

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andrej Šavko

NOVI PRISTOPI K UPRAVLJANJU
V ITALIJANSKEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

MAGISTRSKO DELO

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

LJUBLJANA, 2009

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju za vse nasvete, usmerjanje, spodbujanje in potrpežljivost pri ustvarjanju magistrske naloge.

Hvala tudi vsem, ki ste bili v času nastajanja magistrskega dela v pomoč pri usklajevanju poklicnega in študijskega dela.

Posebna in iskrena hvala gre predvsem mami in očetu, ki sta me vedno spodbujala in verjela vame.

Andrej Šavko, Novi pristopi k upravljanju v italijanskem sistemu lokalne samouprave

IZVLEČEK: Magistrska naloga predstavlja prikaz celotnega italijanskega procesa reform lokalne samouprave v zadnjih desetletjih, opredeljuje trende teh reform, vpliv in posledice inovacij, trenutno stanje in razvoj v prihodnosti. Z reformo vodstvenih funkcij in vzpostavitvijo neodvisnosti od trenutne politične oblasti, privatizacijo javnih uslužbencev in uvajanjem večje fleksibilnosti pri zaposlovanju, večjim nadzorom porabe, uvajanjem novih računovodskih standardov, nadzorom učinkovitosti in drugimi ukrepi so lokalne skupnosti spremenile način vodenja. Italijanske lokalne skupnosti so pridobile večjo samostojnost, spremembe togih predpisov pa so omogočile drugačen pristop k upravljanju in uporabo nekaterih inštrumentov, ki so bili v preteklosti značilni predvsem za zasebni sektor. Avtonomija lokalnih oblasti v zadnjih desetletjih tako konstantno narašča, predvsem občine pa igrajo osrednjo vlogo v življenju ljudi in hkrati predstavljajo pomemben dejavnik političnega sistema. Razpoložljiva orodja centralne oblasti za upravljanje obrobja države so se preoblikovala, razširil se je prostor za sodelovanje med regijami, lokalnimi skupnostmi in državo. V Italiji ostajajo prisotne politične tenzije zaradi velikih razlik med bogatim severnim delom države in manj premožnim južnim. Ena od večjih sprememb v italijanski lokalni samoupravi je uvedba nove funkcije generalnega direktorja lokalne skupnosti.

Ključne besede: Italija, lokalna samouprava, novi pristopi k upravljanju, generalni direktor

Andrej Šavko, New Approaches to Administration in the Italian System of Local Government

ABSTRACT: This report presents a transversal vision of the overall Italian local government reform process. It identifies reform trends, the impact and repercussions of innovations, the current situation and future developments. The reform of management and reestablishment of independence from political authority, privatization of civil servants and introduction of more flexible employment policy, supervision of expenditure, introduction of new accounting standards, control of efficiency, and other measures have lead local communities to change their mode of policy making. The Italian commune plays a central role in national life and is settled feature of the political system. The autonomy of local governments is growing in recent years, the tools available to the central government for guiding the periphery are being transformed, the spaces for the cooperation between regions, local governments and the State are being expanded. A very important debate in Italian local government mirrors never ending tensions between wealthy north and the less affluent south. One of the most important figures in local government in Italy, which has helped introducing new approaches in administration, is the director-general.

Key words: Italy, local government, new approaches to administration, director-general

SPLOŠNO KAZALO

1. UVOD	8
1.1. Metodološki in hipotetični okvir naloge.....	10
2. TEORETSKE POSTAVKE IN IZHODIŠČA	12
2.1. Pojem uprave in upravljanja	13
2.2. Javna in državna uprava	15
2.3. Lokalna samouprava	18
2.3.1. Struktura in organizacija lokalne samouprave	21
2.4. Novi pristopi k upravljanju	22
2.4.1. Uvajanje menedžmenta v javno upravo	22
2.4.2. (Novi) Javni menedžment za lokalne skupnosti	25
3. ITALIJANSKI POLITIČNI SISTEM	31
3.1. Politični sistem kot politološki pojem	31
3.1.1. Eastonov model poenostavljenega političnega sistema	32
3.1.2. Almond in Powell: funkcije političnega sistema	34
3.1.3. Politološka delitev sistemov	35
3.1.4. Organizacija in funkcije državne oblasti v demokratičnem političnem sistemu	36
3.1.4.1. Vrste demokratičnih političnih sistemov	37
3.2. Kratek pregled nastanka italijanske države: od italskih ljudstev do Republike	40
3.3. Strankarski sistem v Italiji: od pluralizma nasprotij do bipolarnosti	42
3.4. Izvršna oblast v Italiji: hitro menjavanje vlad	44
3.5. Javna uprava v Italiji: od nedejavnosti do stalnega razvoja z novimi pristopi k upravljanju	45
3.6. Razvoj lokalne samouprave v Italiji	46
3.7. Doba sprememb in vzroki reform	48
4. LOKALNA SAMOUPRAVA V ITALIJI	52
4.1. Upravno politični okvir sistema lokalne samouprave v Italiji	53
4.2. Veljavni sistem lokalne samouprave v Italiji	54
4.3. Reforme: pot k decentralizaciji	56
5. NOVI MODELI LOKALNE SKUPNOSTI V ITALIJI	59

