

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Lucija Berlec**

**Primerjalna analiza odnosov med politiko in upravo v izbranih  
slovenskih občinah**

**Diplomsko delo**

Ljubljana, 2015

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Lucija Berlec**

**Mentor: red. prof. dr. Miro Haček**

**Primerjalna analiza odnosov med politiko in upravo v izbranih  
slovenskih občinah**

**Diplomsko delo**

Ljubljana, 2015

## **ZAHVALA**

*Zahvala gre profesorju ter mentorju dr. Miru Hačku, za vso pomoč in odzivnost pri pisanju diplomske naloge.*

*Hkrati bi se rada zahvalila tudi svojim staršem, za potrpežljivost, spodbudo in podporo tekom mojega študija.*

## **Primerjalna analiza odnosov med politiko in upravo v izbranih slovenskih občinah**

Diplomska naloga se nanaša na problematiko razumevanja odnosov med politiko in upravo, osredotočeno na lokalno samoupravo. Za lažje razumevanje odnosov, ki se pojavljajo med župani in direktorji občinskih uprav, sem odnose opredelila skozi pet idealno tipskih modelov Guya B. Petersa, ki jih loči na formalni, etastični, funkcionalni in tekmovalni model ter model administrativne države. (Haček 2009) Ker se pogosto pojavljajo vprašanja, kateri so dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje odnosov med politiko in upravo na določenem ozemlju države, sem se sama v diplomski nalogi posvetila objektivnim dejavnikom, za katere menim, da bi lahko imeli kakršen koli vpliv na odnose. Javni uslužbenci in politični funkcionarji naj bi sodelovali pri odločanju in sprejemanju politik na lokalni ravni. Oboji akterji pa k temu odnosu prispevajo svoje prednosti, javni uslužbenci kot strokovno in tehnično usposobljeni delavci pripomorejo k strokovni podlagi sprejemanja politik, politični funkcionarji pa s svojo političnostjo in zavzemanjem za javne interese določajo o pomembnosti sprejetja politik za javnost oziroma za občane.

Ključne besede: javni uslužbenec, politični funkcionar, politika, uprava, odnosi, občina.

## **Comparative analysis of the relationship between politics and administration in selected Slovenian municipalities**

The diploma thesis concerns the problem of understanding the relationship between politics and administration with focus on local government. For easier understanding of the relationship that occurs between the mayors and directors of municipal administration we defined relationships through five ideal models of relationship types by Guy B. Peters. He distinguishes between formal, functional and competitive models and the model of administrative law. (Haček 2009) We often encounter the question what are the factors that influence the relationship between politics and administration in a given territory. My focus lies primarily on the objective factors which could in any way impact the relationship. Civil servants and political officials should be involved in the decision-making process as well as in policies on local level. Both figures contribute to this relationship the best way they can. A civil servant provides technically skilled workers and sets a professional basis of policy making. Political officials determine the importance of the adaption of policy for the citizens.

Key words: civil servants, policy officials, policy, administration, relationship, municipality.

## Kazalo

1	Uvod.....	7
2	Metodološki načrt.....	8
3	Javna uprava.....	10
3.1	Državna uprava .....	11
3.2	Lokalna skupnost .....	11
3.3	Lokalna samouprava .....	13
3.4	Nastanek lokalne samouprave v Sloveniji .....	16
3.5	Vladanje na lokalni ravni .....	16
4	Sistem javnih uslužbencev .....	19
4.1	Javni uslužbenec .....	20
4.2	Visoki javni uslužbenci.....	21
4.3	Direktor občinske uprave .....	22
4.4	Politični funkcionar.....	23
4.5	Župan .....	24
5	Odnosi med javnimi uslužbenci in političnim funkcionarjem .....	26
5.1	Viri javnih uslužbencev .....	27
5.2	Viri političnih funkcionarjev.....	28
5.3	Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji .....	29
6	Primerjava odnosa med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem – empirična analiza.....	35
6.1	Občina Komenda .....	35
6.2	Občina Vodice .....	36
7	Sklepne ugotovitve .....	39
8	Literatura .....	40

Priloge.....	42
Priloga A: intervju z županom občine Komenda, gospodom Stanislavom Poglajen .....	42
Priloga B: intervju z direktorico občinske uprave Komenda, gospo Majdo Ravnikar .....	43
Priloga C: intervju z županom občine Vodice, gospodom Acom Šuštarjem.....	44

## 1 Uvod

Upravni sistem je en izmed družbenih sistemov, ki vplivajo na vsa področja človekovega življenja. Z upravo se srečujemo vsak dan in to v najrazličnejših položajih in vlogah. Z njo se srečujemo kot posamezniki ali kot člani najrazličnejših organizacij. Zaradi te vpletenosti v družbene dejavnosti je uprava postala pomemben dejavnik, ki vpliva na razvoj posameznika in družbe. V zadnjem stoletju sta se pojavila dva za upravo pomembna trenda. Prvi je mobilizacija novih družbenih skupin, ki so v politični sistem prinesle nove probleme in zahteve, drugi pa je širjenje avtoritete države z namenom soočiti se z novimi in bolj kompleksnimi družbenimi problemi. Ta trenda sta močno vplivala na naraščajočo moč političnih funkcionarjev in kariernih javnih uslužbencev. Odnos med obojimi je viden kot eden značilnih problemov v državi, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo na eni in demokratično odgovornostjo na drugi strani. Odnos med javnim uslužbencem in političnim predstojnikom je en izmed najpomembnejših vidikov medsebojnega delovanja v javnih organizacijah. (Haček 2005)

Med politiko in upravo ni točno začrtane razmejitvene meje. Politiki, ki delujejo v javni upravi, se za doseganje svojih ciljev pogosto naslanjajo na javne uslužbence, javni uslužbenci, ki pa delujejo kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov, pa izkoriščajo politike za hitrejše napredovanje v svoji karieri. Razmerje med politiko in upravo se kaže v odločanju in izvajanju odločitev; tukaj opazimo prepletanje in vzporedno delovanje obeh funkcij, ki sta medsebojno povezani. Na takšno razmerje seveda vplivajo tudi volivci, saj skušajo svoje interese uveljaviti s pritiski na politiko, ta pa poskuša preko uprave uresničevati svoje cilje (Haček in Bačlija 2012)

Da bi lahko razumeli proces vladanja in njegovo delovanje, je nujno, da je odnos med obema ključnima skupinama akterjev v čim večji meri znan in raziskan. V diplomski nalogi bom preučevala odnose med politiko in upravo, pri čemer bom sledila najbolj dovršenim in najširše priznanim teoretičnim modelom med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Gre za pet idealno tipskih modelov Guya B. Petersa. Modeli so bili razviti z namenom, da bi lažje določili relativno moč obeh skupin akterjev. Na odnose med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji pa vplivajo različni dejavniki. Tukaj se zastavlja vprašanje, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na razvoj določenega vzorca odnosov, in na podlagi katerih dejavnikov bi lahko vzorec odnosov pojasnili in opredelili. (Haček 2005)

## 2 Metodološki načrt

V diplomski nalogi me bodo predvsem zanimali odnosi med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem v občini. Za raziskavo si bom izbrala dve občini, ki sta si po objektivnih kriterijih dokaj podobni. Za preučevanje odnosov bom uporabila Guy B. Petersove modele odnosov med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem. Zanimalo me bo predvsem, ali se glede na podobne objektivne kriterije v občinah oblikujejo enaki odnosi med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem.

Objektivni kriteriji, na katere se bom nanašala v empiričnem delu, bodo predvsem velikost občine, število prebivalcev in namenjen proračun iz leta 2014. Občini sem si izbrala glede na njuno medsebojno primerljivo lego in površino, ki jo zavzemata. Zanimalo me je tudi njuno število prebivalcev in proračun za proračunsko leto 2014. Na podlagi teh objektivnih dejavnikov bom opravila primerjavo odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.

Cilj diplomske naloge je torej ugotoviti odnose med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem v izbranih občinah ter raziskati v kolikšni meri je možno, da na njihov odnos vplivajo drugi objektivni dejavniki.

Najprej bom teoretsko predstavila odnose med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem, ki spadajo v enega izmed petih modelov Guya B. Petersa. Ti modeli so formalni, tekmovalni, etastični in funkcionalni model ter model administrativne države. (Haček 2009) Glede na vzorce, ki so jih pripravili Aberbach, Putnam in Rockman, pa bom ugotavljala, v čem so si javni uslužbenci in politični funkcionarji različni oziroma podobni kot oblikovalci javnih politik. (Haček 2009) Teoretski predstavitvi bodo sledile ugotovitve, kateri model odnosov med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem je glede na pridobljene informacije najbolj prisoten v preučevanih občinah.

V nadaljevanju sem si zastavila raziskovalno vprašanje, na katero bom skušala odgovoriti tekom svoje raziskave:

- Ali lahko glede na objektivne kriterije trdimo, da se enaki odnosi oblikujejo v različnih občinah?



Diplomska naloga bo sestavljena iz dveh delov, teoretičnega in empiričnega. Uporabila bom kvantitativno metodo zbiranja podatkov, saj bo glavni vir pridobitve podatkov temeljil na družboslovnem intervjuju. Diplomska naloga bo temeljila na deskriptivni metodi, saj bom analizirala primarne vire, ki temeljijo na znanstvenih člankih, knjigah in zakonih, iz katerih bom izhajala pri opredeljevanju raznih pojmov. Kot metodo pa bom uporabila tudi študijo primera za pregled statutov obeh izbranih občin in odlokov o proračunu občine.

