik
i) ideološka obveza in posredovanje
j) tehnične sposobnosti
k) svetovanje nadrejenim
l) nevtralnno izvajanje zakonov

V16. Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo političnih funkcionarjev pomembne. Prosimo, da označite z (x) največ pet navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.

- a) organizacijske in vodilne sposobnosti
- b) sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave
- c) družabnost in osebni odnosi
- d) intelektualne sposobnosti
- e) karizma in sposobnost vodenja
- f) dovzetnost in sposobnost predstavljanja
- g) osebne lastnosti in vest
- h) sposobnosti pri oblikovanju politik
- i) ideološka obveza in posredovanje
- j) tehnične sposobnosti

V17. Nekateri ljudje trdijo, da posamezne skrajne organizacije pri svojem delovanju uporabljajo nepoštene oz. nelegitimne prijeme. Ali mislite, da bi morali tovrstne aktivnosti bolj nadzorovati?

- 1- da, brezpogojno
- 2- da, a pod določenimi pogoji
- 3- ne, nadzor ni potreben

V18. Prosimo vas, da izrazite svoje stališče do naslednjih trditev...

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) razvoj v modernih družbah je predvsem rezultat družbenih konfliktov		
b) konflikti znotraj družbe so škodljivi		
c) svoboda politične propagande ne sme biti neomejena svoboda; njeno uporabo naj skrbno nadzira država		

V19. Zanima nas, kako vi osebno vidite vlogo javnosti na splošno v politiki in pri oblikovanju oblasti. Ali menite, da...

- 1- naj bo vloga javnosti omejena na udeležbo na volitvah
- 2- naj javnost izkazuje interes za politiko in svoja stališča posreduje svojim predstavnikom
- 3- naj bo javnost čimbolj neposredno vključena v politični proces (članstvo v političnih strankah, sodelovanje pri organih oblasti, kandidiranje na volitvah, itd.)

V20. Prosimo vas, da izrazite stališče do naslednjih trditev...

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) v kompleksnem svetu kot je naš nima nobenega smisla govoriti o večjem nadzoru navadnih državljanov nad delovanjem oblasti		
b) vedno je potrebno imeti nekaj močnih, sposobnih posameznikov, ki so sposobni voditi državo		
c) nekateri ljudje so bolj usposobljeni za vodenje države zaradi tradicije in družinskega izvora		
d) redki ljudje dolgoročno vedo kaj je v njihovem dejanskem interesu		
e) vsi ljudje morajo imeti enako možnosti vpliva na oblast		

f) ljudje morajo imeti možnost voliti, tudi če tega ne zmorejo opraviti inteligentno		
--	--	--

V21. V nekaterih državah že vrsto let poteka razprava o večjem nadzoru javnosti nad oblastjo in povečanju participacije državljanov pri uresničevanju oblasti. Kakšno je vaše stališče do tega?

- 1- naklonjen
- 2- neopredeljen
- 3- nenaklonjen

V22. Zanima nas, kakšno je vaše mnenje o lastni vlogi. Ali se glede na širšo javnost v smislu znanja, strokovnosti, sposobnosti in občutka odgovornosti počutite...

- 1- zelo superiornega
- 2- v omejenem smislu superiornega
- 3- se ne počutim superiornega

V23. Zanima nas, kako pogoste stike imate s spodaj navedenimi akterji. Prosimo vas, da pogostost stikov ocenite za vsakega navedenega akterja posebej. Ocenjujte na lestvici od 1 do 6, pri čemer 1 pomeni »večkrat na teden«, 2 »enkrat tedensko«, 3 »redno, a ne vsak teden«, 4 »občasno«, 5 »redko« in 6 »nikoli«.

- a) ministri in državni sekretarji v Vladi RS
- b) župan občine, v kateri vodite občinsko upravo (OU)
- c) občinski svetniki občine, v kateri vodite OU
- d) župani oz. občinski svetniki drugih občin
- e) javni uslužbenci na ministrstvih
- f) predsednik Vlade RS in urad predsednika Vlade RS
- g) poslanci Državnega zbora RS
- h) predsedniki političnih strank
- i) predstavniki interesnih skupin
- j) navadni državljani

V24. Ali so po vašem mnenju navedena področja, ki se dotikajo ureditve slovenskega sistema javnih uslužbencev, zadovoljivo urejena? Prosimo, da odgovorite z »da« ali »ne«.

VPRAŠANJA	DA	NE
a) dohodki in materialne ugodnosti javnih uslužbencev		
b) dohodki in materialne ugodnosti političnih funkcionarjev		
c) napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev		
d) sindikalno povezovanje javnih uslužbencev		
e) možnost javnih uslužbencev, da se o svojih problemih in težavah pogovarjajo tudi s predpostavljenimi političnimi funkcionarji		

V25. Kolikšen vpliv na odločanje imajo v Sloveniji spodaj navedeni akterji? Vsakega akterja ocenite na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni, »nobenega vpliva«, 5 pa »zelo velik vpliv«.