5.1. Sodobne metode in tehnike menedžmenta v lokalnih skupnostih	
v Italiji	60
5.1.1. Marketing javnih služb	62
5.1.2. Analiza stroškov/koristi	65
5.1.3. Analiza organizacijske strukture	66
5.1.4. Analiza operativnih postopkov	69
5.1.5. Načrtovanje javnih izdatkov na ničelni osnovi	69
5.1.6. Primerjalna analiza (Benchmarking)	70
5.2. Vloga računskega sodišča pri uvajanju sprememb v italijanskem	
sistemu lokalne s samouprave	73
6. NOVI PRISTOPI K UPRAVLJANJU S ČLOVEŠKIMI VIRI V	
ITALIJANSKI LOKALNI SAMOUPRAVI	76
6.1. Upravljanje s človeškimi viri – Human Resource Management	76
6.2. Razvoj upravljanja človeških virov v Italiji	77
6.3. Generalni direktor lokalne skupnosti v Italiji	80
6.3.1. Razvoj in naloge generalnega direktorja lokalne skupnosti	82
6.3.2. Nekaj statističnih podatkov o funkciji generalnega direktorja	
lokalne skupnosti	83
6.3.3. Povezanost funkcije generalnega direktorja s kvaliteto in	
učinkovitostjo upravljanja v lokalni skupnosti	87
6.4. E- uprava v lokalnih skupnostih v Italiji	90
6.4.1. Pojem elektronske uprave (e-uprave), njene prednosti	
in slabosti	90
6.4.2. Razvoj e-uprave v Italiji	93
6.4.3. Nekaj primerov sodobne e-uprave na lokalnem nivoju	95
7. ZAKLJUČEK	97
LITERATURA, PRAVNI IN DRUGI VIRI	
PRILOGE	
POVZETEK V SLOVENŠČINI IN ANGLEŠČINI	

KAZALO SLIK, TABEL IN GRAFOV

Slika 2.1. Novi javni management

Slika 2.2: Prehod od tradicionalne državne uprave k novemu javnemu menedžmentu

Slika 3.1: Eastonov model političnega sistema

Slika 3.2: Model funkcij političnega sistema po Almondu in Powellu

Slika 3.3: Javni dolg v Italiji od 1980 do 1994 (v % od BDP)

Slika 3.4: Prihodki od privatizacije v nekaterih državah OECD

Slika 3.5: Javni dolg v Italiji od 1990 do 2004 (v % BDP)

Slika 5.1: Negrov model kontrole kvalitete javne storitve

Slika 5.2: Model benchmarkinga

Slika 6.1: Spremembe poslovnih okolij združb v dobi e-poslovanja

Tabela 5.1: Značilnosti mehanske in organske strukture organizacije

Tabela 6.1: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih občinah z več kot 15.000 prebivalcev

Tabela 6.2: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih občinah glede na število prebivalcev v občini

Tabela 6.3: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih provincah

Tabela 6.4: Deleži generalnih direktorjev in tajnikov lokalnih skupnosti po območjih – občine

Tabela 6.5: Deleži generalnih direktorjev in tajnikov lokalnih skupnosti po območjih - province

Tabela 6.6: Odstotek generalnih direktorjev v mestnih občinah v Italiji glede na njihovo digitalizacijo

Tabela 6.7: Odstotek generalnih direktorjev v mestnih občinah v Italiji glede na delež investicij v porabi

Graf 6.1 : Število generalnih direktorjev in tajnikov v mestnih in navadnih občinah

Graf 6.2: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih občinah glede na število prebivalcev v občini

1. UVOD

Državna uprava ima na vse nas velik vpliv. Praktično ni področja človekovega delovanja, na katerem ne bi igrala pomembne vloge. Vpliva tako na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na njen socialni, kulturni in gospodarski razvoj. Sodobni upravljalski koncepti ne morejo in ne smejo zaobiti državne uprave, prav zato metode in tehnike menedžmenta v zadnjem času vse bolj prodirajo tudi v vanjo in postajajo »orožje« državnih uradnikov. Reforme v javnem sektorju se v zadnjem času v večini evropskih držav usmerjajo iz klasične zakonitosti delovanja na oblikovanje politike in njeno vrednotenje kot osnovni element upravljanja za rezultate. V prizadevanjih za kakovost in odličnost javna uprava tako vedno bolj pogosto uporablja podobne modele kot gospodarstvo.

