

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Kristjan Koželj

Razlika vodenja slovenskih občin v 1990-ih in danes

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Kristjan Koželj

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Razlika vodenja slovenskih občin v 1990-ih in danes

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

Zahvala

Zahvaljujem se svojemu mentorju red. prof. dr. Miro Haček ter asist. dr. Simoni Kukovič za vso pomoč ter podporo.

Najlepša hvala županu Občine Cerklje na Gorenjskem Francu Čebulju ter županu Občine Rogatec Martinu Miheliču.

Hvala tudi moji družini in prijateljem, ki so mi vedno stali ob strani.

Zahvaliti pa se želim tudi posebni prijateljici, ki me je podpirala ves čas študija in brez katere mi ne bi uspelo diplomirati.

Hvala vsem!

Razlika vodenja slovenskih občin v 1990-ih in danes

Poudarek v diplomski nalogi je v razlikah v vodenju občin v devetdesetih letih ter danes. Kljub temu, da gre za krajše časovno obdobje, sem odkril kar nekaj razlik in sprememb v vodenju. V vseh štiriindvajsetih letih od osamosvojitve Republike Slovenije se je zgodilo veliko sprememb v lokalni samoupravi upravi, tako na področju zakonodaje kot zaradi vsesplošnega razvoja lokalne samouprave ter posledično občin. Razlike v vodenju slovenskih občin, ki sem jih odkril, se nanašajo predvsem na zakonske okvirje, birokratske ovire, vstop Republike Slovenije v Evropsko unijo ter razlike zaradi tehnološkega, informacijskega ter komunikacijskega razvoja. Postavil sem hipotezo: vodenje občin v Republiki Sloveniji je v primerjavi z devetdesetimi leti danes bolj kompleksno ter podprto z različnimi teorijami vodenja organizacij. Hipotezo sem vsekakor potrdil, ker razlike kljub temu, da niso zelo izrazite, obstajajo, vendar se lahko opazi drugačne pristope vodenja občin od osamosvojitve Republike Slovenije do danes. Na razlike v vodenju občin so vplivale zadeve, ki sem jih naštel zgoraj.

Ključne besede: vodenje občin, lokalna samouprava, župan, razlika v vodenju občin.

The difference in the management of the municipalities in the nineties and today

The emphasis in my thesis is the difference in the management of municipalities in the nineties and today. It is not a very long period of time but nevertheless I have found many differences. In 24 years there have been quite big differences in the law and local government, which have led into different kind of municipality management. The differences, which I have discovered, are all based on law restrictions, bureaucratic obstacles, joining the European Union and the influence of the technological, informational and communicational development. Since the independence of Slovenia a lot of changes have happened. My hypothesis has been: the management in municipalities was different then in the nineties and I have proved it. All these changes have taken place according to the facts mentioned before.

Keywords: municipality management, local government, mayor, the difference in municipality management.

KAZALO

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | UVOD..... | 6 |
| 1.1 | Hipoteza ter raziskovalno vprašanje | 6 |
| 1.2 | Metodologija ter metode preučevanja | 6 |
| 2 | TEORETIČNA IZHODIŠČA..... | 8 |
| 2.1 | Pojem in pomen lokalne samouprave..... | 8 |
| 2.2 | Razvoj lokalne samouprave v Sloveniji | 9 |
| 2.3 | Ustavna ureditev lokalne samouprave..... | 12 |
| 2.4 | Zakon o lokalni samoupravi..... | 13 |
| 2.5 | Evropska listina lokalne samouprave | 14 |
| 2.6 | ORGANIZACIJSKA STRUKTURA LOKALNE SAMOUPRAVE | 15 |
| 2.6.1 | Župan..... | 15 |
| 2.6.2 | Občinski svet | 16 |
| 2.6.3 | Nadzorni odbor | 16 |
| 2.6.4 | Občinska uprava | 17 |
| 2.6.5 | Direktor občinske uprave..... | 18 |
| 2.7 | Vodenje lokalne samouprave | 18 |
| 3 | EMPIRIČNI DEL | 21 |
| 4 | ZAKLJUČEK | 26 |
| 5 | LITERATURA | 27 |

1 UVOD

Cilj diplomskega dela je prikazati razlike v vodenju slovenskih občin v devetdesetih letih in današnjem času. Glede na zakonsko predpostavko, da za župana kot voditelja občine lahko kandidira vsaka polnoleten državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v občini, v kateri kandidira, se pojavlja dejstvo, da lahko župansko mesto zasede posameznik brez izobrazbe ali določenih znanj, ki so priporočljive za učinkovitejše vodenje občine.

Zanima me, če pri vodenju občin obstajajo razlike, ter različni načini vodenja ter tehnike vodenja občin. V 80-ih letih se je pojavil novi javni menedžment, ki je v celoti prenovil delovanje javnega sektorja, ta pa potemtakem vključuje tudi občine.

1.1 Hipoteza ter raziskovalno vprašanje

Stanje na področjih, ki se posredno ali neposredno dotikajo lokalne samouprave ter s tem občin, je v štiriindvajsetih letih po osamosvojitvi Republike Slovenije doživelo kar nekaj sprememb: zakonodajne spremembe, vstop Republike Slovenije v Evropsko Unijo, komunikacijski, informacijski ter tehnološki razvoj ipd. V diplomski nalogi me je zanimalo, kako so različne spremembe vplivale na vodenje občin, zato sem postavil naslednje raziskovalno vprašanje ter hipotezo.

Moje raziskovalno vprašanje se glasi: Ali obstajajo razlike med vodenjem občin v prvih letih po osamosvojitvi Republike Slovenije v primerjavi z vodenjem le-teh danes in ali se pri vodenju občin v Sloveniji uporablja različne tehnike vodenja?

Hipoteza: Vodenje občin v Republiki Sloveniji je v primerjavi z devetdesetimi leti danes bolj kompleksno ter podprto z različnimi teorijami vodenja organizacij.

1.2 Metodologija ter metode preučevanja

- Samostojne raziskovalne metode:

- Strukturiran družboslovni intervju.
- Študij primera dveh občin.

- Primarni viri:
 - Zakonodaja na področju lokalne samouprave.

- Sekundarni viri (literatura na področju lokalne samouprave), ki bo predstavljala temelj teoretičnega dela ter posredno temelj za empirični del diplomskega dela.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Pojem in pomen lokalne samouprave

»Lokalna uprava je pojem, ki se nanaša na urejanje zadev krajevnega pomena. Zato je mogoče govoriti tudi o krajevni ali območni samoupravi. Javne zadeve lokalnega pomena se rešujejo v lokalnih skupnostih, oblikovanih za ožje krajevno območje, na katerem živi omejeno število prebivalcev« (Grad in ostali 1999, 394). Pod osnovne lokalne skupnosti lahko štejemo občine (v ožjem smislu), ki so primarne življenjske ter naravne skupnosti ljudi, v širšem smislu pa so to dežele, okraji, kresije, regije, okrožja ter pokrajine (Grad in ostali 1999, 394).

Pri opredelitvi lokalne samouprave ne moremo mimo trditve, da gre za raven oblasti, ki je v primerjavi z državo najbližje državljanom oziroma občanom. Na tak način se zastopata pomen ter stališče lojalnosti prebivalcev na določenem območju lokalne samouprave (Brezovšek in drugi 2014, 261). Predvsem pomembno je, da je lokalna samouprava avtonomna, od države ločena lokalna oblast, oblika avtonomnega ali samostojnega reševanja ter urejanja skupnih osnovnih življenjskih potreb prebivalcev na nekem določenem ozemlju (Grad in drugi 1999, 393).

Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji deluje od januarja 1995, ko so z reorganizacijo začele delovati na novo teritorialno spremenjene občine z novimi organi ter novo vsebino. Kljub temu, da je od minilo že kar nekaj let od vzpostavitve lokalne samouprave v Sloveniji, končna oblika oziroma reforma še vedno ni dokončana, potrditev o tem nam dajejo primerjave z ostalimi tujimi ureditvami (Brezovšek in drugi 2014, 263).

Če govorimo o širši perspektivi ter izključno o pomenu samoupravnosti na osebni ravni, je to oseba, ki absolutno avtonomno upravlja s svojimi nalogami ter zadolžitvami, če pa to apliciramo na raven lokalne samouprave, pa biti samoupraven predstavlja avtonomno upravljanje lokalnih zadev na lokalnem ozemlju. Razlog za pojav lokalnih skupnosti ter avtonomnosti za določene zadeve pa je v tem, da država nima vedno interesa, potrebnih resursov ali časa za nekatere javne naloge in se te bolj učinkovito izvršujejo na ravni lokalne samouprave. Drug razlog pa je v tem, da je država v primerjavi z lokalno samoupravo pri določenih nalogah veliko bolj odsotna kot pa lokalna skupnost, ki se jo določeni problemi ter

potrebne rešitve dotikajo direktno. Interese ter koristi po navadi najbolj pozna prizadeti krog državljanov, to pa pomeni, da državljani posredno ali direktno vodijo del javnih zadev (Grafenauer 2000, 31).

Kljub vsemu pa lokalna samouprava ni brezpogojno avtonomna, saj država postavlja temelje, kateri interesi so priznani za lokalne ter na katerem območju se ti interesi izvajajo. Na drugi strani pa je sodobna evropska država z načelom subsidiarnosti ter dokumenti Sveta Evrope zavezana, da spoštuje pravice ter avtonomnost odločanja ter izvajanja nalog lokalne samouprave (Vlaj 1998, 14). Vertikalna delitev oblasti je tisto, kar daje avtonomnost lokalni samoupravi. Delitev oblasti med lokalnimi skupnostmi ter državo oblast države omejuje na način, da je možnost za zlorabo ter odtujitev manjša (Vlaj 1998).

Temeljni dokument, ki opredeljuje lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji, je Ustava Republike Slovenije. Bolj podrobno pa sta lokalna samouprava ter njeno delovanje opredeljena v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS). Eden od primarnih virov omenjenih dokumentov, ki opredeljujejo lokalno samoupravo, je Evropska listina lokalne samouprave, s katero sta usklajena tako Ustava Republike Slovenije kot Zakon o lokalni samoupravi, več o vseh treh dokumentih pa bom povedal v nadaljevanju.

2.2 Razvoj lokalne samouprave v Sloveniji

Začetki lokalne samouprave na Slovenskem segajo v srednji vek. Avtonomijo so pridobila predvsem mesta, veljalo je, da »mestni zrak osvobaja«. Lokalna samouprava na podeželju je bila bolj osnovna in omejena, saj so se ukvarjali predvsem s skupnimi agrikulturnimi zadevami (Vlaj 2004, 37).

Razvoj lokalne samouprave od srednjega veka do danes je prinesel veliko pozitivnih ter negativnih sprememb, ki so pripeljale do današnje ureditve. Ker se v diplomski nalogi ukvarjam z razlikami v vodenju slovenskih občin v 90-ih letih ter danes, bom, ker menim, da se ni smiselno podrobno ukvarjati z raziskovanjem zgodovine razvoja, nekaj stoletij preskočil ter predstavil zgolj novejšo zgodovino, relevantno za Republiko Slovenijo ter moje raziskovalno delo.