### 3 Javna uprava

Javna uprava je celota dejavnosti upravljanja, ki sodi med izvršilne, administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, ne glede na to, kdo jih opravlja. To so lahko državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave. Pri tem ni pomembno, ali nastopajo oblastno ali ne. (Haček in Bačlija 2012)

Opredelimo jo lahko tudi kot skupek vseh procesov, organizacij in posameznikov, ki delujejo na uradnih položajih. Njihova naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, sprejetih s strani zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti. (Haček 2005)

Javna uprava je sestavljena iz štirih področij:

- Državna uprava predstavlja teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij in tako na pravni način ureja odnose v družbi.
- Lokalna samouprava je način upravljanja z družbenimi zadevami, ki temeljijo na lokalni skupnosti, in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem.
- Javna služba je tista dejavnost, ki zagotavlja javne dobrine in javne storitve, ki so potrebne za delovanje družbenega sistema.
- Javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje. (Haček 2005)

Pojem javne uprave obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjer koli in na kakršen koli način odločajo, kaj so družbene koristi, ki jim je potrebno zadostiti in kako, ter so svoje odločitve sposobne tudi uveljaviti. (Haček in Bačlija 2012)

Javna uprava je uprava v javnih zadevah; vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije upravljanja ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, ne glede na to, kdo jih opravlja. To so lahko državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave. Pri tem ni pomembno, ali nastopajo oblastno ali ne. (Haček in Bačlija 2007)

### **3.1 Državna uprava**

Izvirni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. (Haček in Bačlija 2007)

Razumevanje državne uprave ni mogoče brez:

- a.) Poznavanja vsebine in bistva uprave
- b.) Ustreznega poznavanja organizacijskih vprašanj
- c.) Poznavanje značilnosti družbenih ureditev. (Rakočevič 1994)

Državno upravo opredelimo kot del javne uprave, to pomeni, da veljajo isti elementi in iste značilnosti za upravo na splošno. Povezanost uprave in države je opredeljena kot ena izmed funkcij državne oblasti. Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave je upravna dejavnost, ki ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto značilnosti, ki vplivajo na njene lastnosti. Najpogosteje jo teoretiki opredeljujejo kot sistem organov v organizacijskem smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Najširše sistematiziranje funkcij loči med oblastno in neoblastno upravo. (Haček 2005) Spremenjena vloga države in prevzemanje odgovornosti za družbeni razvoj pomenita prehajanje iz oblastnega v neoblastno delovanje uprave. (Haček in Bačlija 2007) Državna uprava se v sodobni, razviti in demokratični državi vse manj pojavlja v oblastno nadzorstveni vlogi in vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti, neoblastveno pa zunajpravnih upravnih dejavnosti. (Haček 2005)

Državna uprava opravlja funkcije v državi. To je organizacija, ki se v številnih pogledih razlikuje od drugih organizacij. V državni organizaciji ima uprava sestavni del; celo vrsto specifik, ki vplivajo na vlogo, položaj in vsebino državne uprave. (Rakočevič 1994)

### **3.2 Lokalna skupnost**

Lokalne skupnosti predstavljajo posebno vrsto družbenih skupin, ki so se izoblikovale v zaključene enote zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem območju. Takšne skupine imajo kot skupno prepoznavno točko ozemlje. Lokalne skupine označuje teritorialna

skupnost ljudi, ki ima skupne potrebe in jih zadovoljuje s skupnimi dejavnostmi. (Grafenauer 2000)

Glavne značilnosti lokalne skupnosti so torej:

- Prebivalci, ki prebivajo na nekem teritoriju
- Ozemlje oziroma teritorij
- Povezanost v skupnost – označuje:
  - Dejstvo naselitve na določenem teritoriju
  - Skupni interesi
  - Pripadnost skupnosti

Element, ki bistveno opredeljuje lokalno skupnost, je povezanost posameznikov zaradi skupnih interesov, to pa povzroča medsebojno interakcijo in povezovanje med posamezniki. (Grafenauer 2000)

Če lokalno skupnost smatramo kot sociološko opredelitev pojma, pa pojem samoupravna lokalna skupnost pripada ustavnopravni kategoriji in predstavlja predvsem »pravni pojem«. Pri določitvi samoupravne lokalne skupnosti je glaven četrti element, to je »pravni element«, ki pri klasični sociološki opredelitvi lokalne samouprave ni posebej izpostavljen. Ta element določa, da mora obstajati pravna norma državnega organa, na podlagi katerega neko območje dobi status samoupravne lokalne enote in ima pravno urejen položaj v pravnem in političnem sistemu države. Za razliko od lokalne skupnosti, ki se smatra kot družbeni položaj, je lokalna samouprava normativna institucija. (Grafenauer 2000)

Pomembna razlika med omenjenima pojmomoma je v tem, da samoupravna lokalna skupnost predstavlja organizacijsko tvorbo, v kateri delujejo organi z izvoljenimi predstavniki prebivalcev. Prav tako lahko kot razliko navedemo, da je pri samoupravni lokalni skupnosti ozemlje točno določeno s pravno normo. (Grafenauer 2000)

Osnovna značilnost je dejstvo, da gre za pravno-sistemske institucije, kar pomeni, da sta vezani na državo in na pravo. V sodobnem času je država temeljna in »globalna« institucionalizirana oblika človeške družbe. Za državo je značilno, da predstavlja sistem sodelovanja ljudi, ki organizira, nadzoruje in usmerja vse dele javnega življenja na svojem teritoriju. Ozemlje države predstavlja prostor, kjer veljajo pravila ene in iste pravne organizacije, ki povezuje ljudi v pravno skupnost ali enoto. V vseh modernih državah pa se dodatno izoblikujejo »pravne enote« oziroma »pravne organizacije«, za katere veljajo

posebna pravna pravila. Ta pravila se izvršujejo samostojno z neodvisnim odločanjem, uresničevanjem oziroma uporabo. Zato v odnosu do države samoupravne lokalne skupnosti veže predvsem načelo zakonitosti delovanja. (Grafenauer 2000)

O ustanovitvi samoupravnih lokalnih skupnosti odloča zakonodajni organ. Zakonski pogoji se razlikujejo glede na državo. V Sloveniji velja, da se občina in njeno območje ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi interes prebivalcev na določenem ozemlju, zakon o lokalni samoupravi pa predpisuje pogoje za ustanovitev občin. Pri kriterijih, ki jih postavlja zakon, je pogosto pogoj oziroma kriterij število prebivalcev, ki jih mora imeti določena samoupravna lokalna skupnost. (Grafenauer 2000)

### **3.3 Lokalna samouprava**

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu liberalne demokracije in je teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom oziroma občanom z vidika lokalnosti. Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, saj se nanaša na delitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Bistvo samouprave temelji na ideji, da naj bi vsak posameznik in družbena skupina prišla do besede in vpliva na stvari, ki se nanašajo na njihove interese in koristi. Samouprava v najširšem smislu pomeni, da določen krog interesentov sam upravlja s svojimi nalogami. Tukaj se gre za participacijo in udeležbo prebivalcev v okviru združevanja in odločanja v okolju, kjer živijo. Stopnja vključenosti se razlikuje med posameznimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi odvisno od razlogov, ki posameznike stimulirajo za sodelovanje. Splošna značilnost lokalne samouprave je v ideji participacije prebivalcev pri odločanju na nekem ožjem območju glede zadovoljevanja svojih potreb, pri čemer pa se država v to ne vmešava. (Grafenauer 2000)

Za lokalno samoupravo je torej značilno:

- Predstavlja način upravljanja skupnih družbenih zadev
- Se dogaja v lokalni skupnosti

- Bistveni element je, da prebivalci lokalne skupnosti sami volijo svoje predstavnike oziroma organe
- Samoupravna lokalna skupnost oziroma njeni organi imajo svoje pristojnosti, ki so takšne narave, da se lahko z njimi dejansko vpliva na življenje in razvoj v njej
- Lokalna samouprava in z državnimi predpisi opredeljen pravni status, ki vključuje lastnost osebe javnega prava. (Grafenauer 2000)

Naloga lokalne samouprave oziroma organov v samoupravnih lokalnih skupnostih je, da služijo interesom lokalnega prebivalstva in da skrbijo za razreševanje vprašanj, ki so povezana z njihovim življenjem in delom. To so zadeve, za katere država ne more dovolj intenzivno skrbeti. Z lokalno samoupravo je tako dana možnost, da pride do izraza iniciativa prebivalcev po reševanju problemov in vprašanj, ki so ljudem blizu in jim ne more biti vseeno pri njihovem razreševanju. (Grafenauer 2000) *»Načela, ki vodijo lokalno samoupravo so: načelo avtonomije, načelo subsidiarnosti in načelo regionalizacije. Načelo avtonomije temelji na neodvisnosti enot lokalne samouprave od države. Načelo subsidiarnosti govori o prenosu odločanja na najnižjo možno raven v korist prebivalcem. Načelo regionalizacije pa sloni na prenosu dela politične in ekonomske moči z države na nižje enote lokalne samouprave«.* (Brezovšek in Kukovič 2012, 118)

Elementi, ki se kažejo v uresničevanju lokalne samouprave in izvajanju v lokalni skupnosti so razpoznavni po:

- Teritorij, na katerem obstaja samoupravna lokalna skupnost, je opredeljen z zakonom ali drugim državnopravnim aktom
- Zakonodaja predpisuje pravice in obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti
- Prebivalci lokalne skupnosti na lokalnih volitvah dejansko izbirajo organe te skupnosti, ki nato skrbijo za izvajanje njenih nalog in pristojnosti
- Samoupravna lokalna skupnost je pravni subjekt z možnostjo samostojnega nastopanja v pravnem prometu
- Te skupnosti imajo pravico sprejemati svoje predpise in odločitve
- Zagotavljajo se minimalni materialni temelji delovanja (Grafenauer 2000)

Da bi bilo zagotovljeno čim boljše uresničevanje vsebinsko raznovrstnih lokalnih zadev, se jih rešuje tudi tako, da se poleg občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti ustanovijo še samoupravne lokalne skupnosti za uresničevanje določenih nalog na širšem teritorialnem območju. Praviloma se v sodobnih državah poleg občin oblikujejo tudi samoupravne lokalne

skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju in opravljajo naloge lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin. Take zadeve so širšega pomena oziroma so pomembne za širše območje, na katerem jih je smiselno uresničevati. Osnovna oblika samoupravne lokalne skupnosti je v vseh državah občina, ki je najožja in temeljna samoupravna lokalna skupnost, vendar pa so pogosto poleg nje oblikovane še druge samoupravne lokalne skupnosti (npr. okraji, okrožja, pokrajine ...). Zato v državah, kjer imajo oblikovanih več samoupravnih lokalnih skupnosti, govorimo o večstopenjski lokalni samoupravi. (Grafenauer 2000)

Če izhajam iz tega, da lokalna samouprava temelji na ustavi in zakonih, ki jih sprejme država, je jasno, da ima država tudi na tem področju interes opravljati nadzor nad uresničevanjem svoje zakonodaje – to je delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti. Država kot celota pravzaprav ne more obstajati, če bi bili lokalna samouprava in lokalna oblast organizirani tako, da bi svoje naloge opravljali brez kakršnega koli vpliva in nadzora državne oblasti, saj v tem primeru ne bi šlo za eno državo, temveč za več držav. Ne bi bilo več enega pravnega reda, ampak bi bilo toliko pravnih območij, kot je samoupravnih lokalnih skupnosti. Upoštevati je treba dejstvo, da je država z lokalnimi enotami tesno interesno povezana v celoto, saj obstajajo v vsaki državi splošni družbeno-državni interesi kot tudi splošni družbeno-lokalni interesi. Prvi se oblikujejo v državnih organih, drugi pa v lokalnih skupnostih. Pri tem ne gre za popolnoma različne interese, temveč za interese, ki so hkrati medsebojno povezani ali pa se dopolnjujejo in prekrivajo. (Grafenauer 2000)