Na državno upravo lahko gledamo z organizacijskega vidika ali v funkcionalnem smislu kot na dejavnost. Pri prvem gre za upravno organizacijo, pri drugem za upravljanje. Fayol je bil eden prvih, ki je definiral menedžment, in sicer tako, da je opredelil pet področij dela: planiranje, organiziranje, koordiniranje, ukazovanje in kontroliranje. Omenjena definicija je še danes osnova za sodobne opredelitve menedžmenta, katerim zdaj dodajamo še »novodobna« področja, npr. informiranje. Virant opredeli javno upravljanje kot upravljanje v javnih skupnostih o javnih zadevah (Virant 2002). Javne zadeve so vse tiste zadeve, o katerih se odloča na ravni javnouppravne skupnosti. Najširša javnouppravna skupnost je država, ožje teritorialne skupnosti so občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. Cilji in potrebe javnoupavnih skupnosti se odražajo kot javni interesi. Tako odločanje o javnem interesu kot tudi odločanje o ciljih in potrebah javnoupavnih skupnosti je politično odločanje, ki mora biti podprto tudi z dejanskimi informacijami.

V vsem zahodnem svetu reforma javne in s tem tudi državne uprave poudarja tri E-je (Devjak in Peček 2001, 105): *economy* (gospodarstvo), *efficiency* (uspešnost) in *effectiveness* (učinkovitost). Tem trem E-jem številni avtorji danes dodajajo nove tri: *equity* (enakost), *environment* (okolje) in *ethics* (etika). Za javno upravo je pomembna prevsem zadnja, saj lahko pomembno prispeva k izboljšanju učinkovitosti (Burke in Black 2004). Reformne ideje so pod močnim vplivom gospodarskih teorij, ki pri izvajanju nalog javne uprave poudarjajo metode in tehnike vodenja zasebnega sektorja, torej menedžmenta, kar je izhodišče za novo paradigmo, ki jo imenujemo novi javni menedžment. Njegovo bistvo je v prenosu aplikativnih načinov dela, filozofij, pristopov in metod iz zasebnega v javni sektor (Kovač 2003).

V Italiji se je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja začela intenzivna reforma lokalne samouprave, potem ko je parlament sprejel zakon o pokrajinah in občinah (Ordinamento delle province e dei comuni 1990), ki je uvedel strogo delitev med uradništvom in politiko (Cassese 1994). S tem je država na novo uredila organizacijski ustroj lokalne samouprave, sprejela je nova načela delovanja v pokrajinah in občinah ter, kar je najbolj pomembno, predvidela večjo stopnjo avtonomije lokalnih oblasti na normativnem, organizacijskem, upravnem in ne nazadnje finančnem področju. Med obveznostmi je med drugim določila dolžnost poročanja o rezultatih upravljanja. To so bile prve večje spremembe na tem področju po skoraj 150-ih letih. Po združitvi Italije (Risorgimento) so imele lokalne skupnosti le skromne pristojnosti. Kljub kulturni in politični razpravi o decentralizaciji, ki se razvleče skozi celotno 20. stoletje, pa so norme in določila, ki se nanašajo na lokalne skupnosti, ostale skorajda nespremenjene vse do leta 1990 (Voci 1994). Sredi devetdesetih let je italijanski parlament sprejel še en pomemben predpis, ki je za lokalne skupnosti predvidel drugačen pristop k upravljanju; med drugim je omogočil uporabo nekaterih inštrumentov, ki so bili do tedaj značilni predvsem v zasebnem sektorju. Zakonodajalec je na ta način želel zblížati lokalno oblast in ljudi, ki jim je ta oblast namenjena (Mussari 1997). Cilj je zagotoviti lokalnim skupnostim primerne inštrumente za uresničevanje novih pristojnosti in predvsem za racionalizacijo javne porabe¹. Med ukrepe, ki so imeli najhitrejše in največje učinke na izboljšanje upravljanja v lokalnih skupnostih, italijanski avtorji uvrščajo zlasti:

- menedžment kakovosti,
- strateško planiranje in načrtovanje,
- sistemski nadzor učinkovitosti,
- nove računovodske inštrumente in načrtovanje stroškov.