Struktura občin po drugi svetovni vojni, ob sprejetju ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije ter Ljudske republike Slovenije leta 1946 ter 1947, je temeljila na večstopenjskih ljudskih odborih. Ustava je kot upravno teritorialne enote določala mesta, okraje, kraje ter mestne četrti. Ljudski odbori pa so v teh enotah predstavljali državno oblast. Kljub obstoju krajevnih ljudskih odborov je bila njihova avtonomnost močno omejena in so v večji meri predstavljali le podaljšano roko državne uprave. Če analiziramo takratno lokalno samoupravo, lahko trdimo, da so bili ljudski odbori le v manjšem delu institucija lokalne samouprave, pač pa predvsem organi državne oblasti, ki so v svojih lokalnih enotah imeli majhno samostojnost upravljanja ter so bili podrejeni višjim organom (Grafenauer 2000, 58—59).

Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na občine, okraje ter mesta, sprejet leta 1952, je postavil pomembno prelomnico v teritorialni razdelitvi takratne Slovenije. Ta zakon je na novo uvedel pojem in institucijo občine v sistem lokalne teritorialne enote. Leto za tem je bil sprejet Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve in organih ljudske oblasti v Ljudski republiki Sloveniji. V tem zakonu je bilo zapisano, da je ljudstvo tisto, ki mu pripada vsa oblast, to pa izvršuje prek svojih predstavnikov v ljudskih odborih ter v Ljudski skupščini Ljudske republike Slovenije. Temeljni organi oblasti delavskega ljudstva ter najvišji organi oblasti mest, občin ter okrajev so bili ljudski odbori, opredeljeni kot organi ljudske samouprave. V tem časovnem okvirju je lokalna samouprava vse bolj dobivala podobo današnje samouprave v smislu avtonomnosti, saj je bilo za ljudske odbore predpisano, da opravljajo vse zadeve samostojno, razen v zadevah, za katere je bilo v ustavi določeno drugače. Ljudski odbori so skrbeli za vse zadeve, ki imajo splošen pomen za kulturni, gospodarski, socialni ter komunalni razvoj občine. Prav tako pa je ljudski odbor skrbel za nadzor nad gospodarjenjem s splošnim ljudskim premoženjem ter za sprejemanje proračuna, kar kaže na visoko stopnjo avtonomnosti nad upravljanjem lokalne samouprave. Pomembno je tudi dejstvo, da so predpisi iz leta 1952 opredelili okraj kot tisto enoto, ki samostojno odloča o javnih nalogah, to je o odločanju o vprašanjih splošnega razvoja ter gospodarstva. V razmerju do občin je bil okraj središče politične, oblastne ter finančne moči (Brezovšek in Haček 2005, 59—60).

Vzpostavitev komunalnega sistema leta 1955 je prinesla spremembe v položaj občine, ki je postala komuna, kar pomeni, da je predstavljala družbenoekonomske ter družbenopolitične skupnosti. V širšem pogledu je občina predstavljala organizirano skupnost ljudi, ki na svojem ozemlju opravlja družbene zadeve ter izvršuje oblast. Kljub temu pa je

občina takrat v večini opravljala naloge, ki so ji bili naložene s strani države. Z vzpostavitvijo komunalnega sistema so upravno teritorialne enote ostale le še občine ter okraji, njihovo število pa se je občutno zmanjšalo. Število občin se je s 386 zmanjšalo na 130, število okrajev pa z 19 na 11. Zaradi zmanjšanja števila občin so se te v letu 1955 močno okrepile. Na podlagi objave prečiščenega Zakona o območjih okrajev in občin so sledile še druge zakonske spremembe, ki so ponovno pripeljale do zmanjšanja števila občin ter okrajev na 62 občin ter na zgolj 4 okraje (Brezovšek in Haček 2005, 59—60).

Leto 1963 je prineslo več sprememb, saj je občina s sprejetjem novih ustav postala ustavna institucija, ki je imela ustavno podlago za svoje pravice. To pa pomeni, da je občina postala temeljna oblika družbenopolitičnega samoupravljanja ter pridobila status temeljne družbenopolitične skupnosti v političnem sistemu države. Na podlagi ustave se je občina ustanovila za območja, ki so bila povezana s skupnimi interesi prebivalcev ter so za samostojno opravljanje nalog občin ter njen vsestranski razvoj obstajali določeni pogoji. Občine so se zaradi prilagajanja ozemljem vse bolj oddaljevale od svojih občanov, kar je pripeljalo do razmisleka o uvedbi krajevnih skupnosti. Te naj bi predstavljale temelj ozemeljskih skupnosti, ki naj bi bile osnova neposredne demokracije, preko katere lahko občani uresničujejo svoje interese. Takratna ureditev občine je potekala tako, da je občinska skupščina predstavljala predstavniško telo občine, katere organa sta bila občinski zbor ter zbor delovnih ljudi. Kot politično izvršilni organ je v občini obstajal svet (Brezovšek in Haček 2005).

Zadnje prelomno obdobje v lokalni samoupravi pred osamosvojitvijo Republike Slovenije predstavlja ustava iz leta 1974, v kateri je bila občina opredeljena kot temeljna teritorialna enota. Občina je predstavljala samoupravno ter temeljno družbenopolitično skupnost, osnovano na samoupravljanju ter oblasti vseh delovnih ljudi oz. oblasti delavskega razreda. Takšna ustavna ureditev je v primerjavi s prejšnjo izrazito poudarjala samoupravni položaj občine (Brezovšek in Haček 2005, 59—60).

Od leta 1965 do prve zakonske ureditve občin v Republiki Sloveniji leta 1994 je število občin nihalo med 60 in 65, število prebivalcev v takratnih občinah pa je bilo v povprečju 30.000 (Brezovšek in Haček 2005, 59—60).

Velik poudarek po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje ter definiranje lokalne samouprave, saj je šlo za večje spremembe po predhodni samoupravni komunalni ureditvi. Nova ureditev lokalne samouprave stremi h klasični evropsko orientirani lokalni

samoupravi. Prvi koraki so bili pripravljene že pred osamosvojitvijo leta 1989, sledilo pa je sprejetje nove slovenske ustave leta 1991 ter sprejetje temeljnega zakona o lokalni samoupravi 21. decembra leta 1993. Temelj današnje ureditve lokalne uprave pa je bil postavljen s sprejemom Zakona o referendumu za ustanovitev občin leta 1994. 3. oktobra 1994 je bil sprejet zakon o ustanovitvi občin, s katerim je bilo v Republiki Sloveniji ustanovljenih 147 občin. Ker so lokalne skupnosti vložile pobude za oceno ustavnosti zakona o ustanovitvi občin, je bil leta 1996 sprejet zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev območij le teh. Zakon iz leta 1996 je bil dejansko izveden šele dve leti kasneje in je zaradi odločitve Ustavnega sodišča prinesel še dodatnih 45 občin. Februarja 2002 je v Državnem zboru Republike Slovenije potekala obravnava o novih 31 občinah, vendar je bila ustanovitev odobrena samo eni in končno število občin v letu 2002 je bilo 193. Število občin je skozi leta še nekoliko naraslo, tako da imamo leta 2015 kar 212 občin (Brezovšek in Haček 2005).

2.3 Ustavna ureditev lokalne samouprave

Ustava Republike Slovenije je pokazatelj, da ima lokalna samouprava v Republiki Sloveniji velik pomen, kar se vidi na številnih mestih, na katerih je lokalna samouprava opredeljena. Prav tako ima lokalna samouprava svoj del v ustavi, namreč peti del od 138. do 145. člena, ki ji je v celoti posvečen. Če sistematično povzamem zadevne člene, začnem z 9. členom, ki pravi: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava«. V 10. členu je zapisano, da je glavno mesto Ljubljana, 25. člen pravi, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti organom lokalne skupnosti, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ter interesih. 26. člen govori o tem, da ima vsak pravico do povračila škode, ki mu jo s protipravnim ravnanjem povzroči organ lokalne skupnosti. 43. člen spodbuja enake možnosti za kandidiranje na volitvah za organe lokalne samouprave. 64. člen govori o obveznostih lokalnih skupnosti za uresničevanje enakih možnosti ter pravic italijanske ter madžarske narodne skupnosti. V 71. členu je zapisano, da država skrbi za razvoj prebivalstva na gorskih ter hribovitih območjih. 72. ter 73. člen govorita o skrbi za zdravo življenjsko okolje ter varovanje naravne in kulturne dediščine, ki se posredno nanaša tudi na lokalne skupnosti. 96. člen govori o državnem zboru kot zastopstvu nosilcev lokalnih interesov, 121. člen pa, da se z zakonom lahko za opravljanje določenih funkcij državne

uprave pooblasti samoupravne skupnosti. Ustava Republike Slovenije v 139. členu opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi ali podobnimi interesi ter potrebami prebivalcev. Občina se po predhodno opravljenem referendumu ustanovi z zakonom, ki med drugimi določa območje občine. 146. člen govori o financiranju lokalne skupnosti, 147. člen pa, da lokalna skupnost lahko predpisuje davke ter druge dajatve. 148. člen opredeljuje proračun lokalne skupnosti. 154. člen pravi, da morajo biti vsi predpisi lokalne skupnosti uradno objavljeni. 157. člen ureja upravni spor za akte organov lokalne skupnosti. V 159. členu je določeno, da mora biti za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do organov lokalne samouprave z zakonom določen varuh pravic državljanov. 160. člen govori o pristojnostih ustavnega sodišča v lokalni skupnosti. V 166. členu je zapisano, da je funkcija sodnika nezdružljiva s funkcijami v organih lokalne skupnosti. 253. člen govori o potrebni zakonski podlagi ali zakonskem predpisu za akte ter dejanja lokalne skupnosti (Grad in drugi 1999).

2.4 Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) je tako kot Ustava Republike Slovenije eden izmed temeljev lokalne samouprave v Sloveniji. ZLS, kot je zapisano v prvem členu, ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti, drugi člen pa pravi, da občina v okviru ustave ter zakonov samostojno ureja ter opravlja svoje zadeve ter izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakonom (Zakon o lokalni samoupravi 1993).

ZLS je bil sprejet 21. decembra 1993 v Državnem zboru Republike Slovenije ter je začel veljati 15. januarja 1994. Trenutno veljavna različica obsega 102 členov, vendar je potrebno poudariti, da so mnogi med njimi črtani, saj je ZLS zaradi različnih razlogov doživel veliko sprememb. Sestavljen je iz dvanajstih poglavij: Splošne določbe, Območje in deli občine, Naloge občine, Organi občine, Občinska uprava, Premoženje in financiranje občine, Občinske javne službe, Splošni in posamični akti občine, Medobčinsko sodelovanje, Nadzor državnih organov, Varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij ter Predhodne in končne odločbe (ZLS-UPB2).

Mnoga spreminjanja ZLS kažejo na kompleksnost uresničevanja ter izvajanja lokalne samouprave. Nesmotno je pričakovati, da bo kompleksna lokalna samouprava lahko delovala z enim oziroma prvotnim zakonom brez spreminjanja (Vlaj 2004, 70).