Postavlja se vprašanje »prave mere« oziroma kako obsežen naj bo nadzor države in na kakšne načine ter s katerimi sredstvi se lahko opravljajo nadzorne funkcije, ki lokalno samoupravo obvarujejo pred nezakonitim poseganjem državne uprave v njeno delovanje. Za take primere morajo biti pooblastila in možnosti nadzora državnih organov nad lokalno samoupravo ožja in bolj omejena, kot to velja za nadzor znotraj državne uprave. S stališča lokalne samouprave je potrebno zagotoviti, da bo državni nadzor nad njenim delovanjem objektivni in učinkovit in da ne dobi narave političnega nadzora in nadzora primernosti odločanja in delovanja v samoupravnih lokalnih skupnostih. Državni nadzor nad samoupravo se mora nanašati le na zakonitost, ne pa tudi na primernost delovanja in odločanja. Kadar govorimo o državnem nadzoru nad samoupravo, navadno mislimo na nadzor nad izvirnim samoupravnim področjem in ne nadzora, ki ga državni organi opravljajo v zadevah prenesenega delovnega področja. (Grafenauer 2000)

### **3.4 Nastanek lokalne samouprave v Sloveniji**

V 19. stoletju so na območju Slovenije delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije. Skrbele so za premoženje in finance ter javno varnost, posebej pri zdravju, čistoči ulic in potokov itd. (Vlaj 2004)

Ker je bila Slovenija dolgo del avstro-ogrske monarhije, nosi lokalna samouprava posebno močan pečat na dogajanje v obdobju državnega absolutizma, ko lokalne samouprave še ni bilo, ter nato na dogajanje med marčno revolucijo, ko je bil odpravljen sistem zemljiškega gospostva in so bile uvedene politične samoupravne občine. (Vlaj 2004)

O prvih zametkih lokalne samouprave v Sloveniji lahko govorimo od leta 1849 naprej, ko je bil potrjen provizorični zakon o občinah, ki je tudi odločilen za njihov nastanek. Ta zakon je pomemben, ker je prvič veljal za celotno ozemlje, ki so ga Slovenci naseljevali. Od tega leta dalje lahko govorimo o zametkih lokalne samouprave. Kažejo se v elementih »avtonomije«, ki so si jo pridobila srednjeveška mesta, pogojno pa je mogoče o zametkih lokalne samouprave govoriti tudi v oblikah skupnega sodelovanja in povezovanja pri razreševanju posameznih vprašanj na podeželju. (Grafenauer 2000)

Ko se je Slovenija osamosvojila, je bilo uvajanje lokalne samouprave najtežja naloga v novi državi. Šlo je za celostno spremembo dotedanje samoupravno-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave«. Prvi koraki so bili sprejem nove slovenske ustave, ki je imela pomemben poudarek na lokalni samoupravi, in sprejem zakona o lokalni samoupravi decembra 1993. (Brezovšek in Kukovič 2012)

### **3.5 Vladanje na lokalni ravni**

Mourtizen in Svata (v Haček in drugi 2013, 47-48) sta analizirala, kako politični in upravni voditelji vplivajo drug na drugega ter kako politični in upravni izvršilni lokalni akterji vplivajo na lokalno zakonodajno telo. Na podlagi opravljenih analiz sta oblikovala štiri modele vladanja na lokalni ravni, ki jih apliciramo na občinsko raven oblasti:



- Model močnega župana: izvoljeni župan nadzira delovanje občinskega sveta in je zakonsko odgovoren za vse izvršilne funkcije. Direktor občinske uprave opravlja naloge, ki mu jih določi župan in mu je podrejen. Župan lahko zaposli direktorja občinske uprave in ga tudi odpusti brez soglasja drugih politikov in političnih organov. Hkrati lahko župan zaposli tudi politične svetovalce, ki mu pomagajo pri njegovih funkcijah.
- Model vodje odbora: ena oseba je vidni politični vodja občine – ni nujno, da ima vedno naziv župan. Politični vodja nadzira in vodi občinski svet, izvršilne moči pa so razdeljene. Politični vodja je pristojen za določene izvršilne funkcije, za ostale pa je pristojno kolektivno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni politiki in direktor občinske uprave.
- Model kolektivnega telesa: kolektivno telo predstavlja center odločanja, za vse izvršilne funkcije pa je odgovoren izvršilni odbor. Tega sestavljajo izvoljeni politiki in župan, ki mu predseduje.
- Model občinski svet – menedžer: izvršilne funkcije so v rokah strokovnega administratorja (direktor lokalne uprave), ki ga imenuje občinski svet. Občinski svet ima tudi nadzor nad politiko, vendar je v sodelovanju omejen samo na področje upravnih zadev. Razmeroma je to majhno telo, ki ga vodi župan, ki je formalno predsedujoč in zadolžen za protokolarne funkcije. (Haček in drugi 2013, 47-48)

Njuno razmišljanje pa je temeljijo na tem, da strukturne značilnosti občinske oblasti odražajo ravnovesje ali kompromis med tremi organizacijskimi načeli, in sicer:

- Vladanjem ljudstva: to pomeni, da morajo državljani, ki so izvoljeni za določeno politično funkcijo, intenzivno in učinkovito sodelovati pri sprejemanju odločitev. Predstavniška demokracija se po definiciji povezuje z vladanjem ljudstva. Izvoljeni predstavnik tako predstavlja povezavo med državljani in organi vladanja in pogosto služi kot neformalni varuh, ki pomaga izboljšati odzivnost osebja za potrebe posameznega državljana. Glede na njihovo neposredno odgovornost do volivcev si želijo odgovarjati na njihove potrebe in želje.
- Političnim vodstvom: vloga politikov v upravno-političnem odnosu je v spodbujanju pomembnih odločitev in vnašanju energije ter volje v politični sistem. Združeno je zbiranje spornih vprašanj, predlaganje inovativnih načrtov in projektov, dajanje usmeritev, generiranje virov in sklepanje kompromisov. Usmeritve za vodenje dajejo potencialni politični voditelji.

- Strokovnostjo: lokalna samouprava mora biti organizirana po načelu strokovnosti, racionalnosti in učinkovitosti, kar pa omogočajo strokovnjaki, ki imajo določen vpogled in ozadje vladanja. Politiki se odzivajo na zahteve, strokovnjaki pa iščejo rešitve za zagotavljanje potreb. Strokovnjak je lahko menedžer, ki ga izbere lokalni svet in mu podeli široko odgovornost, ne le do nasprotne upravne organizacije, ampak tudi da služi kot strokovni vodja, ki identificira in daje lokalnemu svetu priporočila za oblikovanje politik. (Haček in drugi 2013, 47-48)

#### 4 Sistem javnih uslužbencev

Javnega uslužbenca slovenska zakonodaja opredeljuje kot vse zaposlene v javnem sektorju. Tega sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Zakonodaja ločuje med pojmom javni uslužbenec in uradnik. Javni uslužbenec opravlja tiste javne naloge, ki sodijo v delovno področje javnega sektorja, kot ga določajo predpisi. (Haček 2005)

Goodsell (v Haček in Bačlija 2007, 35) je opisal javne uslužbence kot neko posebno vrsto ljudi, ki delujejo in imajo birokratsko osebnost. Tako lahko javnega uslužbenca in organizacijo, v kateri deluje, neposredno povežemo. Izhajamo iz prepričanja, da birokratska struktura producira posebno osebnost. Prvotna zasnova izhaja iz Webrove karakteristike birokratov kot togo mislečih in delujočih pod strogimi pogoji posameznikov. (Haček in Bačlija 2007) Teoretična predpostavka Maxa Webra je bila, da je edini način za učinkovito delovanje sodobnih družb vpeljava strokovnega in posebej izobraženega ter usposobljenega kadra v birokraciji. Idealnega javnega uslužbenca za Webra predstavlja tisti, ki izvaja svoje dolžnosti s formalistično brezosebnostjo, brez sovraštva in brez strasti. Javni uslužbenec mora biti racionalen in se ravnati po ciljih, ne sme pa vpletati svojih čustev v ravnanja. Idealno ima javni uslužbenec enak odnos tako do strank kakor tudi do drugih javnih uslužbencev. (Haček in Bačlija 2012)

Uradniki pa niso tisti javni uslužbenci, ki v organizacijah opravljajo le spremljajoča dela. Uradnik je javni uslužbenec, ki v upravnih organih opravlja javne naloge, za katere je organ pristojen in ustanovljen. Uradnik lahko pridobi naziv ali položaj, ima pravico kandidature za napotitev na izobraževanje za pridobitev višje stopnje formalne izobrazbe, ima možnosti za načrtovanje delovne kariere, ima zagotovljen minimalni dopust ter druge ugodnosti. V razmerju z uporabniki je predstavnik izvajanja oblastnih pooblastil, zato je njegov delovni status še podrobneje urejen. (Haček 2005)

Izoblikovala sta se dva tipa uslužbenskih sistemov – karierni in pozicijski. Karierni sistem temelji na posebnih izobraževalnih institucijah oziroma programih, ki odpirajo pot v upravo. Pri tem sistemu se posameznik že relativno kmalu odloči za upravno kariero in mu je, ko stopi v uslužbenko razmerje, zagotovljena pot do upokojitve. Zaposlitve so možne le na vstopnih

mestih v kariernih razredih. Karierni nazivi so ločeni od položajev, kar pomeni, da obstajata dve piramidi – piramida uradniških nazivov in piramida uradniških mest oziroma položajev. Tak sistem je tog in zaprt, vendar pa omogoča pozitivno izbiro in motivira ljudi, da ostanejo v upravi. Pozicijski sistem je nasprotje kariernega. Gre le za klasifikacijo uradniških mest oziroma položajev. (Haček 2005)

#### **4.1 Javni uslužbenec**

Najbolj splošna definicija javnega uslužbenca opisuje kot tistega, ki v okviru svojega dela opravlja izvršilne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki pa se razlikujejo od političnih nalog. Druga vrsta definicije pa opisuje javnega uslužbenca v funkcionalnem – vsak, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo – in organskem smislu – oseba, katere dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. Glede na najširši funkcionalni pomen bi kot javnega uslužbenca lahko torej imenovali vsakogar, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo, glede na organski pomen pa bi kot javne uslužbenice imenovali samo tiste osebe, ki delujejo za določen organ in se njihova dejavnost upošteva kot dejavnost organa v javnem sektorju. (Haček 2005)

Pojem javni uslužbenec razlikujemo od pojma državni uslužbenec. Ta se je nanašal na tiste uslužbenice, katerih temeljna naloga je bila upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade. Dandanes pojem državnega uslužbenca ne zajema le uradnikov zaposlenih v vladnih ministrstvih, temveč vse uslužbenice, ki so zaposleni v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah itd. Zaradi tega se za različne kategorije zaposlenih v javnem sektorju po večini uporablja pojem javni uslužbenec, medtem ko je pojem državnega uslužbenca obdržal poseben in omejen pomen ter se navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema. (Haček 2005)