- 1) župan
- 2) urad župana
- 3) občinski (mestni) svet

- 4) občinska uprava
- 5) direktor občinske uprave
- 6) občani
- 7) različne civilno-družbene organizacije
- a) lokalne politične stranke

V26. Zanima nas, kakšen vpliv imate na politiko kot visoki javni uslužbenec. Prosimo, da vaš vpliv ocenite na lestvici od 0 do 10, kjer 0 pomeni, da nimate nič vpliva, 10 pa, da imate zelo veliko vpliva.

povprečje:

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

nič vpliva zelo veliko vpliva

Priloga B: Anketni vprašalnik župani

(N=92)

V9. Ali nam lahko zaupate velikost mesta oz. naselja, v katerem ste prebivali v mladosti?

- 1- urbano naselje z več kot 20.000 prebivalci
- 2- urbano naselje z manj kot 20.000 prebivalci
- 3- podeželje, vas

V10. Zanima nas kako pogoste so bile politične debate v vaši družini v času vašega otroštva. Ali so bile...

- 1- pogoste
- 2- občasne
- 3- redke
- 4- ni bilo nobenih
- 5- ne vem, se ne spomnim

V11. Prosimo vas, da potrdite ali zanikate naslednje trditve.

TRDITVE	DA	NE
a) vsaj eden od mojih sorodnikov je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki		
b) vsaj eden od mojih sorodnikov je bil oziroma je še vedno zaposlen v državni upravi		
c) moj oče je bil oziroma je še vedno zaposlen v upravi oziroma organih oblasti		
d) vsaj eden od mojih sorodnikov je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki in/ali državni upravi		

V12. Zanima nas vaš pogled na lastno vlogo, ki jo imate kot politični funkcionar v slovenskem političnem sistemu. Prosimo vas, da med ponujenimi trditvami izberete tiste, za katere menite, da ustrezno opisujejo vaš položaj.

TRDITVE	DA	NE
a) pri svojem delu v glavnem rešujem tehnične probleme in uporabljam strokovno znanje		
b) pri svojem delu skušam predstavljati oziroma se bojujem za kar najširše družbene interese		
c) pri svojem delu pogosto posredujem med različnimi interesi in rešujem politične spore		
d) pri svojem delu ščitim in branim interese posameznikov in skupin		
e) pri svojem delu se osredotočam na strankarsko politiko		
f) moje delo vključuje tudi oblikovanje politik		
g) svoje delo vidim predvsem kot predstavljanje države, upravljanje		
h) pri svojem delu se osredotočam predvsem na pravne vidike		
i) pri svojem delu se ukvarjam predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe		

V13. Zanima nas, kako politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci v Republiki Sloveniji vplivajo na oblikovanje politik. Prosimo vas, da izrazite svoje stališče do naslednjih trditev.

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) v sodobnih družbenih in ekonomskih zadevah je ključno, da bi dali tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem		
b) življenje dobi svoj pravi smisel šele takrat, ko se posameznik posveti nekemu idealu oziroma načelu		
c) v političnih sporih bi se bilo treba izogibati skrajnim stališčem, saj je ponavadi pravi odgovor nekje med obema skrajnostma		
d) čeprav igrajo v demokraciji pomembno vlogo, pogosto ravno politične stranke zaostrejujejo politične spore		
e) družbeni konflikti so tista sila, ki v modernih družbah prinaša razvoj		
f) moč in učinkovitost vlade sta pomembnejši od njenih programov		
g) javni uslužbenci se naj ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi		
h) proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov		

V14. Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo političnih funkcionarjev pomembne. Prosimo, da označite z (x) največ pet navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.

- a) organizacijske in vodilne sposobnosti
- b) sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave
- c) družabnost in osebni odnosi
- d) intelektualne sposobnosti
- e) karizma in sposobnost vodenja
- f) dovzetnost in sposobnost predstavljanja
- g) osebne lastnosti in vest
- h) sposobnosti pri oblikovanju politik
- i) ideološka obveza in posredovanje
- j) tehnične sposobnosti

V15. Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo visokih javnih uslužbencev pomembne. Prosimo, da označite z (x) največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.