2.5 Evropska listina lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave ima svoje korenine že v samem začetku nastajanja združene Evrope. Svet Evrope je institucija, ki je na tem področju najbolj aktivna. Dejavnosti Sveta Evrope so spodbujanje lokalne ter regionalne samouprave in kulture, analiza delovanja upravnih služb lokalne samouprave, uveljavljanje demokratičnega državljanstva, spodbujanje medsosedskega sodelovanja v lokalnih ter regionalnih skupnosti idr. Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel Svet Evrope na področju lokalne samouprave, je Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). Ideje o mednarodnem dokumentu, ki bi utemeljeval lokalne svoboščine, ni bilo možno uresničiti, dokler ni bila sprejeta ideja o institucionaliziranem predstavništvu lokalnih skupnosti v Svetu Evrope, ki je bila realizirana z ustanovitvijo predstavniškega telesa leta 1957. MELLS je bila sprejeta junija 1985 v obliki konvencije, veljati pa je začela 1. septembra 1988 ob ratifikaciji štirih držav. Vsem državam članicam, ki so jo ratificirale, listina nalaga, da spoštujejo njena pravila, načela ter pogoje. Težnja listine je, da bi varovala ter razvijala svoboščine ter pravice lokalnih oblasti. Prav tako je poudarjeno, da obstoj lokalne skupnosti lahko zagotavlja učinkovito upravo, ki je na najboljši možen način blizu lokalnemu prebivalstvu, lokalna samouprava je temelj demokracije ter decentralizacije oblasti. Listina se zavzema za priznanje načel v zakonodajnih aktih vsake države članice, ki je MELLS ratificirala. Cilj MELLS je vzpostavitev skupnih evropskih standardov za opredeljevanje, varovanje ter nadzor lokalne oblasti, ki državljanom pomeni prvo in najbližjo raven oblasti, preko katere najlažje uresničujejo lastne interese. Listina je veliko pripomogla k razvoju lokalne samouprave, prav tako pa je njen prispevek viden na področju varovanja ter povečanja splošnih evropskih vrednot. Slovenija je že pri pripravljanju nove ustave leta 1991 upoštevala napotke ter načela listine MELLS. Republika Slovenija je listino podpisala leta 1994 ter jo dve leti kasneje ratificirala. Z zakonom o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave je ta 1. marca 1997 stopila v veljavo tudi v Republiki Sloveniji (Vlaj 2004, 84—91).

2.6 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA LOKALNE SAMOUPRAVE

2.6.1 Župan

Župan je izvoljen na rednih lokalnih volitvah za mandatno dobo štirih let, njegov mandat je neomejen, kar pomeni, da posameznik lahko svojo kandidaturo vloži vsake štiri leta. Lokalne volitve potekajo po večinskem volilnem sistemu, za potrjen mandat je potrebna večina. Če v prvem krogu noben od kandidatov ne pridobi večine, se razpiše drugi krog volitev, v katerem sta kandidata le dva, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov.

Župan je občinski funkcionar, ki lahko svojo funkcijo opravlja nepoklicno ali poklicno. Župan je odgovoren za sistematizacijo delovnih mest v občinski upravi. V smislu lokalnih upravnih zadev je župan pritožbeni organ, ki odloča na drugi stopnji, prva pritožbena stopnja je občinska uprava. Na odločitve župana se ni možno pritožiti, razen če se poda tožba na upravno sodišče. Ima vsaj enega podžupana, glede na obseg dela ter velikost občine lahko tudi več, ki svojo funkcijo opravlja nepoklicno ali poklicno ob soglasju župana. Podžupana imenuje župan izmed članov občinskega sveta. Naloge podžupana so običajno določene s strani župana, v primeru odsotnosti župana pa za tekoče naloge poskrbi brez potrebnega pooblastila. Župan lahko v primeru izrednih razmer (npr. ogrožanje življenja ter premoženja državljanov) sam sprejme začasne ukrepe brez potrditve občinskega sveta, če se ta ne more pravočasno sestati, vendar mora začasne ukrepe predložiti v potrditev takoj, ko se občinski svet lahko sestane (1. Ministrstvo za javno upravo 2015).

Občina sestoji iz treh organov, eden od njih je župan. Gre za izvršilni organ, ki vodi ter usmerja občinsko upravo, ta pa izvršuje njegove odločitve. Funkcija župana v lokalni samoupravi je tako usklajevalna ter izvršilna. Župan je glavni predstavnik občine, skrbi za izvajanje odločitev, ki jih sprejme občinski svet, ter je za te odločitve tudi odgovoren. Vodi ter sklicuje seje občinskega sveta, kjer ima pravico razpravljati, vendar nima pravice do glasovanja. Ker ima župan predlagalno pravico, občinskemu svetu predlaga v sprejem občinski proračun, akte, odloke ter ostale pravno formalne zadeve, ki so v pristojnosti občinskega sveta. Je varuh zakonitosti ter lahko določen splošni akt pred objavo zadrži, če meni, da ne ustreza vsem zakonskim predpisom. (Juvan Gotovac 2000, 8—13).

2.6.2 Občinski svet

»Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine« (Vlaj 1998, 274). Občinski svet je izvoljeni organ za mandatno dobo štirih let ter sestoji iz najmanj 7 ter največ 45 članov, število je odvisno od velikosti občine. Število članov občinskega sveta je določeno v Zakonu o lokalnih volitvah (116. člen), kjer je zapisano, da je za 7 do 11 članov potrebno vsaj 3.000 prebivalcev v občini, člani občinskega sveta v občinah do 3.000 prebivalcev so voljeni po večinskem volilnem sistemu. Vsi člani občinskega sveta v občinah, kjer število prebivalcev presega 3.000, pa so izvoljeni po proporcionalnem volilnem sistemu. Za primerjavo, za največje število članov občinskega sveta med 36 ter 45 je potrebnih vsaj 100.000 prebivalcev. Člani občinskega sveta imajo status nepoklicnih funkcionarjev, saj svoje funkcije, v primerjavi z županom, ne morejo opravljati poklicno. Za svoje delo imajo določen maksimalen letni znesek sejin, plačani so za vsako sejo občinskega sveta in za seje delovnih teles, če so ta v občini vzpostavljena (ZLV-UPB3). Izmed vseh članov občinskega sveta izvolijo predsednika občinskega sveta (Vlaj 1998, 273).

Pristojnosti občinskega sveta so: sprejem občinskega proračuna ter zaključnega računa, sprejem statuta občine, ki je najvišji akt lokalne samouprave v občini, sprejem prostorskih ter drugih razvojnih načrtov občine (Pinterič in drugi 2008, 40). Nadzoruje delo župana, podžupana ter občinske uprave, imenuje ter razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote ter podžupane in odloča o ostalih zadevah, ki so določene s statutom občine ter zakoni (Vlaj 1998, 274).

Za potrebe delovanja lahko občinski svet ustanovi tudi svoja posvetovalna telesa, kot so vaški, četrtni ali krajevni odbori. Omenjena posvetovalna telesa v občinah predstavljajo nadomestek krajevnim ter četrtnim svetom v tistih občinah, kjer v statutu ni predvidena upravna razdelitev na manjše pod strukture oziroma enote (Pinterič in drugi 2008, 40).

2.6.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji nadzorni organ v posamezni občini. Nadzira predvsem finančno perspektivno občine, tj. porabo proračunskih sredstev in splošno finančno

poslovanje občine. Nadzorni odbor se osredotoča predvsem na ugotavljanje smotrne porabe proračunskih sredstev občine ter ugotavlja zakonitost poslovanja pristojnih organov, organov ter organizacij, ki so neposredni porabniki proračunskih sredstev (Pinterič in drugi 2008, 42).

Člani nadzornega odbora opravljajo svojo funkcijo nepoklicno ter so imenovani s strani občinskega sveta najkasneje v 45 dneh po prvi seji občinskega sveta (2. Ministrstvo za javno upravo 2015). Zaradi nezdržljivosti funkcije člani nadzornega odbora ne morejo biti župani, podžupani, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovnih organizacij, tajniki občine ali drugi javni občinski uslužbenci (Pinterič in drugi 2008, 42). Župan ter občinska uprava zagotavljata strokovno ter administrativno podporo za delo nadzornega odbora (Vlaj 1998, 277).

Nadzorni odbor mora v skladu s statutom občine sprejeti svoj poslovnik ter ga javno objaviti, prav tako pa je celoten nadzor nadzornega odbora javen. Članstvo nadzornega odbora preneha z dnem razrešitve oziroma prenehanjem mandatne dobe članov občinskega sveta (2. Ministrstvo za javno upravo 2015)

2.6.4 Občinska uprava

Občinska uprava je od občine do občine različna, saj je njena organiziranost odvisna od sposobnosti financiranja ter organizacijskih sposobnosti posamezne občine, pomemben faktor pa je tudi velikost oziroma obseg dela občine. Zatorej je občinsko upravo potrebno organizirati glede na velikost ter potrebe vsake občine posebej (Vlaj 1998, 282).

Za ponazoritev si lahko predstavljamo upravo Mestne občine Ljubljana, kjer mora občina oziroma občinska uprava skrbeti za 287.218 prebivalcev in jo primerjamo z občinsko upravo manjše občine, kot je na primer Občina Rogatec z vsega 3.097 prebivalci (Statistični urad Republike Slovenije 2015).

Občinska uprava je načeloma organizirana po resornem načelu, vendar v manjših občinah to ne pride do izraza oziroma je taka ureditev uprave nesmotrna. V manjših občinah so v upravi samo trije ali štirje organi: urad župana, organ za družbene javne službe, organ za gospodarske javne službe (npr. komunala) ter finančni urad in potrebne pomožne službe (Vlaj 1998, 282). Zaradi ekonomičnosti manjših občin Zakon o lokalni samoupravi v 49a. členu

veleva, da se občine lahko odločijo za ustanovitev enega ali več skupnih organov občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi 1993). V občinskih upravah večjih občin pa je obseg dela večji, zato je tudi uprava večja ter posledično potrebuje več ter bolj specifične organe občinske uprave.

2.6.5 Direktor občinske uprave

Direktor občinske uprave je imenovan na svojo funkcijo za dobo 5 let. Imenuje ga župan, ki ga lahko tudi po nastopu svoje funkcije po enem letu brez razlogov razreši funkcije. Glede na izobrazbo je lahko višji upravni uslužbenec. Direktor občinske uprave je posredno odgovoren za zakonito delovanje občinske uprave ter za izvrševanje nalog, ki mu jih naloži župan. Za vodenje občinske uprave, organizacijo ter koordinacijo dela v občinski upravi je neposredno odgovoren županu. Problem pri definiciji nalog direktorja občinske uprave, ki ga izpostavljajo številni avtorji, je v tem, da so odločbe o pristojnosti direktorja občinske uprave v zakonu o lokalni samoupravi preveč splošno definirane. Njegovo delo je vodenje občinske uprave, kar pomeni, da daje neposredna navodila ter naloge občinski upravi, ta pa jih je dolžna izvesti. Po pooblastilu župana je direktor občinske uprave lahko tudi odgovoren za odločanje o sklenitvi delovnega razmerja v občinski upravi, lahko pooblašča predstojnike za vodenje organov v občinski upravi ter odloča o izločitvi organov ali predstojnikov organov (Brezovšek in Kukovič 2012, 154).