Za razvoj javnih uslužbencev je pomemben Webrov model birokratske organizacije, kjer je ena temeljnih značilnosti način rekrutacije javnih uslužbencev. Javne uslužbenice naj bi se izbiralo glede na kriterij doseženega delovnega uspeha in kriterija sposobnosti in ne na osnovi askriptivnih kriterijev, kot so rasa, spol, razred ali jezik. Takšna izbira javnih uslužbencev se imenuje izbira na osnovi nevtralne pristojnosti. Kriteriji po Webru, po katerih naj bi se izbiralo javne uslužbenice, so na osnovi usposobljenosti in strokovnega znanja na točno

določenem področju ali intelektualne sposobnosti. Vendar pa so v nekaterih primerih pri izbiri javnih uslužbencev pomembni tudi askriptivni kriteriji. (Haček 2009)

## **4.2 Visoki javni uslužbenci**

Profesionalni javni uslužbenci, ki delujejo v javni upravi v sodobnih demokratičnih državah, ne predstavljajo homogene ali monolitične skupine ekspertov, saj se medsebojno zelo razlikujejo. Znotraj skupine javnih uslužbencev predstavljajo profesionalni, visoki javni uslužbenci nekakšno elito, glede na hierarhično lestvico pa so takoj za političnimi funkcionarji. (Haček 2009)

Študija evropske komisije je razvila pet različnih modelov, v okviru katerih lahko delujejo visoki javni uslužbenci:

- a.) Centralizirana visoka javna služba – visoki javni uslužbenci so v nacionalni zakonodaji ali podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev. Vodení so s strani centralizirane organizacije strukture – urada, ustvarjenega za upravljanje in podporo visokim javnim uslužbencem. Ta urad pravno tako vodi proces rekrutacije, nagrajevanja, evalvacije in napredovanja; za dostop na položaj veljajo zahtevnejši pogoji, po katerih se skupina loči od drugih javnih uslužbencev.
- b.) Formaliziran status visokih javnih uslužbencev s posebnimi pogoji – opredeljeni so kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev. Ne deluje noben poseben urad, ki bi to skupino vodil in ji nudil podporo, visoki javni uslužbenci so upravljani s strani istega upravnega organa, ki skrbi za vse druge javne uslužbence. Za dostop do položaja visokih javnih uslužbencev veljajo posebni zahtevnejši pogoji, po katerih se nato ločijo od ostalih javnih uslužbencev.
- c.) Formaliziran status visokih javnih uslužbencev brez posebnih pogojev – za dostop na te položaje ne zahtevajo nobenih posebnih pogojev. Edina razlika, ki je med visokimi javnimi uslužbenci in drugimi javnimi uslužbenci, je njihov formalni status.
- d.) Prepoznavna skupina visokih javnih uslužbencev s posebnimi pogoji – položaji, ki jih visoki javni uslužbenci zasedajo, so priznani kot posebni in imajo poseben družbeni

status, za dostop na te položaje veljajo posebni pogoji, prinašajo pa tudi posebne ugodnosti in pravice.

- e.) Visoki javni uslužbenci kot nepriznana skupina – visoki javni uslužbenci niso normativno opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, položaji, ki jih zasedajo, niso priznani kot posebni in se ne ločijo od položajev drugih javnih uslužbencev, to pomeni, da so položaji visokih javnih uslužbencev popolnoma enakopraven del sistema javnih uslužbencev. (Haček 2009)

V Sloveniji status visokih javnih uslužbencev ni posebej opredeljen, vendar pa obstaja nekaj pogojev za dostop na najvišje uslužbenske položaje. Posebno elitno skupino med visokimi javnimi uslužbenci predstavljajo upravni menedžerji, ki svoj položaj pridobijo z odločbo o imenovanju za omejeno časovno obdobje petih let. Med njih sodijo generalni sekretar in generalni direktor v ministrstvu, direktor organa v sestavi in vladne službe, načelnik upravne enote in direktor uprave lokalne skupnosti. (Haček 2009)

### **4.3 Direktor občinske uprave**

Po Zakonu o lokalni samoupravi se lahko tajnik občine z aktom preimenuje v direktorja občinske uprave. (Brezovšek in Kukovič 2012)

*»Ni funkcionar, temveč delavec v občinski upravi – glede na izobrazbo je lahko višji upravni ali upravni delavec. Delo direktorja občinske uprave je neposredno vodenje občinske uprave, torej dajanje nalog občinski upravi in njenim organom, ti pa so jih dolžni izvesti. Direktor prav tako izdaja naloge organu skupne občinske uprave in v skladu z zakonom nadzira opravljanje upravnih nalog v teh organih.«* (Kukovič 2011, 78) Po pooblastilu župana lahko odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja v občinski upravi in pooblašča za vodenje organov občinske uprave predstojnike teh organov. Če občinska uprava nima drugih predstojnikov oziroma ti niso pooblaščeni za odločanje, odloča o upravnih stvareh na prvi stopnji. Direktor občinske uprave je za vodenje, organizacijo in koordinacijo dela občinske uprave odgovoren županu. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Direktor občinske uprave spada med tiste javne uslužbence, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas. Imenuje ga župan za dobo petih let in ga lahko v prvem letu od imenovanja brez

razlogov tudi razreši. Položaj direktorja občinske uprave je zelo zahtevno delovno mesto, ki je posredno odgovorno za zakonito delovanje občinske uprave na eni strani, na drugi strani pa je podvrženo županu. (Brezovšek in Kukovič 2012)

#### **4.4 Politični funkcionar**

Pri opredelitvi političnih funkcionarjev v družboslovju se pojavlja vprašanje glede opredelitve javne uprave in njenih meja. Pojavlja se vprašanje, ali naj bodo politični funkcionarji del javne uprave ali pa naj jih razumemo le kot del politične izvršilne oblasti. Peters ugotavlja, da sta vzorca nabora političnih funkcionarjev in njegove vključenosti v politični proces manj raznovrstna v primerjavi z relativno visoko spremenljivostjo upravnih sistemov. Na način interakcije med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci pa vpliva mnogo dejavnikov, kot so npr. način izbora, narava političnih funkcionarjev, njihovo število itd. (Haček 2005)

Večina političnih funkcionarjev zaseda najvišje in najpomembnejše položaje znotraj javnih organizacij na nivoju države. Kot skupina se po navadi opisujejo kot zelo raznolika, fragmentirana in prehodna skupina z majhno notranjo kohezivnostjo. Na splošno lahko trdimo, da tem večji kot je položaj, ki ga zaseda, s toliko širšimi in bolj kritičnimi političnimi problemi se mora vsakodnevno soočati. Poleg tega znotraj javne uprave izvršujejo tudi najširše in najvplivnejše politične vloge, s katerimi se soočajo. Politični funkcionarji položaj pridobijo neposredno z izvolitvijo na splošnih volitvah ali posredno z imenovanjem v voljenem predstavniškem telesu. (Haček 2005)

V Republiki Sloveniji položaj političnega funkcionarja pridobijo v zakonodajni veji oblasti poslanci Državnega zbora in v izvršilni veji oblasti predsednik RS. Ostali funkcionarji dobijo položaj posredno z imenovanjem v Državnem zboru oziroma Vladi RS. Tako se položaj generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja uprave lokalne skupnosti pridobi z odločbo o imenovanju. Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo, ostale pa imenuje Vlada RS na predlog ministra ali funkcionarja, ki mu je direktor vladne službe odgovoren. (Haček 2005)

## 4.5 Župan

V 19. stoletju in prvi polovici 20. stoletja je izraz župan predstavljal predstojnika občine ali predsednika skupščine občine oziroma mesta. V Sloveniji glede na določbe Zakona o lokalni samoupravi (2007) z izrazom župan označujemo neposredno izvoljenega lokalnega funkcionarja, ki predstavlja in zastopa občino, skrbi za izvrševanje odločitev občinskega sveta in vodi njegovo delovanje. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Njegova legitimnost in vpliv nista odvisna le od količine formalne moči, ki se navezuje na položaj v strukturi, temveč tudi od načina, kako nosilec funkcije dejansko izvršuje svoja pooblastila. Gre za institucionalizirano in neinstitucionalizirano vedenje. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Glede na slovensko zakonodajo je župan organ občine – politični funkcionar, ki je izvoljen na neposrednih volitvah za mandatno dobo štirih let. Njegova funkcija je izvrševalna in usklajevalna glede na organizacijo dela občine in porazdelitev pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe. Vloge in naloge župana so:

- Predstavljanje in zastopanje občine
- Predstavljanje občinskega sveta ter sklicevanje in vodenje njegovih sej
- Predlaganje proračuna, odlokov in drugih splošnih pravnih aktiv občine
- Izvrševanje odločitev občinskega sveta
- Predstojništvo občinske uprave
- Skrb za objavo sprejetih splošnih pravnih aktov občine in varovanje ustavnosti in zakonitosti pri delu občinskih organov
- Vodenje občine kot svojevrstnega podjetja in nastopanje v premoženjskopravnih razmerjih občine
- Stiki z javnostjo, sklicevanje zborov občanov, razpisovanje lokalnih referendumov in odgovarjanje na vprašanja, pobude in predloge občanov
- Opravljanje prenesenih zadev in odločanje v upravnih zadevah iz občinske izvirne pristojnosti in iz prenesene pristojnosti. (Zakon o lokalni samoupravi, 33. Člen)

V prvotni ureditvi zakona o lokalni samoupravi je bila funkcija župana ostro ločena od funkcije občinskega sveta, kasneje pa se je pokazalo, da slednje otežuje delovanje lokalne samouprave in je zakon zato kasneje obe funkciji povezal. Sedaj je župan neposredno



povezan z občinskim svetom, kar tudi predstavlja eno izmed najvidnejših funkcij župana. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Mandat župana traja štiri leta, volijo ga volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih in tajnih volitvah. (Zakon o lokalni samoupravi, 42. Člen) Volitve so opravljene hkrati z volitvami v občinski svet. Voli se neposredno po dvokrožnem večinskem sistemu. (Brezovšek in Kukovič 2012) Predčasno se lahko razreši župana, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje. V primeru razrešitve državni zbor razpiše nadomestne volitve za župana. (Zakon o lokalni samoupravi, 90.b člen)

Občina ima najmanj enega podžupana, ki ga imenuje in razreši župan. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga pooblasti. Župana nadomešča v primeru njegove odsotnosti in opravlja tekoče naloge iz pristojnosti župana (Zakon o lokalni samoupravi, 33.a člen)