- a) organizacijske in vodilne sposobnosti
- b) sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave
- c) družabnost in osebni odnosi
- d) intelektualne sposobnosti
- e) karizma in sposobnost vodenja
- f) dovzetnost in sposobnost predstavljanja

- g) osebne lastnosti in vest
- h) sposobnosti pri oblikovanju politik
- i) ideološka obveza in posredovanje
- j) tehnične sposobnosti
- k) svetovanje nadrejenim
- l) nevtrarno izvajanje zakonov

V16. Nekateri ljudje trdijo, da posamezne skrajne organizacije pri svojem delovanju uporabljajo nepoštene oz. nelegitimne prijeme. Ali mislite, da bi morali tovrstne aktivnosti bolje nadzorovati?

- 1- da, brezpogojno
- 2- da, a pod določenimi pogoji
- 3- ne, nadzor ni potreben

V17. Prosimo vas, da izrazite svoje stališče do naslednjih trditev...

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) razvoj v modernih družbah je predvsem rezultat družbenih konfliktov		
b) konflikti znotraj družbe so škodljivi		
c) svoboda politične propagande ne sme biti neomejena svoboda; njeno uporabo naj skrbno nadzira država		

V18. Zanima nas, kako vi osebno vidite vlogo javnosti na splošno v politiki in pri oblikovanju oblasti. Ali menite, da...

- 1- naj bo vloga javnosti omejena na udeležbo na volitvah
- 2- naj javnost izkazuje interes za politiko in svoja stališča posreduje svojim predstavnikom
- 3- naj bo javnost čimbolj neposredno vključena v politični proces (članstvo v političnih strankah, sodelovanje pri organih oblasti, kandidiranje na volitvah, itd.)

V19. Prosimo vas, da izrazite svoje stališče do naslednjih trditev...

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) v kompleksnem svetu kot je naš nima nobenega smisla govoriti o večjem nadzoru navadnih državljanov nad delovanjem oblasti		
b) vedno je potrebno imeti nekaj močnih, sposobnih posameznikov, ki so sposobni voditi državo		
c) nekateri ljudje so bolj usposobljeni za vodenje države zaradi tradicije in družinskega izvora		
d) redki ljudje dolgoročno vedo kaj je v njihovem dejanskem interesu		
e) vsi ljudje morajo imeti enako možnosti vpliva na oblast		
f) ljudje morajo imeti možnost voliti, tudi če tega ne zmorejo opraviti inteligentno		

V20. V nekaterih državah že vrsto let poteka razprava o večjem nadzoru javnosti nad oblastjo in povečanju participacije državljanov pri uresničevanju oblasti. Kakšno je vaše stališče do tega?

- 1- naklonjen
- 2- neopredeljen
- 3- nenaklonjen

V21. Zanima nas, kakšno je vaše mnenje o lastni vlogi. Ali se glede na širšo javnost v smislu znanja, strokovnosti, sposobnosti in občutka odgovornosti počutite...

- 1- zelo superiornega
- 2- v omejenem smislu superiornega
- 3- se ne počutim superiornega

V22. Zanima nas, kako pogoste stike imate s spodaj navedenimi akterji. Prosimo vas, da pogostost stikov ocenite za vsakega navedenega akterja posebej. Ocenjujte na lestvici od 1 do 6, pri čemer 1 pomeni »večkrat na teden«, 2 »enkrat tedensko«, 3 »redno, a ne vsak teden«, 4 »občasno«, 5 »redko« in 6 »nikoli«.

- a) predsednik lastne politične stranke (*v kolikor ste član stranke*)
- b) predsedniki drugih političnih strank
- c) predsednik Vlade RS in urad predsednika Vlade RS
- d) ministri/državni sekretarji v Vladi RS
- e) župani drugih slovenskih občin
- f) poslanci Državnega zbora RS
- g) drugi visoki javni uslužbenci v ministrstvih
- h) direktor občinske uprave v lastni občini
- i) drugi javni uslužbenci občinske uprave v moji občini
- j) predstavniki interesnih skupin
- k) navadni državljani

V23. Ali so po vašem mnenju navedena področja, ki se dotikajo ureditve slovenskega sistema javnih uslužbencev, zadovoljivo urejena? Prosimo, da odgovorite z »da« ali »ne«.

VPRAŠANJA	DA	NE
a) dohodki in materialne ugodnosti javnih uslužbencev		
b) dohodki in materialne ugodnosti političnih funkcionarjev		
c) napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev		
d) sindikalno povezovanje javnih uslužbencev		
e) možnost javnih uslužbencev, da se o svojih problemih in težavah pogovarjajo tudi s predpostavljenimi političnimi funkcionarji		

V24. Kolikšen vpliv na odločanje imajo v Sloveniji spodaj navedeni akterji? Vsakega akterja ocenite na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni, »nobenega vpliva«, 5 pa »zelo velik vpliv«.

- 1) župan
- 2) urad župana
- 3) občinski (mestni) svet
- 4) občinska uprava

- 5) direktor občinske uprave
- 6) občani
- 7) različne civilno-družbene organizacije
- 8) lokalne politične stranke