2.7 Vodenje lokalne samouprave

Vodenje oziroma upravljanje lokalne samouprave se v osnovi ne loči od vodenja na splošno, vendar ima vsako področje, v mojem primeru lokalna samouprava, svoje specifične načine vodenja, različne pristope, tehnike ter metode vodenja.

Za začetek bom zapisal krajši odstavek o vodenju na splošno, da bo koncept vodenja lokalne samouprave bolj razumljiv. Vodenje je sposobnost usmerjanja, vplivanja ter spodbujanje ljudi za opravljanje neke dejavnosti, ki vodijo k končnemu zastavljenemu cilju. Vsekakor brez vodje, ki vodi, ter oseb, ki so vodene, ter določene situacije, v kateri se vodenje odvija, vodenje ne obstaja. Vodenje ima ključno vlogo pri uspešnem delovanju organizacije, saj lahko le z dobrim vodenjem dosežemo zastavljene cilje. Za uspešno vodenje so dejavniki vpliv, kontrola, avtoriteta, moč, odgovornost ter oblast ključnega pomena, saj brez omenjenih dejavnikov, ki se medsebojno povezujejo ter dopolnjujejo, vodja ne mora voditi. Vodja potrebuje temeljne sposobnosti: intuicijo, poznavanje samega sebe, delitev moči, skladnost vrednot ter vizijo. Poznamo več vrst vodenja: vodenje z delegiranjem, vodenje s soudeležbo, vodenje s cilji, vodenje z izjemami, vodenje z motiviranjem ter vodenje s pravili. Pomembna pri vodenju pa je tudi čustvena inteligenca, ki vsebuje zmožnost razumevanja, opazovanja čustev vodenih ter vodje same. Z dobro razvito čustveno inteligenco lahko vodja krmari med dano situacijo ter okoliščinami, to pa pripelje do uspešne reakcije vodje na dano situacijo (Grintal 2011, 72—79).

Če povem še nekaj o tehnični delitvi dela, ki je že v preteklosti bistveno vplivala na učinkovitost človeškega dela in s tem posledično učinkovitost organizacije. Tehnična delitev dela pomeni, da določene naloge ne opravlja samo ena sama oseba, temveč je naloga razdeljena na več manjših delov. Tehnična delitev dela nam omogoča, da ljudje opravijo določeno nalogo oziroma delo, ki ga kot posamezniki ne bi mogli opraviti. To pripelje do večje storilnosti ter kakovosti opravljenega dela ter posledično do nižjih stroškov za enak rezultat. Strokovnjaki s področja menedžmenta menijo, da je ravno delitev dela ključna za uspešno upravljanje katere koli organizacije, vsekakor tudi lokalne samouprave, zato je osnovno načelo menedžmenta ravno delitev dela. Potrebno pa je poudariti, če apliciram načelo delitve dela na lokalno samoupravo, da načelo ne pride vedno v poštev oziroma ga ni vedno smotrno uporabiti, saj če je lokalna samouprava majhna, delitev dela ni vedno mogoča, s tem pa tudi ni mogoče izkoristiti prednosti načela delitve dela (Rozman in drugi 1993, 17—18).

Vodenje se na lokalni ravni predvsem v primerjavi z vodenjem uprave na nacionalni ravni razlikuje v več pogledih. V podkrepitev zgornje trditve lahko zapišem, da je vodenje na lokalni ravni bližje uporabniku, zaradi česar je lahko lokalna uprava bolj prilagodljiva ter odzivna. Prav tako ne moremo mimo dejstva, da je vodenje lokalne samouprave omejeno z nacionalno zakonodajo, ki lahko ovira nemoteno vodenje in s tem zavira uspešnost le te. Če

pogledamo z druge perspektive, lahko zapišem, da morajo biti lokalne samouprave zelo iznajdljive, da uspejo uspešno krmariti med direktnimi željami in pritiski občanov ter zakonskimi omejitvami države (Bačlija 2012, 23).

Skozi leta se je vodenje lokalne samouprave spreminjalo, sprememb je toliko, da jih v sami diplomski nalogi ni mogoče naštetih, kaj šele obrazložiti. Ker se v diplomski nalogi osredotočam na vodenje oziroma razlike v vodenju lokalne samouprave, pa je skoraj nemogoče iti mimo koncepta novega upravljanja javnega sektorja, v katerega spada tudi lokalna samouprava.

Upravni aparat se je zaradi birokratskih hib skozi čas neprestano večal, posledično pa so naraščali tudi stroški vzdrževanja. Glede na dobljene rezultate uprave pa so bili ti v večini pod povprečjem v smislu učinkovitosti ter kakovosti dela. Koncept novega upravljanja javnega sektorja odlično sovпада z mojo časovno perspektivo, saj je dobil svoj zagon v začetku devetdesetih let. Avtorja Osborn ter Gaebler sta izdala knjigo z naslovom *Reinventing Government*, ki je nastala leta 1993 ravno v času, ko se je v Republiki Sloveniji sprejemal prvi zakon o lokalni samoupravi. Podnaslov omenjenega dela pa nam razkrije še več, saj v slovenskem prevodu pomeni: *Kako je duh podjetništva spremenil javni sektor*. Omenjeno delo je tudi v slovenski javni sektor prinesel čisto drugačen pogled. Gre za usmeritev javnega sektorja k večji storilnosti, gospodarnosti, učinkovitosti, usmerjenosti k uporabniku ter ne nazadnje tudi k uporabi sodobne tehnologije. Osnovni ali temeljni koncept novega upravljanja javnega sektorja je vpeljava podjetniških načel, miselnosti ter principov v javni sektor. Kaj to pomeni za javni sektor ter posledično tudi za lokalno samoupravo – ločitev politične ter strokovne funkcije v lokalni samoupravi, vzpostavljanje odgovornosti, decentralizacija, fleksibilnost, privatizacija, smotrna izraba finančnih sredstev, konkurenčnost, usmerjenost k uporabniku, merjenje rezultatov, kakovost, učinkovitost, uvajanje tehnologije, usmerjenost k rezultatom, postavljanje ciljev, na kratko podjetniška miselnost je zrcaljena v javni sektor (Pinterič in drugi 2008, 45—48).

3 EMPIRIČNI DEL

Moje raziskovalno delo je bilo osredotočeno na raziskovanje razlik vodenju slovenskih občin v devetdesetih letih in danes. Pred samim raziskovanjem sem menil, da je teh razlik veliko, saj lahko rečem, da je razvoj v teh petindvajsetih letih prinesel veliko sprememb na vseh področjih, kar je bil tudi povod za raziskovanje le teh. Ko sem začel nabirati prve raziskovalne ideje, nisem točno vedel, kako se zastavljene diplomske naloge lotiti. Kasneje sem se odločil, da je najbolje, da se obrnem na župane, ki v samostojni Republiki Sloveniji opravljajo svojo funkcijo že od začetka. To pomeni, da so na funkciji župana že od leta 1994. Kdo bi bolje vedel, kakšne, če sploh, so spremembe pri vodenju občin v devetdesetih letih in danes, če ne ravno župani, ki svojo funkcijo opravljajo ves ta čas. Zatorej sem se za informacije o razlikah vodenja obrnil na dva župana in sicer na župana Občine Cerklje na Gorenjskem Franca Čebulja ter župana Občine Rogatec Martina Mikoliča. Za raziskovanje razlik sem sestavil vprašanja ter z omenjenima županoma opravil družboslovni intervju.

Razlike v vodenju ali razlike, ki so vplivale na vodenje občin, niso izrazite, saj kljub temu, da sem sprva mislil, da bo razlik zaradi informacijskega razvoja, tehnološkega razvoja in podobno veliko, temu ni bilo tako. Glavne razlike v vodenju, ki sta jih izpostavila oba župana, so predvsem razlike zaradi večanja zakonodajnih predpisov ter s tem povezane birokracije ter ovir, vstopa Republike Slovenije v Evropsko Unijo, prav tako sta oba izpostavila vpliv informacijskega, komunikacijskega ter tehnološkega razvoja. Ker imamo v Republiki Sloveniji samo dva pogoja, kdo lahko kandidira oziroma postane župan oziroma županja, namreč polnoletnost ter stalno prebivališče v občini, v kateri posameznik kandidira, se iz intervjujev lahko razbere, da so za način vodenja ter spremembe v vodenju skozi leta odgovorni izključno župani sami ter se skušajo učiti na svojih napak ter te tudi odpravljati. Kot zapisano, pogoj za to, da posameznik postane župan, niso izobrazba, strokovnost ali izkušnje posameznika. Ali je to prav ali ne oziroma ali bi bilo potrebno uvesti posebna izobraževanja za profil župana, kar mi je izpostavil tudi župan Čebulj, preden posameznik to postane, pa je stvar druge tematike in se je na tej točki ne bom dotikal. Živimo v demokraciji, zato so pogoji za župana postavljeni tako, da so dostopni kar najširši množici državljanov Republike Slovenije. Če sem že začel s pomenom kandidature župana, bi na tej točki nadaljeval v drugi pomembni zadevi glede razlik v vodenju občine, povezani s ponovno izvoljivostjo županov, ki mogoče nima neposrednega vpliva na vodenje, vendar pa sem

mnenja, da zagotovo obstajajo paralele glede na vodenje ter razlike v vodenju slovenskih občin.

Iz prispevka *Analiza ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah* avtorja Mira Hačka ter Simone Kukovič je možno razbrati, da kar dve tretjini anketiranih županov meni, da omejitev mandatov ni potrebna ter polovica ostalih meni, da bi bilo potrebno število mandatov omejiti na tri, ostali pa bi število omejili na maksimalno dva mandata (Haček in Kukovič 2012, 677—678). Za postavitev uspešne politične kariere župana je ponovna izvolitev ključnega pomena. Saj po navedbah avtorjev karierni politiki bolje služijo državljanom, kajti za ponovno izvolitev morajo v mojem primeru župani predvsem zadovoljevati potrebe volivcev, ker si na tak način pridobijo večje možnosti za ponovno izvolitev. V nasprotnem primeru pa za posameznika, ko enkrat pride na položaj župana, mnenje volilne baze ne bi bilo pomembno, saj se po pretečenem mandatu ne bo več vrnil na isto funkcijo. Tako imenovani karierni župani so za demokracijo bolj zaželeni, saj so bolj motivirani ter odzivni na želje svojih volivcev. Župani gradijo dolgotrajne odnose s svojo volilno bazo ravno zaradi tega, ker se zavedajo, da bo lojalnost njihove volilne baze blagodejno vplivala na njihov nadaljnji razvoj v karieri (Haček in Kukovič 2012, 670—671). Zapisane trditve o ponovni izvoljivosti ne kažejo razlik v vodenju v devetdesetih letih ter danes, vendar pa sem to zapisal zgolj v razmislek, do kakšnih razlik v vodenju bi lahko prišlo, če bi bila ponovna izvoljivost županov omejena zgolj na primer dva mandata. V tem primeru bi lahko prišlo do zmanjšanja kvalitete vodenja ter upravljanja slovenskih občin, prav tako pa bi se verjetno zmanjšala učinkovitost le teh.