Po zakonu se lahko župan odloči, ali bo svojo funkcijo opravljal poklicno ali nepoklicno. Zakon tudi posebej določa, s katerimi drugimi funkcijami in dejavnostmi funkcija župana ni združljiva, kot na primer s funkcijo občinskega sveta, članstvom v občinskem nadzornem odboru, s položajem načelnika upravne enote in tudi z delom v državni upravi na delovnih mestih, ki so povezana s pooblastili oziroma nalogami nadziranja dela organov občin. Od leta 2011 pa je funkcija župana nezdružljiva tudi s funkcijo poslanca. (Brezovšek in Kukovič 2012)

## 5 Odnosi med javnimi uslužbenci in političnim funkcionarjem

Politični vrh se spušča v urejanje razmerij, ki zadevajo neposredno zadovoljevanje potreb ljudi, in se je prisiljen spustiti v reševanje neposredno operativnih zadev, zato je nujno, da se nasloni na znanost in strokovnost, ki jo zagotavlja uprava. Tako tudi nastane partnerstvo med politiko in upravo. Prav tako kot se spreminjajo odnosi v okolju, se spreminja tudi potreba po strokovnosti, vendar pa ta ne sme nikoli prevladati nad politiko, saj se drugače spremeni ravnovesje sil. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Uprava ni več zadolžena zgolj za izvajanje odločitev, sprejetih v politiki, ampak je aktivno vključena v sam proces oblikovanja odločitev. Uprave so močno strokovno podkovane, stabilne in so dober oblikovalec politik. Problem nastaja zaradi pomanjkanja legitimnosti, vendar si to lahko pridobijo s svojo učinkovitostjo, strokovnostjo in z zagotavljanjem rezultatov. (Brezovšek in Kukovič 2012)

Pojem sistema javnih uslužbencev se nanaša tudi na politično institucijo, katere namen je pospeševanje skupne akcije in političnih in upravnih akterjev s ciljem učinkovitih in uspešnih javnih politik. Na nek način lahko sistem javnih uslužbencev opredelimo kot institucijo vladanja in institucijo oblasti, katere glavne značilnosti so stabilnost, stalnost in zanesljivost. (Haček 2009)

Izvoljeni in imenovani politični funkcionarji so v stalnem stiku z javnimi uslužbenci v procesu oblikovanja in izvrševanja politik, v odnos vnašajo tradicijo stalnosti, menedžmenta in sposobnosti. (Haček 2009) Politika in uprava delujeta medsebojno na različnih področjih, druga brez druge ne moreta preživeti. Tako obstaja vzajemna odvisnost med področji politike in karierne administracije. (Brezovšek in Kukovič 2012) Dilema, ki se pojavlja glede vloge kariernih visokih javnih uslužbencev v sodobnih demokracijah, se ne nanaša na vprašanje primernosti njihovega sodelovanja, temveč do kolikšne mere naj v tem procesu sodelujejo in ali bo njihovo sodelovanje spodneslo vlogo političnega funkcionarja. Hkrati pa dilema glede vloge političnih funkcionarjev ni v tem, ali imajo pravico do posredovanja v administracijo z namenom povečanja odzivnosti, temveč ali njihova politizacija administracije ogroža profesionalne vrednote kariernih javnih uslužbencev. (Haček 2009) »Tu je zanimiva misel Mainzerja (v Haček 2009, 87), ki je zapisal, da birokracija, izolirana od politike, ni

*demokratična; birokracija, hlapčevska do politike, pa žali koncepte objektivnosti in enakosti*«. (Haček 2009)

## **5.1 Viri javnih uslužbencev**

Najpomembnejši vir javnih uslužbencev so informacije in njihovo strokovno znanje. Posedujejo znanje in izkušnje, poleg tega pa so njihove storitve nepogrešljive. V vsaki vladi je pri odločanju velika količina informacij, ki se kopičijo in nabirajo znotraj birokratskih organizacij. Da bi zbrane informacije tudi razumeli, je potrebno strokovno in tehnično znanje, tako imajo javni uslužbenci relativen monopol nad informacijami. Javni uslužbenci naj bi zaradi dostopa do tovrstnih informacij in tehničnega ter strokovnega znanja na nekem področju oblikovali boljše politike kot slabo poučeni in neinformirani politiki. Birokracija je tako v situaciji, kjer lahko menja informacije in znanje za določen vpliv nad oblikovanjem politik. (Haček 2005)

Drugi pomemben vir javnih uslužbencev je moč odločanja. Pri odločanju so kljub pogostim obtožbam o neučinkovitosti relativno učinkoviti in predvsem hitri. Zaradi dostopa do informacij in večje sposobnosti hitrejšega sprejemanja odločitev se na birokracijo prenaša vedno večji del oblasti. (Haček 2005)

Največja prednost javnih uslužbencev pa je njihov vpliv in domnevna apolitičnost. Birokracija ima ključno prednost, da je formalno popolnoma ločena od strankarske politike. Javnim uslužbencem tako ni potrebno biti izvoljen, niti niso soočeni z nenehnimi pritiski lastne volilne baze in politične stranke. Ločenost od strankarske politike javnim uslužbencem omogoča poudarjanje lastne strokovnosti, saj naj na odločitve ne bi vplivala potreba po ugajanju volivcem. Zato so odločitve, ki jih sprejemajo zavoljo strokovnosti in tehnične nadvlade, boljše kot tiste, ki jih sprejemajo politične institucije. Poleg tega je ena prednost birokracije njena stalnost in stabilnost. Velikokrat javni uslužbenci uporabljajo strategijo čakanja in zavlačevanja v skladu z mislijo, da se politični funkcionarji menjajo, birokracija pa ostaja. Njihove osnovne naloge se le redko spreminjajo, saj politični funkcionarji ponavadi nimajo časa in virov, da bi identificirali točke, v katerih so potrebne spremembe in jih kasneje tudi uvedli. (Haček 2005)

Heclo (v Haček 2005, 75) v svoji študiji o javnih uslužbencih ugotavlja, da je osnova moči javnih uslužbencev v nasprotju s političnimi funkcionarji v storitvah, ki jih lahko ali ne morejo opravljati. Heclo ugotavlja, da lahko javni uslužbenci z neposlušnostjo resnično spodkopljejo politične funkcionarje, vendar pa resnična moč javnih uslužbencev nasproti političnim funkcionarjem ne izvira iz neposlušnosti, temveč iz neizvajanja pozitivne pomoči razen takrat, ko politični funkcionarji izrecno zahtevajo takšno pomoč. (Haček 2005)

## **5.2 Viri političnih funkcionarjev**

Najpomembnejši vir političnih funkcionarjev je njihova legitimnost ter v povezavi z njo tudi formalno in ustavno pooblastilo za vladanje. Birokracija oziroma javni uslužbenci so omenjeni le v redkih ustavah, še manj pa jim je podeljena kakršna koli formalna oblast pri sprejemanju odločitev. Delovanje javnih uslužbencev mora zato biti legitimirano s strani ustavno predpisanih akterjev. Pogosto se takšna legitimizacija zgodi zaradi neaktivnosti političnih funkcionarjev ali prenosa pooblastil na javne uslužbence, vendar pa v obeh primerih vsebuje formalni prenos avtoritete. (Haček 2009)

Pomemben vir moči političnih funkcionarjev je denar. Oni odločajo o višini in razporeditvi proračunskih sredstev in želijo nad proračunskim procesom obdržati kar največ nadzora. Poleg omenjenega so politične institucije in politični funkcionarji do neke mere tudi predstavniki najširše javnosti in imajo tako na voljo celo vrsto procedur in sredstev za doseganje prevlade nad birokracijo. (Haček 2009)

Vlada predstavlja vezni člen med parlamentom, ki uzakonja voljo ljudstva, ki ga je izvolilo na neposrednih, splošnih in demokratičnih volitvah, in javnimi uslužbenci, ki izvršujejo zakone in tako dokončno izpolnjujejo voljo ljudstva. Pri takem veznem členu gre za mnogovrstne povezave med političnim funkcionarjem in visokim javnim uslužbencem, ki v posameznih vladnih resorjih predstavljajo hierarhični vrh uslužbenske piramide. To naj bi bil eden izmed najpomembnejših elementov, saj prispeva k trdnosti povezav in osebnih odnosov med političnim funkcionarjem in njemu podrejenim visokim javnim uslužbencem. (Haček 2009)

Javni uslužbenec v političnem funkcionarju išče predvsem naslednji dve kvaliteti: prvič – močno osebnost, ki je sposobna dajati jasne napotke v procesih oblikovanja in izvrševanja

politik ter je odločna braniti lastne odločitve in drugič – politični funkcionar naj priznava mejo med politiko in upravo in naj ne prestopa z vmešavanjem v izključno upravne zadeve. Javni uslužbenci samo brez napotka političnega funkcionarja ne morejo rešiti nobenega spornega vprašanja glede oblikovanja ali izvrševanja politik. Lahko mu posredujejo vsa relevantna dejstva in argumente ter dajo jasna priporočila glede ravnanja, ki sledi, toda končna odločitev je odvisna le od političnega funkcionarja. (Haček 2009)

Glede na vse lahko rečemo, da ni mogoče jasno začrtati meje med politiko in upravo, saj se v procesu oblikovanja politik nenehno prepletata. Prav tako so interakcije med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem neizogibne. (Brezovšek in Kukovič 2012)

### **5.3 Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji**

V preteklih letih je bilo premalo pozornosti namenjene realizaciji odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, tako na teoretični kot tudi na empirični ravni. Avtorji so večinoma opredeljevali politične funkcionarje in njihov pomen, kar pomeni, da je primanjkovalo opisnih tez odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. (Haček 2005)

Na podlagi raziskav Petersa, ki je opredelil pet idealno tipskih modelov, in štirih oblik upravnopolitičnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana lahko rečemo, da na teoretični ravni obstajajo izjeme, kjer je opisan odnos med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Modeli se pri različnih avtorjih delno prekrivajo in jih lahko uporabimo pri morebitni nadaljnji empirični raziskavi. (Haček 2005)

#### **5.3.1 GUY B. PETERS**

Peters v svojem delu *Comparing Public Bureaucracies* (1988) navaja štiri spremenljivke, ki bi lahko razložile delovanje administrativnih sistemov; to so ljudje, strukture, vedenje in moč. Pri vprašanju moči se sprašuje, kako se politike znotraj vlade dejansko oblikujejo in kakšno vlogo v procesu oblikovanja politik imajo višji javni uslužbenci na eni in politični

funkcionarji na drugi strani. Moč je pri študiju birokracije izredno pomembna sestavina, vendar je koncept težko meriti. En izmed možnih pristopov k reševanju tega problema je razvoj idealno tipskih modelov interakcije med obema skupinama. (Haček 2005)

Ovire, ki jih postavljajo javni uslužbenci na pot političnim funkcionarjem v procesu oblikovanja politik, v večini primerov niso namerno postavljene kot sabotaza političnega funkcionarja. Ovire nastajajo zaradi vztrajanja birokratskih organizacij pri že uveljavljenem načinu delovanja. Poleg tega nekateri javni uslužbenci verjamejo, da le oni razumejo procese, ki potekajo znotraj političnega področja in da politični funkcionarji, ki so na oblasti le nekaj let, tega procesa ne bodo nikoli popolnoma razumeli. (Haček 2005)