Naslednja razlika, ki sta jo izpostavila oba intervjuvanca, prav tako pa enak problem izpostavljajo številni strokovnjaki lokalne samouprave v Sloveniji, je plehkost zakonodaje v prvih letih vzpostavljanja lokalne samouprave v primerjavi z danes. Dejstvo, ki pravzaprav ne preseneča, ter po drugi strani preseneča ob upoštevanju tujih ureditev ter praks. S tem želim povedati, da je nekako za pričakovati, da so bile prve ureditve lokalne samouprave na Slovenskem verjetno zapisane po najboljših močeh takratnih zakonodajalcev ter snovalcev zakonodaje za področje lokalne samouprave. Nesmotno je pričakovati, da bo že prva zakonodaja predvidevala tisoč in en zaplet, ki se lahko oziroma so se pojavili. Ravno zaradi tega pa obstaja možnost spremembe obstoječe zakonodaje, da je primerna trenutnemu časovnemu, razvojnemu, tehnološkemu okvirju. Po drugi strani preseneča dejstvo, da smo ob vzpostavljanju slovenske zakonodaje na področju lokalne samouprave upoštevali tuje ureditve, smernice Evropske Unije, takratni zakonodajni okvirji pa so bili še vedno premalo

natančno definirani, kar je zmedlo župane, ki so bili v Republiki Sloveniji postavljeni v čisto nov zakonodajni okvir ter nov sistem lokalne samouprave kot ga poznamo danes.

Po navedbah intervjuvancev takratna plehkost zakonodajne ureditve ni bila nujno slaba, saj je v primerjavi z današnjo, ko je zakonodajni okvir močno ukleščil avtonomnost delovanja lokalne samouprave, takrat bilo veliko lažje voditi občino, ker so jo lahko vodili veliko bolj svobodno ter situacijsko bolj primerno kot danes (Čebulj in Mikolič 2015).

Naslednja razlika, ki je vsekakor vredna omembe, je nastala ob vstopu Republike Slovenije v Evropsko Unijo. Vendar pa se mnenja županov na tej točki nekoliko razlikujeta. Župan Občine Rogatec gospod Mikolič, je vstop Slovenije v Evropsko unijo ter njene posledice opisal izključno pozitivno:

Ogromna razlika je zaradi črpanja evropskih sredstev. Ko je Slovenija vstopila v Evropsko Unijo, je bil to ogromen izziv za občine, sploh s perspektivo 2007-2014. Bilo je na razpolago »toliko in toliko« denarja za občine, ki so se prijavljale na različne razpise. Zame je to predvsem pozitivna zadeva. Saj smo veliko nove infrastrukture zgradili z evropskim denarjem (Mikolič 2015).

Medtem je župan Občine Cerklje na Gorenjskem drugačnega mnenja:

Očitno še nismo bili dovolj pripravljeni in podučeni, to smo občutili pri tako imenovani prvi finančni evropski perspektivi od 2007 do 2014, kako so projekti bili uspešni in kako tudi sedaj »padajo«, glede na to, da teh evropskih predpisov niso znali izvajati. Kaj šele občine, tudi na državnem nivoju na ministrstvu niso bili dovolj dobro seznanjeni, preveč z levo roko se je vse jemalo (Čebulj 2015).

Da opredelim razlike v vodenju občin pred ter po vstopu Slovenije v Evropsko Unijo. Pred vstopom v Evropsko Unijo je bilo črpanje finančnih sredstev omejeno predvsem na državo ter iznajdljivost vsake občine posebej, kar je vsekakor vplivalo na vodenje občin. Glede načina ter možnosti pridobitve določenih finančnih sredstev za izvajanje nalog občin. Medtem, ko so občine po vstopu Slovenije v Evropsko Unijo pridobile ne le dodaten vir črpanja denarja, sploh z omenjeno finančno perspektivo 2007-2014, temveč tudi ostale prednosti enotnega evropskega trga. Primerjava: pred vstopom v Evropsko Unijo je bilo javno zasebno partnerstvo nekaj, kar skoraj ni obstajalo. Pri zagotavljanju javne infrastrukture je bila vloga občin dokaj enostavna, saj so bili investitorji v večji meri občine same, finančna sredstva so si zagotovile iz proračunskih sredstev, če pa teh ni bilo zadosti, so preostanek

pokrile z neposrednim zadolževanjem, ki ga je kril javni sektor (Trpin 1994, 141—149). Ker pa se je potreba po višanju kakovosti ter želja po boljšem življenju konstantno dvigala, je nastala tudi potreba po delitvi financiranja občinske infrastrukture, da bi lahko sledili tem trendom. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo lahko opazimo vrsto novih, prej še neobstoječih zakonov, ki so posredno spremenile način vodenja občin. Leta 2006 je namreč v veljavo stopil zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki prvi ureja postopke v zvezi z koncesijami, le ta prej konkretno ni bila urejena nikjer (Mesec 2010).

Glede razlik v vodenju v devetdesetih ter danes in vstopa Slovenije v Evropsko Unijo lahko zapišem, da so razlike kar precejšne, saj se je že na primer z uvedbo zakona o javno-zasebnih partnerstvih pojavilo veliko novih zadev ter tudi možnosti, kako se lotevati ter voditi občino v določenih, na novo odprtih možnostih. Veliko novih postopkov pridobivanja sredstev, razvoj javno-zasebnih partnerstev, koncesijska delitev ter razbremenitev dela občin, skratka vrsto novih zadev, katerih se je bilo ponovno potrebno priučiti ter ustrezno predvsem pa uspešno ter kvalitetno voditi.

V devetdesetih letih je bila raven informacijske ter tehnološke razvitosti v primerjavi z danes še zelo v povojih. Glede te razlike v vodenju občin imata oba intervjuvana župana mešane poglede. Po eni strani je vstop novega komunikacijskega sistema v občine prinesel veliko sprememb. Uporaba računalnikov, različnih programov za lažje vodenje občine, ki pa poleg vseh prednosti, kot so boljša preglednost, lažja obdelava podatkov, hitrejša odzivnost, boljša komunikacija ipd. potegnejo za seboj tudi ostale zadeve. Stroški vzdrževanja novodobnih sistemov ter opreme so po mnenju župana Občine Rogatec gospoda Miheliča veliko večji, prav tako so se zaradi povečanega obsega dela občin povečali tudi stroški dela, kar naj bi bila posledica raznih zbornic, ki postavljajo svoje pogoje ter koliko denarja naj bi nek projekt stal (Mihelič 2015). Drug problem informacijskega razvoja ter s tem posledično vodenja občine, odzivanje na mnenja posameznikov, je izpostavil gospod Čebulj, župan Občine Cerklje na Gorenjskem, ki vidi problem v tem, da *»dandanes lahko kdorkoli po svoje tolmači ter ocenjuje, kar se okoli njega dogaja«* (Čebulj 2015). Gre predvsem za netočne ter izkrivljene podatke, ki negativno vplivajo na celotno delovanje občine, saj želijo posamezniki ustvariti neko negativno naperjeno javno mnenje. Vendar pa je po drugi strani glede dostopnosti informacij informacijski razvoj ocenil kot pozitivno za vodenje občine. Informacijski razvoj pozitivno vpliva na vodenje občine, saj se lahko resnično hitro odzivaš na nastale probleme, jih hitreje zaznaš ter posledično ustrezno reagiraš na nastale težave.

Pozitivno je tudi, če pogledamo na vodenje ter delovanje občinske uprave, ki omogoča hiter dostop do potrebnih informacij ter izobraževanj.

Razlike v vodenju občin prej in danes vsekakor obstajajo, kljub temu pa bi rad zapisal, da se v celotnem smislu vodenje občin kot tako v primerjavi z devetdesetimi leti ter danes ni bistveno spremenilo. Gre bolj, kot že zapisano v uvodnem delu empiričnega dela, za zakonodajne ter birokratske spremembe, spremembe ob vstopu Republike Slovenije v Evropsko Unijo ter spremembe zaradi tehnološkega, informacijskega ter komunikacijskega razvoja. Gre pravzaprav za razlike v vodenju, ki sledijo času ob predpostavki, da vodja, v mojem primeru župani občin, vodijo občine z željo, da občina uspešno deluje, zadovoljuje želje ter potrebe občanov ter da se konstantno zagotavlja razvoj občine ter kvalitetne in korektne storitve za vse prebivalce lokalne samouprave.

Zastavljeno hipotezo **Vodenje občin v Republiki Sloveniji danes je bolj kompleksno ter podprto z različnimi teorijami vodenja organizacij v primerjavi z devetdesetimi leti**, potrjujem. Hipotezo potrjujem na podlagi predelane strokovne literature ter intervjujev. V devetdesetih letih ob vzpostavljanju lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, kot je rekel župan Občine Cerklje na Gorenjskem gospod Čebulj, so delali »po domače« (Čebulj 2015). Danes pa se poskuša v lokalno samoupravo uvajati različne teorije vodenja, vpeljati podjetniška načela v vodenje občin, na primer eden izmed njih je tudi Novo upravljanje javnega sektorja itn. Kljub vsemu, da ni nekih enormnih razlik, kar bi bilo po eni strani čudno, saj gre za kratko časovno obdobje petindvajsetih let, lahko potrdim hipotezo ter zapišem, da spremembe obstajajo, stanje se iz leta v leto izboljšuje, občine so vse bolj razvite in to vsekakor ne kar tako, temveč zaradi vse bolj učinkovitejšega ter kvalitetnega vodenja občin ter uporabe različnih tehnik vodenja, ki so dandanes veliko bolj razvite ter uporabne kot nekoč. Vsekakor ne govorim na splošno, temveč izključno usmerjeno na lokalno samoupravo.

4 ZAKLJUČEK

Kljub temu, da sem se v svojem diplomskem delu osredotočal predvsem na vodenje občin, kjer igrajo glavno vlogo ravno župani, je potrebno zapisati, da je župan vodja, ki usmerja občino kot celoto. Vendar pa brez učinkovite občinske uprave, ob pomoči direktorja občinske uprave ter korektnega občinskega sveta ter ostalih občinskih organov, županom samim po vsej verjetnosti ne bi uspelo storiti ničesar. Dejstvo, da je občina živa organizacija, ki se vsak dan srečuje s tisoč in enim problemom, ki ga mora vsaj približno rešiti ter se v nadaljnje izogniti podobnim problem, je neizpodbitno. Občino si lahko predstavljamo kot veliko organizacijo, lokalno upravo kot upravnike občine ter prebivalce občine kot stranke te organizacije. In pri enem od zakonsko določenem pogoju za ustanovitev občine (v Sloveniji veliko občin tega pogoja ne izpolnjuje), namreč minimalnim številom prebivalcev 5.000, si lahko predstavljamo, kakšno organizacijsko breme predstavlja to za organe občine, kašen zalogaj predstavlja to za župana, ki je v vodja te organizacije. Občina je živ organizem, ki nastaja ob združevanju ljudi z namenom biti boljši, bolj uspešni, živeti boljše življenje. Za uspešno delovanje občine pa je potreben vodja, ki je nad vsem tem, ima avtoriteto ter spoštovanje, ker le tako lahko uspešno vodi občino.