V modernih demokracijah je popolna razmejitev med politiko in birokracijo vprašljiva, saj birokracija ni več zadolžena samo za izvajanje odločitev sprejetih s strani političnih funkcionarjev. Po večini so tudi javni uslužbenci vključeni v procese oblikovanja politik, kjer se borijo za lastne predstave, kaj šteje za »dobro politiko«. Po drugi strani pa javni uslužbenci in politični funkcionarji igrajo popolnoma drugačne vloge. Karierni uslužbenci, katerih značilnost je predvsem njihova stalnost, strokovnost in dolgoročni pogled na politični proces, vidijo politiko v drugačni luči kot politični funkcionarji. Ti opravljajo svojo funkcijo le določen čas, v katerem pa se od njih pričakuje določen viden dosežek. Ravno zaradi tega si politični funkcionarji ne morejo privoščiti zagovarjanja politike, ki bi zahtevala daljši čas za uresničitev, čeprav bi bila vsebinsko in tehnično superiorna. (Haček 2005)

Peters je opredelil pet osnovnih modelov, kjer je opredelil tudi štiri spremenljivke, s katerimi lahko razložimo delovanje administrativnih sistemov. Te spremenljivke predstavljajo primerno izhodišče za preučevanje odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Pristop k reševanju problema glede merjenja in identifikacije moči je razvoj idealno tipskih modelov interakcije med obema skupinama ter kasnejša primerjava realnosti z idealom. (Haček 2005)

Na osnovi dostopnih študij je sestavil pet osnovnih modelov, ki pojasnjujejo interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji.

- a.) Formalni model: vloga javnega uslužbenca je omejena predvsem na izvrševanje vsega, kar mu ukaže politični funkcionar. Tak model je bil razvit predvsem na območju Velike Britanije, njegovo poreklo pa lahko iščemo v pristopu, ki ga je konec 19. stoletja razvil Woodrow Wilson (1887), ki je poudarjal vlogo administrativnega

javnega uslužbenca. Formalni model služi tudi kot normativni standard, saj omogoča primerjavo vzorcev interakcije in oblikovanja politik. Javnim uslužbencem omogoča večjo funkcionalno odgovornost, politično odgovornost pa prelaga na politične funkcionarje.

- b.) Etatistični model: model izvira iz raziskave Hecla in Wildavskega (1988), opravljene na primeru britanskih javnih uslužbencev. Javni uslužbenci in politični funkcionarji imajo v tem modelu podobne vrednote in cilje, obojim pa je pomembno nemoteno delovanje izvršilne oblasti. V primeru posredovanja od zunaj se javni uslužbenci in politični funkcionarji v tem modelu združujejo v koalicije. Oboji si delijo močan interes pri upravljanju države. Politična in administrativna vloga pa v tem modelu nista izrazito ločeni, ampak se prepletata.
- c.) Funkcionalni model: ta model je nekakšen podaljšek etatističnega modela s pomembno razliko. Etatistični model predvideva integracijo političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev le na višjih položajih, funkcionalni model pa za razliko predvideva integracijo med politiko in administracijo glede na področje njihovega dela (npr. finance, kultura, zunanje zadeve, itd.) ter povezavo z drugimi akterji s tega področja. Zunaj delovnega področja ne pričakuje nobenih povezav. V funkcionalnem modelu je poudarjena vertikalna integracija s poudarkom na intenzivnejših stikih s specifičnim segmentom družbe. V resničnem svetu pa se oba modela ne izključujeta, temveč se pogosto zlijeta drug v drugega.
- d.) Tekmovalni model: predstavlja razlago odnosa med obema skupinama oblikovalcev politik – javnim uslužbencem in političnim funkcionarjem. V tem modelu oboji želijo moč in nadzor nad oblikovanjem politik. Javni uslužbenec je v tem modelu večkrat tisti, ki se zoperstavi političnemu funkcionarju ali pa na njegove zahteve ne reagira in naredi tisto, kar se njemu zdi, da je najboljše in prav. Glavna značilnost tekmovalnega modela je konflikt med obema akterjema, do katerega pa lahko pridemo na različne načine. En je nenamenski konflikt, ki se pojavi, ko birokracija ne reagira na zahteve svojih političnih nadrejenih, do njega pa pogosto pride, ko je na mesto političnega funkcionarja imenovana nova oseba. Tekmovalen odnos pa je lahko tudi nameren.
- e.) Model administrativne države: odraža vedno bolj prisotno zaznavo, po kateri v procesu oblikovanja politik prevladujejo javni uslužbenci. Vzroki za to se najdejo v vedno večjem obsegu dela, ki postaja tudi kompleksnejše in tehnično zahtevnejše. Zaradi tega politični funkcionarji in druga zakonodajna telesa tega ne morejo opraviti sami, saj niti nimajo primerne osebe in potrebnih sposobnosti za vsa zahtevnejša

opravila. Birokracija nadzoruje velik del proceduralnega postopka, znotraj tega pa lahko pospešuje ali zavira sprejem odločitev. Po eni strani je lahko model administrativne države nekakšna graja birokracije, po drugi strani pa je lahko povsem prostovoljna odločitev političnih funkcionarjev, da prepustijo javnim uslužbencem del avtoritete. Model administrativne države predstavlja popolno nasprotje formalnega modela. V tem modelu vidimo birokracijo kot edinega in končnega zmagovalca, politični funkcionarji pa so le udeleženci v političnem procesu. (Haček 2009)

Značilnosti petih modelov Peters razčleni na pet dimenzij, ki še bolj podrobno predstavijo razlike med posameznimi modeli. Prva dimenzija je splošen vzorec odnosov med obema akterjema. Za štiri modele je izrazit izredno integralen oziroma povezujoč vzorec odnosov. Vzorec odnosov pa je po pričakovanju bistveno drugačen v tekmovalnem modelu, saj so zanj značilni ostrejši in borbeno naravnani toni. Druga dimenzija se nanaša na vprašanje zmagovalca v političnem procesu. Jasnega zmagovalca lahko določimo le v skrajnih modelih – formalnem modelu, kjer je oblikovanje politik naloga političnih funkcionarjev, javni uslužbenci pa morajo izvrševati sprejete odločitve, in modelu administrativne države, kjer so oblikovalci in izvršilci politik javni uslužbenci, politični funkcionarji pa odločitvam dajejo le legitimnost. V dveh modelih so zmagovalci tako politični funkcionarji kot tudi javni uslužbenci, vendar ne premagajo drug drugega, temveč »vsiljivce« od zunaj. V tekmovalnem modelu je zmagovalec odvisen od primera do primera, od specifičnosti problemov in pogojev. Tretja dimenzija je reševanje konflikta. To lahko zasledimo v formalnem modelu, kjer se razrešuje konflikte skoraj avtomatično z uporabo zakonodaje. Nasprotje predstavlja model administrativne države, kjer se morajo politični funkcionarji, zavedno ali nezavedno, odreči odgovornosti pri oblikovanju politik. Četrta dimenzija je stil odnosov med obema nizoma akterjev. V formalnem modelu se uporablja kriterij strokovnosti za izključitev potencialnih zunanjih vsiljivcev za razliko od javnih uslužbencev v modelu administrativne države, ki uporabljajo strokovnost za preseganje formalnih oziroma zakonskih pristojnosti političnih funkcionarjev. Peta dimenzija je vpliv različnih sistemov in odnosov ter njihov vpliv na vladne politike. Pri formalnem modelu lahko trdimo, da je vpliv relativno spremenljiv; če pride do spremembe na oblasti, potem pride tudi do spremembe pri vladnih politikah. Prav tako lahko spremembo vladnih politik pričakujemo v tekmovalnem modelu. Nasprotno pa je za model administrativne države značilna stabilnost, ki jo želijo doseči javni uslužbenci. (Haček 2009)



### 5.3.2 *ABERBACH, PUTNAM IN ROCKMAN*

V delu *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (1981: 4-23) opisujejo štiri vzorce odnosa med političnimi funkcionarji in birokrati.

- a.) **Politika / administracija:** izvajanje politik je v pristojnosti javnih uslužbencev, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje politik in izražanje ter združevanje interesov. Predstavlja klasično formo uprave, kjer politiki odločajo, javni uslužbenci pa zgolj uresničujejo njihove odločitve. Weber je to formo označil kot idealen odnos med politiko in upravo, čeprav je priznal, da je takšen model zelo redko verjeten, saj je težko razlikovanje med političnim in administrativnim odločanjem. Ne glede na to, ali bi javni uslužbenci sledili navodilom političnih funkcionarjem, je to redko izvedljivo, saj politikom pogosto manjka znanja, izkušenj, relevantnih informacij in tudi časa, da bi znali odgovoriti na tisoče vprašanj. Pri tem vzorcu odnos temelji na očitni prevladi politike nad administracijo. Vendar pa se večina teoretikov strinja, da javni uslužbenci sodelujejo v procesu oblikovanja politik in niso le izvrševalci politik.
- b.) **Dejstva / interesi:** tako politiki kot javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar je njihov prispevek različen. Javni uslužbenci zbirajo podatke in posedujejo znanja ter opravljajo analize, politiki pa v ta proces vnašajo interese, vrednote in politično občutljivost. Javni uslužbenci se zanašajo na učinkovitost pri reševanju zadev, medtem ko politični funkcionarji poudarjajo lastno odzivnost na družbene probleme. Sodeč po tem vzorcu mora birokrat pokazati določeno odzivnost na navodila, ki jih prejme od političnega funkcionarja, vendar pa ne sme stopiti čez navidezno črto političnega. Javni uslužbenci morajo spremljati splošni družbeni interes ter paziti na svojo nevtralnost, posebej ko imajo opravka s strankarskimi interesi. Zaradi vedno bolj razširjenega izobraževanja in večje profesionalizacije v politiki pa lahko dvomimo o verjetnosti trditve, da imajo javni uslužbenci monopol nad znanjem in strokovnostjo.
- c.) **Energija / ravnotežje:** obe skupini sodelujeta v procesu oblikovanja politik, prav tako se oboji ukvarjata s politiko. Razlika je v tem, da politiki posedujejo široke in različne interese neorganiziranih posameznikov, birokrati pa bolj ožje in bolj osredotočene interese organiziranih skupin. Politiki so v tej formi predstavljeni

bolj kot strankarski, idealistični ali celo ideološki, javni uslužbenci pa kot praktični, preudarni in pragmatični. Politiki v politični sistem vnašajo energijo, javni uslužbenci pa se rajši umaknejo v ozadje in v odnos vnašajo politično ravnotežje. Javni uslužbenec ima neposreden stik z različnimi skupinami pritiska, zaradi tega je pogosto vzpostavljen nekakšen odnos med javnim uslužbencem in interesnimi skupinami. Ta vzorec predvideva, da tako javni uslužbenci kot tudi politični funkcionarji potrebujejo politično znanje, vendar pa ne gre za enako vrsto znanja. Pri politikih je izrazito razvit močan občutek strankarske pripadnosti, kar vpliva na neskladnosti med družbeno realnostjo in političnimi ideali. Prav tako se politiki bolj kot javni uslužbenci zavzemajo za reševanje vprašanj, ki se nanašajo na filozofska načela, kot sta svoboda in enakost. Javni uslužbenci pa odločajo počasneje in bolj usklajeno. Njihove odločitve naj bi temeljile na soglasju vseh vpletenih.

- d.) Čisti križanec: v odnosu med politiki in birokrati je možno opaziti vedno večjo stopnjo prekrivanja med vlogama politika in javnega uslužbenca. V vedno večji meri je možno zaslediti »politizacijo« birokracije in »birokratizacijo« politike. Zadnji vzorec je logično nadaljevanje, saj smo z njim priča izginotju Webrove klasične specifikacije med vlogama političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev. Pojav čistega križanca lahko povežemo z razvojem javnih agencij in uradov, kjer je zaposlenih večje število javnih uslužbencev. (Haček 2009)

Te forme opisujejo štiri najverjetnejše izmed možnih odnosov med politiki in javnimi uslužbenci. Služile so predvsem kot vodilo pri interpretaciji rezultatov empiričnih analiz, katerih osnovno vprašanje, ki smo si ga zastavljali, je bilo, v katerih točkah so si politiki in javni uslužbenci kot oblikovalci politik podobni, in v katerih točkah se razlikujejo. (Haček 2005)

## **6 Primerjava odnosa med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem – empirična analiza**

### **6.1 Občina Komenda**

Občina Komenda leži v osrednji Sloveniji, je ena izmed manjših občin, saj obsega le 24 km<sup>2</sup> in se med slovenskimi občinami uvršča na 192. mesto. Število prebivalcev v občini Komenda znaša 5.819. (Republika Slovenija 2015) Proračun občine Komenda znaša 10.928.589 EUR prihodkov in 11.297.919 EUR odhodkov za leto 2014. (Občina Komenda 2014)

Organi občine Komenda so:

- Občinski svet
- Župan
- Nadzorni odbor občine. (Občina Komenda 2009)

Župan predstavlja občinski svet, sklicuje in vodi njegove seje, podpisuje akte, nima pa pravice do glasovanja. Za vodenje sej občinskega sveta lahko pooblasti podžupana ali drugega člana občinskega sveta (Statut občine Komenda 18. Člen). Strokovno delo za potrebe občinskega sveta in pomoč pri pripravi in vodenju sej zagotavlja občinska uprava (Statut občine Komenda 19. Člen). Odločitve sprejema občinski svet z večino opredeljenih glasov navzočih članov, če le ni določeno drugače. Te odločitve nato izvršujeta župan in občinska uprava. Najmanj enkrat letno morata župan in direktor občinske uprave poročati občinskemu svetu o izvrševanju odločitev, ki so jih sprejeli (Statut občine Komenda 21. Člen). (Občina Komenda 2009)

Glede na vprašanje, kdo v občini oblikuje javne politike, ki sem ga zastavila županu in direktorici občinske uprave Komenda v intervjuju, sem prejela odgovor, da javne politike v končni fazi oblikuje Občinski svet, saj predstavlja najvišji organ v občini, hkrati pa naj bi oba skupaj izvrševala odločitve.

Občinski svet na predlog župana z odlokom določi notranjo organizacijo in delovno področje občinske uprave, sistematizacijo delovnih mest pa določi župan (Statut občine Komenda 8. Člen). Občinska uprava tako na prvi stopnji odloča o upravnih zadevah iz občinske

pristojnosti, šele nato na drugi stopnji župan, razen če ni za posamezne primere z zakonom določeno kako drugače (Statut občine Komenda 50. Člen). Posamične akte izdaja direktor občinske uprave, ki lahko pooblasti uradne osebe občinske uprave, ki izpolnjujejo zakonske pogoje za odločanje v upravnih zadevah, za opravljanje posameznih dejanj v postopku ali za vodenje celotnega postopka in za odločanje v upravnih zadevah (Statut občine komenda 51. Člen). (Občina Komenda 2009)

Na zastavljeno vprašanje, ali bi moral župan občine vodenje občinske uprave popolnoma prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišje in najboljše usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini, je bil odgovor s strani župana pritrdilen, direktorica občinske uprave pa se strinja s tem, da je pri vodenju ključno medsebojno sodelovanje obeh akterjev. Hkrati se tudi oba strinjata, da bi moral imeti politični funkcionar ne glede na njegovo politično vlogo v občini vseeno tudi nekaj strokovno tehničnega znanja. Za javno upravo sta pomembna oba, tako župan kot direktor občinskega sveta, en s političnega, drugi pa s strokovnega vidika. Vloga direktorja občinske uprave predstavlja ključni pomen za dobro in učinkovito delovanje občinske uprave in dobro sodelovanje med slednjo in občinskim svetom. Ob morebitnem nastanku nesoglasij in konfliktov je potrebna zadostna mera razsodnosti in sprotno reševanje.

Na podlagi intervjujev lahko odnose med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem umestim v teoretične modele, ki jih je zastavil Guy B. Peters. Odnos med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem v občini Komenda bi lahko umestila v etatistični model odnosa, ker imajo oboji relativno podobne vrednote in cilje, za obe skupini pa je pomembno nemoteno in gladko delovanje izvršilne veje oblasti. (Haček 2009) Glede na modele po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu pa lahko odnose med županom in direktorico občinske uprave umestim v drugo podobo, in sicer v podobo dejstva/interesi, kjer se predpostavlja, da javni uslužbenci in politični funkcionarji sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar imajo različen prispevek k oblikovanju. (Haček 2009)

## **6.2 Občina Vodice**

Občina Vodice je del osrednjeslovenske regije. Njena površina znaša 31 km<sup>2</sup> in se tako uvršča na 178. mesto med slovenskimi občinami. Registriranih prebivalcev, ki živijo v občini

Vodice, je 4.798. (Republika Slovenija 2015) Proračun občine Vodice znaša 8.33.4.175 EUR prihodkov in 10.064.504 EUR odhodkov za leto 2014. (Občina Vodice 2013)

Organi občine Vodice so:

- Občinski svet
- Župan
- Nadzorni odbor. (Občina Vodice 2014)

Člani občinskega sveta, župan in podžupan so občinski funkcionarji (Statut občine Vodice 9. Člen). Občinska uprava deluje skladno z zakonom, statutom in splošnimi akti občine ter opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v povezavi z zagotavljanjem javnih služb v občinski pristojnosti. Opravlja tudi strokovna, organizacijska in administrativna opravila za občinske organe. Občinsko upravo vodi direktor občinske uprave, župan pa jo usmerja in nadzoruje (Statut občine Vodice 10. Člen). Občinski svet postavlja župan, ki tudi sklicuje in vodi njegove seje, vendar nima pravice do glasovanja (Statut občine Vodice 17. Člen). (Občina Vodice 2014)

Notranjo organizacijo občinske uprave določi občinski svet na predlog župana z odlokom. Podrobnejšo sistematizacijo delovnih mest nato določi župan (Statut občine Vodice 53. Člen). O upravnih zadevah na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi pa župan, razen če ni zakonsko drugače določeno (Statut občine Vodice 55. Člen). Posamezne upravne akte, ki so v pristojnosti občinske uprave, izdaja direktor občinske uprave, župan pa lahko za opravljanje posameznih postopkov pooblasti druge uradne osebe občinske uprave, ki izpolnjujejo zakonske pogoje za odločanje v upravnih zadevah (Statut občine Vodice 56. Člen). (Občina Vodice 2014)

Na vprašanje, ali bi moral politični funkcionar (župan) v občini vodenje občinske uprave popolnoma prepustiti javnemu uslužbencu (direktorju občinske uprave) kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini, je župan občine odgovoril, da vodenje ne bi smelo biti v celoti prepuščeno direktorju občinske uprave, četudi ga izbere in imenuje župan. Naloga župana naj bi bila, da nadzira delo uprave in skrbi, da je cilj dosežen, vendar brez sodelovanja pri vodenju tega ni možno kvalitetno in učinkovito dosežati. Ravno zaradi tega je potrebno, da imajo tudi župani nekaj strokovno tehničnega znanja, saj so jim občani tudi na podlagi tega zaupali svoj glas na volitvah z namenom, da bodo dobro vodili občino. Obenem pa morajo imeti župani tudi socialni čut za sočloveka.

Odnos med županom in direktorjem občinske uprave se strokovno dopolnjuje, da so naloge občine zakonito opravljene. Če je strokovnost javnih uslužbencev slaba, se v občini pojavijo napake, ki izhajajo predvsem iz neznanja in nesposobnosti javnih uslužbencev, da bi jih preprečili.

Na podlagi odgovorov, ki sem jih prejela od župana občine Vodice, lahko umestim odnose med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem v formalni model po Guyu B. Petersu. V tem modelu je vloga javnega uslužbenca omejena na izvrševanje tistih nalog, ki mu jih zada politični funkcionar. Javni uslužbenci imajo v tem modelu večjo funkcionalno odgovornost, hkrati pa se vso politično odgovornost prelaga v roke političnih funkcionarjev. (Haček 2009) Glede na štiri podobe odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu pa odnose lahko primerjamo s podobo politika/administracija, ker gre za klasično podobo javne uprave, ko politiki odločajo, javni uslužbenci pa uresničujejo njihove odločitve. Velika večina teoretikov se strinja, da ne glede na vse skrajne poglede javni uslužbenci še vseeno sodelujejo pri oblikovanju politik. (Haček 2009)

## 7 Sklepne ugotovitve

V metodološkem delu diplomske naloge sem si zastavila raziskovalno vprašanje, na katero sem skušala tekom celotne naloge odgovoriti:

- Ali lahko glede na objektivne kriterije trdimo, da se oblikujejo enaki odnosi v različnih občinah?

Kot objektivne kriterije sem postavila lego, velikost občine glede na površino in število prebivalcev ter proračun za proračunsko leto 2014. Za preučevane občine sem si tako izbrala občino Komenda in občino Vodice. Obe izbrani občini sta del osrednjeslovenske regije.