Cilj diplomskega dela je bil prikazati razlike v vodenju občin devetdesetih letih ter danes, kar sem se skozi empirični del z podlago teoretičnega dela v diplomski nalogi trudil prikazati ter opisati. Vodenje občin je, kot že zapisano, zanimiv ter predvsem zahteven proces, z osredotočanjem na razlike v devetdesetih ter danes pa sem skušal prikazati ali le te obstajajo, so zgolj zakonske narave ali gre za konkretne razlike, katere je prinesel čas oziroma časovna razlika včasih v primerjavi z danes.

Menim, da mi je razlike uspelo uspešno prikazati ter jih tudi nazorno ter razumljivo zapisati v smiselno zaokroženem diplomskem delu.

5 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2013. *Koncepti in prakse lokalnega vladovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2005. *Lokalna demokracija 2. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Bäck, Henry, Hubert Heinelt in Annick Magnier. 2006. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
6. Čebulj, Franc. 2015. Intervju z avtorjem. Cerklje na Gorenjskem, 12. avgust.
7. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije: Tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije d.o.o..
8. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
9. Gotovac Juvan, Vesna, Albin Igličar, Miha Brejc, Astrid Prašnikar, Vilma Milunovič, Milan Železnik, Srečko Devjak, Zdravko Pečar, Janez Stare in Stane Vlaj. 2000. *Župan in občina*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
10. Grindal, Barbara. 2011. *Organizacija in menedžment podjetja*. Ljubljana: Zavod IRC. Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/vs/Gradiva_ESS/Impletum/IMPLETUM_43EKONOMIST_Organizacija_menedzment_Grintal.pdf (20. avgust 2015).
11. Haček, Miro in Simona Kukovič. 2012. *Analiza ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah*. Teorija in praksa let 49, 4-5/2012. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-5USEEOPX/7443f371-3ab2-41ae-a708-77ef6a510b97/PDF> (20. avgust 2015).
12. Mesec, Jurij. 2010. *Javno-zasebno partnerstvo*. Koper – Celje – Škofja Loka: Zbornik 7. festivala raziskovanja ekonomije in managementa. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-122-9/prispevki/088.pdf> (20. avgust 2015).

13. Mikolič, Martin. 2015. Intervju z avtorjem. Rogatec, 12. avgust.
14. 1. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2015. *Župan*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/obcinski_organi/zupan/ (20. avgust 2015).
15. 2. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2015. *Nadzorni odbor*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/obcinski_organi/nadzorni_odbor/ (20. avgust 2015).
16. Pintarič, Uroš, Nina Benda in Ben Belak. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo Mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče Novo mesto.
17. Rozman, Rudi, Jure Kovač in Franc Koletnik. 1993. *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
18. Statistični urad Republike Slovenije. 2015. *Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05_C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2 (20. avgust 2015).
19. Trpin, Gorazd. 1994. Nekateri problemi pravne ureditve gospodarsko pravnih služb v Sloveniji. *Javna uprava* 30(2): 141-149.
20. Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
21. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: Občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (20. avgust 2015).
23. *Zakon o lokalnih volitvah (ZLV)*. Ur. l. RS. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308> (20. avgust 2015).

PRILOGE

Priloga A

Intervju: Mikolič, Martin. 2015. Intervju z avtorjem. Rogatec, 12. avgust.

Kakšen vodja ste? Igra to pomembno vlogo? Se vam zdi, da ste se skozi vse mandate oziroma skozi leta od prvega mandata do danes kaj spremenili kot vodja? (Vsekakor veliko izkušenj itd, ampak mišljeno bolj v smislu stila vodenja.)

Glede na to, da sem 10 let delal v Gorenju, kjer sem vodil razvoj, bi rekel, da sem moral pri tistem mojem delu uporabljati neke menedžerske sposobnosti. In ko sem bil prvič izvoljen za župana, sem nekako to lokalno politiko vedno nekako smatral v kontekstu, da župan (glede na to, da sem bil 4 leta tudi poslanec, kjer je drugače) potrebuje tudi neki menedžerski pristop. Da ni politika na prvem mestu oziroma neko politično vodenje ampak menedžersko, glede na to, da sem določene izkušnje prinesel iz gospodarstva. In tako sem jaz pravzaprav vodil občino v vseh mojih mandatih.

Splošno: Kako vidite razliko vodenja včasih in danes?

Takole bi rekel, pred letom 1995 se nisem nič ukvarjal z politiko, čeprav sem bil delegat pri zboru krajevnih občini en mandat. V primerjavi z začetkom lokalne samouprave v Republiki Sloveniji ima župan danes tako izvršilno kot zakonodajno vejo oblasti in zaradi tega je danes župan bolj prevzel vlogo kot nekega menedžerja tako, da je kar precejšna razlika prej in sedaj v teh dvajsetih letih lokalne samouprave.

Kaj po vašem mnenju odlikuje uspešnega vodjo?

Lokalna samouprava je prinesla veliko pozitivnih stvari, saj je omogočila veliko občinam, da sami odločajo o svojih zadevah. Se pravi, nastalo je veliko manjših podeželskih občin. Občani so takrat veliko pričakovali in naloga ter kako voditi občino in kako pristopiti k vodenju je pomembno dobro sodelovanje ter zaupanje od občanov, da resnično delaš v dobrobit ljudi, ki živijo v lokalni skupnosti na vseh področjih. Da imajo ljudje občutek, da je občina socialna

občina, da je občina po meri ljudi in da skrbiš za izvajanja zakonsko obveznih nalog (šolstvo, zdravstvo). Predvsem je važno, da smo si zaupanje župani pridobili s tem, da smo delali ravno na teh področjih, kjer prej ni bilo nekega razvoja. Delali na področjih, kjer se prej ni nič dogajalo: pitna voda, odpadki, komunala, infrastruktura, osnovne zadeve, zagotavljanje ostale infrastrukture, šola, požarna varnost ipd.

Kje oz kakšne so bile težave v vodenju včasih ter kakšne so danes? So različne, ali so v »globalu« enake?

Nekih bistvenih razlik pri vodenju ni, oziroma pri načinu dela, od prvega dneva sem se zavzemal zato, da smo pridobili čim več finančnih sredstev, da smo imeli neke projektne pristope, vedno prijavljali na različne razpise. Bolj z gospodarskega vidika, ne pa toliko političnega.

Kakšne razlike je pri vodenju prinesel informacijski razvoj, dostopnost do informacij?

Glede vstopa komunikacijskega sistema, ki je prinesel veliko sprememb, računalniki, programi, koliko to stane, kar se tiče vzdrževanja. Danes je dražje, ko se vse naredi na računalnikih, kot včasih, ko se je delalo na papir oziroma na roko. To je posledica delovanja različnih zbornic, kjer se pač določeni ceh postavlja neke pogoje, koliko stane nek projekt. Strošek dela se pa ni zmanjšal oz. se je povečal. Po eni strani smo pridobili. Je pa ogromna razlika, včasih proračun na 5 listih danes 200, 300 strani.

Veste kaj je poslovna odličnost oziroma priznanje za poslovno odličnost? Se trudite za poslovno odličnost? Glede na to, da je bilo v Sloveniji to vzpostavljeno šele leta 1998, kako je bilo to urejeno pred tem? Ste se ukvarjali s tem?

Takojšni problem, ki ga vidimo župani je v tem, da če hočeš tekmovati, pridobivati neka priznanja, je takoj potrebno plačevati določene članarine, ki pa niso majhne. Na koncu gre za neke pohvale in priznanja, ki nimajo neke večje veljave, »poanta« je v pridobivanju članov ter članarin določenih institucij. Naša občina se trudi, da funkcionira po nekih standardih, ki so potrebni. Trudimo se, da delamo kvalitetno po ISO standardih. Če hočeš, da občina in vse službe v občinski upravi delujejo kvalitetno in uspešno, moraš imeti zaposlene ljudi, ki so strokovno usposobljeni, saj gre za take predpise v ozadju, da te včasih kar glava boli. Moram pa povedati, da mi delamo vse tako, kot je predpisano z zakonodajo, to pa potegne za sabo ogromno strokovno usposobljenega kadra, ker neke občine to delajo bolj polovično. Se pravi,

kar se tiče izvajanja nalog po zakonodajnih, jih občina Rogatec izvaja. Če pride kakšna kontrola, nam ne sme najti nepravilnosti, ker bi bilo to slabo za občino.

Birokracija danes in včasih, danes verjetno veliko več birokracije?

Danes je birokracije ogromno oziroma preveč. Zakonodaja je tako zapisana, da mora občina narediti več kot je potrebno. Včasih je bilo tega veliko manj! 10, 15 let nazaj je bilo tega manj, danes pa se pristojnosti oziroma naloge vsako leto več prenašajo na občine.

Imate uveden kakršenkoli sistem kakovosti (za izboljšanje delovanje občine)? Kako je bilo s tem v 90-ih letih?

Nimamo nobenih sistemov, pričakujem od vsakega, da bo maksimalno delal svojih 8 ur. Je pa res, da enkrat na leto ocenim delovanje svojih zaposlenih. Da bi imeli neke posebne »nagrajevalne« sisteme za stimulacijo, tega pa nimamo v občini. Zelo sem zadovoljen s svojimi ljudmi in vsak naredi kar mora. V bistvu gre bolj za sam odnos med zaposlenimi, ki je dober, in le to daje motivacijo, ki pripelje do uspešnosti upravljanja občine ter kakovostnih storitev.

Kako vi merite uspešno vodenje občine? Gre zgolj za potrditev ljudi na vsake 4 leta? Vidne spremembe v občini, ki jo vodite? Kaj še? Kje vidite razlike (včasih - danes)?

Merilo so ljudje, ki te izvolijo, oni so na koncu odločevalni, ali si naredil tisto, kar si rekel ali ne. Nikoli se nisem hvalil, kaj vse bom naredil, ampak smo pa ogromno naredili in naredili vse, kar sem obljubil, saj je Rogatec zelo spremenjen kot pred dvajsetimi leti, kar pa smo naredili s kvalitetnim delom, resnim pristopom, sodelovanjem. Bistveni so ljudje, ki posredno kažejo, kako se počutijo v občini in z njenim vodstvom. V zadnjem mandatu nisem imel protikandidata, če ljudje vidijo, da dobro vodim občino, potem sploh ni več protikandidatov.

Menite, da je pogled na župansko mesto sedaj drugačen kot je bil včasih?

Pred uvedbo lokalne samouprave je župan takrat imel politično funkcijo in je opravljal protokolarne funkcije. Zdaj ljudje pričakujejo veliko več od župana, biti ogromno na terenu, tudi če se pojavi problem na terenu, mora biti župan prisoten. Na tak način ljudje dobijo zaupanje v župana, saj se lahko hitro ljudem zameriš, na primer včasih, ko so bile večje občine, je bil stik med županom in vsem prebivalci občine veliko bolj neoseben kot danes. Včasih so župani bolj hodili na proslave in podobne dogodke, kot sem že rekel, so opravljali bolj protokolarne funkcije.