Kot sem ugotovila iz intervjujev za občino Komendo, se v občini po Guyu B. Petersu oblikujejo odnosi v etastičnem modelu, kjer imajo politični funkcionarji in javni uslužbenci enake vrednote in cilje. (Haček 2009) Po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu pa se odnosi kažejo v drugi podobi – podobi dejstva/interesi, kjer oboji lahko sodelujejo pri oblikovanju javnih politik, vendar prispevajo različne kompetence. (Haček 2009)

V občini Vodice se odnosi glede na Guya B. Petersa oblikujejo v formalnem modelu, kjer prevladuje politični funkcionar, javni uslužbenec pa izpolnjuje naloge, ki mu jih ta predpiše. Po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu se odnosi kažejo v prvi podobi – podoba politika/administracija, kjer je izvajanje politik v rokah javnih uslužbencev, za oblikovanje pa so odgovorni politični funkcionarji, in kjer politični funkcionarji odločajo, javni uslužbenci pa uresničujejo njihove odločitve. (Haček 2009)

Če sedaj odgovorim na zastavljeno vprašanje, ali lahko trdimo, da se glede na objektivne kriterije oblikujejo enaki odnosi v občinah, je odgovor NE. Iz analize intervjujev sem razbrala, da se v občini Komenda oblikujejo odnosi po etastičnem modelu in podobi dejstva/interesi, v občini Vodice pa se oblikujejo odnosi po formalnem modelu in podobi politika/administracija.

Tako lahko zaključim, da objektivni kriteriji, kot so velikost občine in število prebivalcev v njej, niso ključnega pomena pri oblikovanju odnosov med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem.

## 8 Literatura

1. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno – organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
3. Haček, Miro. 2005. *Politika Birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
4. --- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. --- 2012. *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Haček, Miro, Simona Kukovič in Anja Grabner. 2013. Odnosi med organi oblasti v slovenski lokalni samoupravi. *Družboslovne razprave*, XXIX (72): 45-63.
8. Kukovič, Simona. 2011. *Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni*. Magistrska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Občina Komenda. 2009. *Uradne objave Glasila občine Komenda. Statut občine Komenda*. Dostopno prek: <http://www.komenda.si/si/predpisi/20090327-STATUT-OBCINE-KOMENDA-UPB1.pdf> (1. september 2015).
10. --- 2014. *Uradne objave Glasila občine Komenda. Odlok o proračunu občine Komenda za leto 2014*. Dostopno prek: <http://www.komenda.si/si/predpisi/2014/20140131-ODLOK-O-PRORACUNU-2014.pdf> (1. september 2015).
11. Občina Vodice. 2013. *Uradno Glasilo Občine Vodice. Odlok o proračunu občine Vodice za leto 2014*. Dostopno prek: [http://www.vodice.si/images/stories/datoteke/Finance/Proracuni/Proracun\\_2014/Odlok\\_proracun\\_2014.pdf](http://www.vodice.si/images/stories/datoteke/Finance/Proracuni/Proracun_2014/Odlok_proracun_2014.pdf) (1. september 2015).
12. --- 2014. *Statut občine Vodice. 2014*. Dostopno prek: [http://www.vodice.si/images/stories/datoteke/Obcinski\\_svet\\_OV/Statut\\_in\\_poslovník/STATUT\\_-\\_sprejeti\\_julij\\_2014.pdf](http://www.vodice.si/images/stories/datoteke/Obcinski_svet_OV/Statut_in_poslovník/STATUT_-_sprejeti_julij_2014.pdf) (1. september 2015).
13. Rakočević, Slobodan. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.



14. Republika Slovenija. 2015. *Statistični urad RS*. Dostopno prek:  
<http://www.stat.si/obcine/Vsebina.aspx?leto=2015&id=197> (1. September 2015).
15. Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
16. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. L. RS. 94/2007. Dostopno prek:  
<https://www.uradni-list.si/1/content?id=82670> (1. september 2015).

## Priloge

### Priloga A: intervju z županom občine Komenda, gospodom Stanislavom Poglajen

1. Koliko časa ste že na položaju političnega funkcionarja?

*10 mesecev.*

2. Kdo oblikuje javne politike v Vaši organizaciji? Politični funkcionar ali javni uslužbenec?

*Naj bi oba skupaj, v sodelovanju.*

3. Katere značilnosti so pri opravljanju Vaše vloge za Vas najpomembnejše?

*Iskrenost, zakonitost in doslednost.*

4. Kako doživljate odnos med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem?

*Če sta oba lojalna svoji službi, med njima ni nobenih nesoglasij.*

5. Kdo je po Vašem mnenju bolj potreben za javno upravo – politični funkcionar ali javni uslužbenec? Zakaj?

*Enako potrebna sta oba.*

6. Kako rešujete morebitna nesoglasja in konflikte?

*Ni nesoglasij in konfliktov.*

7. Katere so Vaše prednosti kot politični funkcionar?

*Sem nepolitični, nestrankarski funkcionar z dobrim poznavanjem lokalne tematike.*

8. Ali mora imeti politični funkcionar v občini tudi kaj strokovno tehničnega znanja?

*Seveda.*

9. Ali bi moral politični funkcionar (župan) v občini vodenje občinske uprave popolnoma prepustiti javnemu uslužbencu (direktor občinske uprave), kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini?

*Da.*

10. Zanima me tudi, kakšno je vaše mnenje o lastni vlogi?

*Ocenjujem, da sem v dosedanjem vodenju občine dobro opravljal svoje zaupane naloge.*

11. Kakšen odnos imate po vašem mnenju s političnim funkcionarjem/javnim uslužbencem?

*Z direktorico občinske uprave sodelujeva zgledno.*

## **Priloga B: intervju z direktorico občinske uprave Komenda, gospo Majdo Ravnikar**

1. Koliko časa ste že na položaju javnega uslužbenca?

*Od 1.2.2005 dalje.*

2. Kdo oblikuje javne politike v Vaši organizaciji? Politični funkcionar ali javni uslužbenec?

*V končni fazi Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini.*

3. Katere značilnosti so pri opravljanju Vaše vloge za Vas najpomembnejše?

*Sposobnost usklajevanja političnih predlogov oziroma odločitev s strokovnimi podlagami.*

4. Kako doživljate odnos med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem?

*V odnosu ne vidim težav, dokler županove odločitve temeljijo na strokovnosti, ko te odločitve »prerastejo« stroko in je ključno politično prepričanje, se zadeve znajo zaplesti.*

5. Kdo je po Vašem mnenju bolj potreben za javno upravo – politični funkcionar ali javni uslužbenec? Zakaj?

*Oba. En s strokovnega, drugi s političnega vidika.*

6. Kako rešujete morebitna nesoglasja in konflikte?

*Obvezno sproti z veliko mero razsodnosti.*

7. Katere so Vaše prednosti kot javni uslužbenec?

*Posebnih prednosti ne vidim.*

8. Ali mora imeti politični funkcionar v občini tudi kaj strokovno tehničnega znanja?

*Obvezno bi ga moral imeti.*

9. Ali bi moral politični funkcionar (župan) v občini vodenje občinske uprave popolnoma prepustiti javnemu uslužbencu (direktor občinske uprave), kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini?

*Ključnega pomena je dobro sodelovanje med obema.*

10. Zanima me tudi, kakšno je vaše mnenje o lastni vlogi?

*Menim, da je vloga direktorja občinske uprave, ključnega pomena za dobro in usklajeno delovanje občinske uprave in dobro sodelovanje med občinskih svetom in občinsko upravo.*

11. Ali kot javni uslužbenec sodelujete pri oblikovanju politik?

*Občasno.*

### **Priloga C: intervju z županom občine Vodice, gospodom Acom Šuštarjem**

1. Koliko časa ste že na položaju političnega funkcionarja?

*5 let.*

2. Kdo oblikuje javne politike v Vaši organizaciji? Politični funkcionar ali javni uslužbenec?

*Župan.*

3. Katere značilnosti so pri opravljanju Vaše vloge za Vas najpomembnejše?

*Odgovornost, poštenost, pravičnost, enakopravnost, operativnost.*

4. Kako doživljate odnos med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem?

*Partnerski odnos, ki se strokovno dopolnjuje, da so naloge Občine zakonito in transparentno opravljene. V kolikor je strokovnost javnih uslužbencev slaba, so v poslovanju občine vsekakor napake, ki pa izhajajo iz neznanja in nesposobnosti javnih uslužbencev, da le te preprečijo.*

5. Kdo je po Vašem mnenju bolj potreben za javno upravo – politični funkcionar ali javni uslužbenec? Zakaj?

*Brež župana bi bila občina približno tako urejena in vodena, kot ladja križarka ali tanker na oceanu brez kapetana, torej?*

*Javni uslužbenci že po naravi vidijo ovire, kaj se ne da storiti, župani morajo vsak problem ali težavo rešiti. Če želimo napredek in razvoj občine ali države je potrebno ovire reševati hitro in kvalitetno, v nasprotnem primeru nas konkurenca ( druge države in občine ) prehitijo.*

6. Kako rešujete morebitna nesoglasja in konflikte?

*Težko, a z lepo besedo in argumenti se da. Če to ne gre pa se ton besede malo poviša.*

7. Katere so Vaše prednosti kot politični funkcionar?

*Župani dejansko nimajo nobene prednosti, so prej na slabšem kot vsi ostali v javni upravi ali v občini ( občani ). Za vsako napako javnih uslužbencev odgovarjamo tako politično, kot materialno.*

8. Ali mora imeti politični funkcionar v občini tudi kaj strokovno tehničnega znanja?

*Seveda in največkrat ga tudi imamo. Danes so župani v večini osebe, ki so v svojem življenju že nekaj dosegli, zato so jim ljudje na NEPOSREDNIH volitvah tudi zaupali svoj glas z namenom, da bodo dobro vodili občino. Sam ne poznam nobenega župana, ki ne bi imel širine tako v strokovnem, kot v tehničnem znanju. Poleg navedenega pa mora imeti še socialni čut do sočloveka. V pravem pomenu besede mora biti župan človek.*

9. Ali bi moral politični funkcionar (župan) v občini vodenje občinske uprave popolnoma prepustiti javnemu uslužbencu (direktor občinske uprave), kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini?

*Nikakor ne, čeravno direktorja izbere in ga imenuje župan. Naloga župana je, da nadzira delo uprave in da je cilj dosežen, a brez sodelovanja pri vodenju uprave teh ciljev ni mogoče kvalitetno in učinkovito dosegati.*

10. Zanima me tudi, kakšno je vaše mnenje o lastni vlogi?

*Sodelovati, voditi in razvijati strategijo razvoja občine je čast vsakega posameznika in župan ima pri tem najvišjo vlogo. Občina, ki dobro deluje in se permanentno razvija v kraj, kjer je bivanje ljudi varno in prijetno je uspešna in posledično so za ta uspeh zaslužni župani s svojo ekipo. Vloga županov je torej jasna, dati nekaj več ljudem za boljše življenje vseh generacij in naših zanamcev. In to čast in priložnost, če ti jo zaupajo ljudje, ki te poznajo, je pomembna tudi za osebno rast.*