Ali lahko trdite, da ste za uspešno vodenje občine odgovorni samo vi, ali gre za skupek vseh organov v občini, ki pripeljejo do uspešnega vodenja? Kakšno vlogo pri vodenju ima direktor občinske uprave?

Da je občina uspešna, mora imeti dobre kadre. En sam ne more ničesar. Problem je zaradi prelahko zapisanih pristojnosti glede župana ter direktorja občinske uprave. Včasih nisem imel direktorja občinske uprave, ki bi to funkcijo opravljal tako, kot predvidevajo zakoni, danes pa direktorica občinske uprave res izvaja vse naloge v pristojnosti direktorja občinske uprave. Dobesedno kot župan sem predstojnik lokalne samouprave, vodenje občinske uprave pa naj bi imel direktorica občinske uprave, kar odlično upravlja.

Vplivi na vodenje občine ob vstopu v Evropsko Unijo 1. maja 2004? Evropska listina lokalne samouprave ratificirana 1997, vpliv le te?

Ogromno razlika je zaradi črpanja evropskih sredstev. Ko je Slovenija vstopila v Evropsko Unijo, je bil to ogromen izziv za občine, sploh s perspektivo 2007-2014. Bilo je na razpolago »toliko in toliko« denarja za občine, v katerih so se prijavljali na različne razpise. Za mene je to predvsem pozitivna zadeva. Saj smo veliko nove infrastrukture zgradili z evropskim denarjem.

Najbolj zadeve ne poznam, drugega nivoja ni in to so pokrajine. V redu bi bilo, če bi imeli pokrajine. Ampak se v državnem zboru nikakor nismo mogli zediniti glede pokrajin. Država Slovenija uresničuje v primerjavi z lokalno samoupravo vse tisto, kar je zapisano v evropski listini, ampak temu vedno ni tako. Občine so še vedno prikrajšane predvsem o pristojnosti in finančnih zadevah glede tistega, kar je zapisano v evropski listini.

Združevanje občin, da ali ne? Zakaj ja, zakaj ne? Razmislek: v 90-ih v primerjavi z danes? 1991: 62 občin, danes 212?

Lokalna samouprava je prinesla veliko dobrega. Manjše občine so ogromno postorile, ampak po 20 letih je v zadnjem času preveč birokracije. Bili bi smiselno neke zadeve na tem postoriti, predvsem glede birokracije. Vsekakor zagovarjam združevanje zaradi racionalnosti posameznih občin.

Menite, da so razlike v vodenju občin v 90-ih letih ter danes nastale (tudi) zaradi različne izobrazbene sestave prebivalstva v Republiki Sloveniji? (Danes, statistično več ljudi višje izobraženi kot včasih.)

Iz leta v leto so ljudje bolj ozaveščeni, bolj poučeni glede njihovih možnosti, da odreagirajo glede nekih aktualnih zadev in se tudi precej vključujejo, kar je bilo včasih precej manj. Vsekakor je prav, da te ljudje, ki se jih tiče določena zadeva, o tem opozorijo, napišejo razne peticije. Danes so ljudje veliko bolj informirani. Na spletni strani so objavljene vse seje, gradiva, pa tudi vsa ostala dogajanja, na osnovi katerih so ljudje tudi bolj informirani ter dejansko bolj aktivni.

Medobčinsko sodelovanje nekoč in danes?

Glede na to, da so se v zadnjih letih ustanovljale manjše občine, so se v zadnjih letih začela povezovati za pridobivanje EU sredstev. Tudi zaradi izvajanja določenih nalog, civilne zaščite, požarne varnosti ter inšpektoratov. Prej tega ni bilo, ampak to zato, ker so bile občine toliko večje.

Novi javni menedžment (NJM) koncem 80-ih let. Poznate koncept? Ga uporabljate, se ga poslužujete? Včasih bolj kot danes? Ali obratno? Sploh ne?

Ravno to sem oziroma zagovarjam ta načela menedžerjev, saj izhajam iz gospodarstva. Najslabše je, če se gremo samo politiko in ne menedžerjev.

Priloga B

Intervju: Čebulj, Franc. 2015. Intervju z avtorjem. Cerklje na Gorenjskem, 12. avgust.

Kakšen vodja ste? Igra to pomembno vlogo? Se vam zdi, da ste se skozi vse mandate oziroma skozi leta od prvega mandata do danes kaj spremenili kot vodja? (Vsekakor veliko izkušenj itd, ampak mišljeno bolj v smislu stila vodenja.)

Na splošno, če pogledamo na začetek mandata pač, ko sem vstopil v župansko kandidaturo, to je bilo čisto slučajno, sem imel delne izkušnje iz vodenja športnega društva, krajevne skupnosti, da sem se leta 1989 vključil v politiko pomladne opcije, da sem si kar nekaj izkušenj nabral v takratni kranjski skupščini. Kar pa se nanaša na stil vodenja, bom pa takole rekel, seveda se je spreminjal v teh dvajsetih letih, predvsem pa se je vodenje, mislim kot sam

stil, način dela je pri meni vseskozi bil moto glede na to, da nimam posebne izobrazbe, da sem se ogromno samoizobraževal, da imam neko osebno zasnovo kot človek, da ima te vodstvene sposobnosti, kar sem tudi v preteklosti pokazal, kar sem prej vodil, da je vsekakor začetek samouprave ali vodenj občin bila zakonodaja dokaj plehka, neizdelana, da smo se, ne samo jaz ampak vsi, ne glede na status izobrazbe vsi učili vodenja samih občin, vsekakor pa je bil v tem kontekstu učenja kot nekega poklica županstva, to je nek poklic, kar bi v državi rabili, da bi jih pripravljali z določenimi izobraževanji. Se pravi, kaj pomeni voditi občino, je bil pa vsekakor moj moto pristopiti k dobrim gospodarjenjem z denarjem ter čim več sredstev pridobiti v proračun, pa naj bo to s področja državnih razpisov ali notranjih možnosti dobrega gospodarjenja s premoženjem občine, najsi bodo to nepremičnine v lasti občine. Prav tako pa čim več pridobljenih sredstev spraviti v realizacijo projektov. Tukaj mi je zelo uspelo, tako da smo, glede na to, da je bila občina Cerklje ena najmanj razvitih s področja Kranja, smo iz te »majhne vasi« naredili eno lepo občino. To je na nek način moj stil vodenja ter biti prisoten 24 ur, biti ob pravem času na pravem trenutku, potem izbira kadra v občinski upravi, tukaj moram reči, da sem imel zelo srečno roko. Tudi kader je razumel, da bo potrebno delati, da tukaj ni uradniško delo, kot je bilo svoje čase (malice, kava, obisk tržnice med delovnim časom), skratka je treba delati. Poleg tega pa spremljati spremembe zakonodaje. Tukaj sem imel srečo, da sem bil izvoljen v državni zbor, kjer sem bil dva mandata, kjer sem si iz tega področja veliko naučil. Tako iz področja vodenja, komuniciranja, razmišljanja, tudi boljše možnosti so mi bile dane za različne povezave, informacije, kar je bilo to vsekakor dobrodošlo za občino Cerklje. Moj stil, če pogledam končno, pa je vztrajnost, načelnost ter korektnost. Korektnosti si želim tudi od drugih do mene, ne glede ali me je volil ali ne, kar sem tudi takoj po volitvah začel realizirati, potrebno je delati za vse enako.

Splošno: Kako vidite razliko vodenja včasih in danes?

Razlika je v kupu zakonodaje, ki jo je potrebno spoštovati in upoštevati, pred tem smo dosti bolj sproščeno, hitreje in lažje prišli do določene realizacije, določenih projektov ali pa tudi do določenih zapletov, od sprejemanja prostorskih aktov, javnih razpisov za financiranje društev in tako dalje. Skratka, včasih je bilo bistveno lažje, sedaj pa je zakonodaja tudi pripeljala do tega, da nas je bilo v letu 2003 6, sedaj pa nas je 13 v občinski upravi skupaj z županom ter enim zaposlenim v športni dvorani ter ena oseba v turističnem informacijskem centru. Se pravi, še enkrat toliko, zaradi povečanje birokracije ter zahtevnosti zakonodaje. Enostavno toliko in toliko časa se porabi za vsak papir, ker je potrebno imeti vse urejeno, ker drugače si pa v kršitvi.

Kakšne razlike je pri vodenju prinesel informacijski razvoj, dostopnost do informacij?

Tukaj imam zelo mešane občutke, kar se nanaša na informacijski sistem. Problem danes je v tem, da lahko vsak kdo po svoje tolmači in ocenjuje, kar se okoli njega dogaja. V večji meri so to netočne, izkrivljene informacije in tudi negativno usmerjene informacije o neki osebi ali neki skupnosti ali o sistemu z željo škodovati. Na tak način pa se oblikuje tudi javno mnenje. To je največja rak rana, ki jo dopušča demokracija. Če pa preskočim, pa je to osebno izražanje posameznikov, kjer ni moralnih vrednot, v katerih so nas vzgajali. Vsak po svoje si nekaj tolmači ter nekaj vidi.

Po drugi strani pa je glede dostopnosti informacij za vodenje občine ter poslovneže v občine ter ostale uradnike to zelo priročno, saj se lahko hitro odzivaš. Seveda govorim o korektnih ter nujnih zadevah, ki jih je potrebno opraviti v občinski upravi ali kateri koli instituciji v državi.

Dve plati sta, ena je pozitivna, druga pa negativna.

Veste kaj je poslovna odličnost oziroma priznanje za poslovno odličnost? Se trudite za poslovno odličnost? Glede na to, da je bilo v Sloveniji to vzpostavljeno šele leta 1998, kako je bilo to urejeno pred tem? Ste se ukvarjali s tem?

Moje razmišljanje glede poslovne odličnosti gre nekako v tej smeri. Če je oseba samokritična, mislim, da je lahko uspešna, če si pa samokritičen, pa ne vem, če lahko ocenjuješ, da si odličen. Če vsak dan narediš zaključke, kaj si storil, kaj se je dogajalo, in če si samokritičen, znaš oceniti, da si v določenih zadevah že v sami komunikaciji z ljudmi ali potezami dela naredil določeno napako, ki jih moraš popravljati, ampak kljub temu na koncu pride do uspešnega rezultata, ampak to pa ni odlično za mene. Je uspešno, ni pa odlično, če si samokritičen. Moraš pa biti samokritičen, če hočeš biti uspešen. Če pa si preveč samozadosten ter samozavesten, pa mislim da na tak način ne moreš priti do vidnih rezultatov.

Birokracija danes in takrat. Danes verjetno veliko več birokracije?

Glede na to, da smo prišli v to zgodbo z velikim entuziazmom. Tukaj ni bilo nobenega razmišljanja, tako kot se danes potencira, da karkoli lahko storiš, da je skorumpirano, niti pomislil ni noben na to, tako kot tudi danes ne pomislimo nato, ampak je zakonodajni sistem pripeljal tako daleč, da je potrebno paziti in resnično slediti zakonodaji. Medtem ko smo včasih delali po zdravi kmečki logiki. Čim prej nekaj storiti, korektno, pošteno, čim bolj

ugodno za občino. In tako je tudi občina delala hitre korake v razvoju. Seveda je razlika velika. V zadnjih desetih letih, predvsem ko smo vstopili v Evropsko Unijo, je nastala zakonska zmeda, kjer včasih ne veš točno, kaj je prav in kaj ne. Kar se nanaša na zakonodajo. Če bi delali po zdravi kmečki pameti oziroma logiki, bi bilo veliko lažje ter bistveno bolj učinkovito ter hitrejše narejeno ter cenejše. Sedaj pa imamo zakon o javnih naročilih, o katerem rajši ne bom izgubljal besed.

Imate uveden kakršenkoli sistem kakovosti (za izboljšanje delovanje občine)? Kako je bilo s tem v 90-ih letih?

Nimamo nobenih sistemov za ocenjevanje ali nagrajevanje. Nekih drugih raznih tekmovanj ali ocenjevanj v občinski upravi nimamo. Mogoče edino v občini na splošno imamo ocenjevanja posameznih stanovanjskih, gospodarskih in drugih objektov, ki gre v smer identičnega ocenjevanja kot ga ima Slovenka turistična zveza. Mi smo bili od 11 tekmovanj 9-krat prvi. Nekih drugih ocenjevanj pa v občinski upravi nimamo. Edino mogoče gasilsko zvezo Cerklje bi lahko omenil, kjer imajo tekmovanja.

V občinski upravi gre predvsem za motiviranje ljudi, da so učinkoviti ter delovni, da ni kakšnih bolniških in kakšnih drugih izmišljotin za nedelo, ker tega pri nas v občinski upravi ni. Važen je odnos, spoštovanje ter dobra volja, tudi če je težko, moraš biti na nek način sproščen ter biti dostopen za vsakogar, pa naj bom to jaz ali direktorica občinske uprave ali kdorkoli v občinski upravi. Tukaj gre predvsem za stranke, za ljudi, katerim moraš biti skoraj vedno na razpolago, tudi če ni uradnih ur. Temu bi v bistvu lahko rekli nek posreden sistem za uspešno upravljanje občine, le to pa pripelje do izvajanja določenih projektov, katere izvajamo zelo intenzivno, ter je treba delati.

Kako vi merite uspešno vodenje občine? Gre zgolj za potrditev ljudi na vsake 4 leta? Vidne spremembe v občini, ki jo vodite? Kaj še? Kje vidite razlike (včasih - danes)?

Jaz osebno nisem nikoli sam s sabo tekmoval, dejansko sem dolga leta čutil, da je postati oziroma biti župan moja dolžnost. Nikoli nisem razmišljal, ali imam dovolj plače ali nimam, ne glede na ure, ki sem jih porabil. Veliko vikendov, večerov, sestanki širom po občini ter tudi izven nje. Čim več finančnih možnosti, ki so dane, da narediš čim več za ljudstvo. Naj bo to na osnovnošolski infrastrukturi, športu, kulturi, gasilstvu, cestni infrastrukturi. In to je nam vse uspelo narediti. Sedaj smo na kanalizacijskih sistemih, čistilnih napravah. Nekega

tekmovanja samega s seboj nisem delal. Izkoristil sem vsako možnost, da je bilo čim več denarja v proračunu, če je bilo le možno, ter potem realizirati čim več projektov.

Menite, da je pogled na župansko mesto sedaj drugačen kot je bil včasih?

Svoje čase je bilo županstvo spoštovano, glede na čas, v katerem živimo, pa ravno ne bom trdil, da je temu tako. Jaz osebno ocenjujem, da sem izvoljen zaradi tega, ker sem uspešno realiziral projekte, in ne zato ker bi jim bil neznansko priljubljen. Ker moja drža je vedno načelna in je vsakomur jasno, da sem dal po neki lažji poti dal odgovor, da je ali pa ni tako kot si oni mislijo. Tako da župansko vse bolj prehaja v fazo, kar je vprašanje v nadaljevanju, če bodo res kandidirali ljudje z željo, da bodo občino uspešno vodili. Ali bo to bolj politična odločitev posameznika ali pa osebna, ker se niso videli v drugi priložnosti. Ne glede na to ali se kaj realizira ali ne. Smo pa res tako obdani v sistem z zakonodajo, da težko karkoli sami odločamo. To je vse stvar nadrejenih v ministrstvih, kaj lahko in kaj ne, kako določeno stvar popraviti ter kako drugo stvar popraviti. Potem taki ljudje, ki imajo dobre položaje, delovna mesta, ki bi bili res sposobni peljati občine, se verjetno ne bodo odločili za kandidaturo za župana.

Velika razlika je od leta 1995 pa do danes. Tam nekje od leta 2005 se je zadeva začela podirati tudi v državi na splošno. Sploh javna ocena politike, saj tudi župane ocenjujemo, da so politiki, ampak jaz osebno se kot župan ne počutim, da sem politik. Res pa da se gre na volitve kot politikm ampak po drugi strani pa moraš opravljati svojo funkcijo kot dober gospodar občine. Javnost pa kot politiko vidi vso javno upravo. Vsekakor pa smo tudi župani krivi za tak »imidž« kot ga imamo. Tudi župani delamo napake, tudi ljudje k temu pripeljejo zaradi nevoščljivosti.

Ali lahko trdite, da ste za uspešno vodenje občine odgovorni samo vi ali gre za skupek vseh organov v občini, ki pripeljejo do uspešnega vodenja? Kakšno vlogo pri vodenju ima direktor občinske uprave?

V končni fazi je odgovoren za vse župan, katerikoli podpis daš, je odgovoren župan. In to materialno, smo edini v državi, ki za svoja dejanja v občini tudi materialno odgovarjamo, če narediš kakšno gospodarsko škodo, lahko ostaneš brez premoženja. Potem pa smo tudi moralno in politično odgovorni. Ampak eksplicitno je za vse odgovoren župan. Kar se nanaša na direktorja, naj bi delal uradniške posle, da se vključuje v določene projekte ter vodi

občinsko upravo s tem, da se zanaša na mene ter skupaj določiva kako in kaj. Vedno jaz opazim, če kaj ni tako kot treba, in moram jaz narediti red, če povem po domače.

Jaz sem tisti, ki vodi, dajem pobude, zahtevam določene zadeve. Seveda s sodelovanjem občinskega sveta, direktorja občinske uprave ter tudi z občinsko upravo.

Od 1994 do 2007 sem bil brez direktorja občinske uprave, potem pa je ministrstvo reklo, da ga moram zaposliti, ker smo pravzaprav delali nezakonito, saj gre le za prvostopenjski organ pri določenih odločbah, pritožbah ...

Vplivi na vodenje občine ob vstopu v Evropsko unijo 1. maja 2004? Evropska listina lokalne samouprave ratificirana 1997, vpliv le te?

Vstop v Evropsko unijo, za katero se je država pripravljala kar nekaj časa, se ob vstopu ni najbolj izkazala za lokalno samoupravo. Očitno še nismo bili dovolj pripravljeni in podučeni, to smo občutili pri tako imenovani prvi finančni evropski perspektivi od 2007 do 2014, kako so projekti bili uspešni in kako tudi sedaj »padajo«, glede na to, da so te evropski predpisi jih niso oziroma jih niso znali izvajati. Kaj šele občine, tudi na državnem nivoju na ministrstvu niso bili dovolj dobro seznanjeni, preveč z levo roko se je vse jemalo. Potem pa nastanejo težave, pridejo revizije, pridejo kontrole, potem pa se začnejo sumničenja, kar je največji »ferel« slovenskega naroda, stvar je »skriminalizirana«, to je narobe.

Od evropske listine sem pričakoval bistveno več. Saj smo tudi po ratifikaciji listine v Sloveniji ustanovili še nekaj občin, ki ne ustrezajo predpisom lokalne samouprave in tudi listine, tako da ne razmišljam preveč o tej listini, saj menim, da nima neke velike veljave. Tudi pokrajin nismo uspeli ustanoviti, kar bi bilo nujno potrebno za državo, tudi razvoj bi lažje potekal. Tako je pa stanje tako, kot je.

Združevanje občin, da ali ne? Zakaj ja, zakaj ne? Pomisleki v 90-ih, pomisleki danes? 1991: 62 občin, danes 212.

Trenutno je za združevanje občin do merila 5.000 prebivalcev in to je potrebno spoštovati.

Menite, da so razlike v vodenju občin v 90-ih letih ter danes nastale (tudi) zaradi različne izobrazbene sestave prebivalstva v Republiki Sloveniji? (Danes, statistično več višje izobraženih ljudi kot včasih.)

Glede na ta čas, stopnja izobrazbe je zelo narasla, koliko pa je delovnih izkušen ter življenjskih od izobraženih ljudi, pa je druga zgodba. Pritiski na delovanje župana so danes nerealni in neživljenjski. Treba pa se je potruditi, jih spoštovati in dokazati, da se motijo. Razvoj je naredil svoje.

Kako so, oziroma ali menite, da so razlike v vodenju (90. leta – danes) zaradi takratne klime (osamosvojitve, vzpostavljanje Republike Slovenije, veliko novosti, veliko odprtih ter nezaključenih zadev) vplivale na takratno vodenje? Je danes zaradi bolj ali manj ustaljenih zadev vodenje lažje? Ali gre vedno za ogromno novih stvari, izzivov, s katerimi se soočate slovenski župani?

Deljena javna menja, predvsem pa tisti, ki niso najboljši poznavalci zdajšnjega sistema lokalne samouprave ali zagovornika starega centra. Jaz sem mnenja, da je občin bistveno preveč v državi, dovolj bi bilo nekje do 160. Saj je veliko občin s približno 1.500 prebivalci in te resnično ne morejo preživeti. Medtem lahko povem, če bi na primer občina Cerklje spadala pod kranjsko občino, si ne predstavljam, da bi se lahko tako razvili, kot smo se. Ne bi imeli osnovnega pogoja.

Medobčinsko sodelovanje nekoč in danes?

Včasih bistveno boljše kot danes. Prva generacija županov je bila zelo povezana, so se srečevali, imeli sestanke. Potem pa je bil z vsakim mandatom upad tega tesnega povezovanja in sodelovanja. Z nekom smo sodelovali veliko, spet z drugimi manj, z nekaterimi pa popolnoma nič. Ljubosumnost zaradi različnega razvoja občin, potem se pa zadeve začnejo krhati. Kar je najnujnejše, vsekakor sodelujejo. Mi to ravno skušamo oživeti z sosednjimi 6-imi občinami pri graditvi skupne čistilne naprave ter se dobivamo na dva, tri mesece. Vendar pa ni tako, kot bi si sam želel.

Novi javni menedžment (NJM) začetek 80-ih let. Poznate koncept? Ga uporabljate, se ga poslužujete? Včasih bolj kot danes? Ali obratno? Sploh ne.?

Ne poznam.