Ti ukrepi predstavljajo temelje za določitev *novih modelov lokalne skupnosti v Italiji* (Mussari 1997), ki morajo odgovarjati na spodbude iz okolja ne samo z ustvarjanjem novih produktov in dobrin, ampak tudi s spreminjanjem načina upravljanja, da bi se s tem prilagodile socialnemu in ekonomskemu razvoju. Za doseganje učinkovitega upravljanja pa je nujno inštrumente in metode dela stalno obnavljati oziroma iskati nove pristope. Zato bomo v magistrski nalogi analizirali tudi nekatere druge pristope k upravljanju, s katerimi so v italijanskih lokalnih skupnostih spremenili razmišljanje uradnikov in dosegli večjo

¹ Po podatkih italijanskega ministrstva za finance je italijanski javni dolg od leta 1980 do leta 1994 strmo naraščal; če je leta 1980 znašal 57,7% domačega BDP-ja, je v petnajstih letih narasel na 124% (C.A.I.M.E.D. 2004).

učinkovitost (marketing javnih služb, cost – benefits analiza, načrtovanje organizacijskega ustroja, analiza operativnih postopkov, »nični« proračun). V nalogi bomo analizirali tudi razvoj upravljanja človeških virov v Italiji in predstavili funkcijo generalnega direktorja občine oziroma province, ki je v zadnjih letih odigral ključno vlogo pri uvajanju novih pristopov k upravljanju v lokalnih skupnosti. Za uporabnike je bilo zlasti pomembno uvajanje elektronskih storitev in tej temi bomo v nalogi posvetili posebno poglavje. Predstavili bomo tudi vlogo Računskega sodišča v Italiji, ki je bilo zlasti na začetku reforme lokalne samouprave pomemben element pri doseganju boljših rezultatov, predvsem pri znižanju javne porabe.

1.1. Metodološki in hipotetični okvir naloge

Potreba po uporabi menedžerskih pristopov v javni upravi je skupna veliki večini držav OECD, to pa je predvsem posledica zahtev po učinkovitejšem nadzoru nad javno porabo (OECD 2004). Upravljalški procesi so predvsem v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja deležni korenitih sprememb, potem ko so se mnoge države znašle v negotovem položaju in z nestanovitnimi javnimi financami, zaradi česar je prišlo tudi do velikih kriz (Bondonio in Rey 1999). Te so se ponekod nadaljevale tudi v naslednjih letih in posledica tega stanja je bila reorganizacija odnosov med centralno oblastjo in lokalno skupnostjo. V magistrski nalogi bomo analizirali dogajanje v naši sosednji državi Italiji, kjer so v devetdesetih letih prejšnjega stoletja uvedli t.i. *management control* in z njim postopno nadomestili model upravljanja, ki je bil usmerjen v strogi rigorizem in »pravilnost« upravljanja (Martini in Cais 1999).

Kot hipotetični okvir naloge bomo postavili tri splošne hipoteze, ki jih bomo preverjali skozi celotno magistrsko nalogo.

V prvem, začetnem delu magistrske naloge bomo pojasnili temeljne pojme, ki so pomembni za nadaljnje vsebinsko razumevanje naloge. Predstavljeni in opredeljeni bodo pojmi, kot so javni sektor, zasebni sektor, javna in državna uprava, lokalna samouprava in novi pristopi k upravljanju, zlasti v okviru novega javnega menedžmenta.

V drugem delu se bomo osredotočili na italijanski politični sistem, znotraj katerega bomo predstavili delovanje zakonodajne in izvršne veje oblasti. Analizirali bomo italijanski strankarski sistem in opozorili na hitro menjavanje povojnih vlad, saj bo to pomembno pri

razumevanju osrednje teme. Največ prostora bomo namenili sistemu lokalne samouprave v Italiji, ki je v zadnjih dveh desetletjih doživel korenite spremembe. Eden od ciljev magistrske naloge bo ugotoviti, kako se je odvijal razvoj *javnega managementa* skozi zakonske in institucionalne spremembe, ki so omogočile lokalnim skupnostim *de facto* prevzem odgovornosti za zagotavljanje javnega dobra. Prav lokalne skupnosti so namreč postale orodje ekperimentiranja za uresničevanje javnih politik (Mussari 1997, 15). Zakonske spremembe so ponudile tudi širok manevrski prostor, kar je prispevalo tudi k hitrejšemu procesu decentralizacije.

Hipoteza 1: Lokalne skupnosti v Italiji so z uporabo novih pristopov pri upravljanju prešle k večji avtonomiji pri izvrševanju svojih nalog.

V tretjem delu magistrske naloge bomo podrobneje preučili posamezne ukrepe, ki so po mnenju italijanskih analitikov najbolj prispevali k učinkovitejšemu upravljanju v lokalnih skupnostih. Po štiridesetletni *okupaciji države s strani političnih strank* (Cassese 1994, 16) so se v devetdesetih letih prejšnjega stoletja začele korenite spremembe tudi na lokalnem nivoju. Z reformo vodstvenih funkcij in vzpostavitvijo neodvisnosti od trenutne politične oblasti, privatizacijo javnih uslužbencev in uvajanjem večje fleksibilnosti pri zaposlovanju, večjim nadzorom porabe, uvajanjem novih računovodskih standardov, nadzorom učinkovitosti in drugimi ukrepi so lokalne skupnosti spremenile način vodenja. Med drugim je zakonodajalec predvidel uvedbo strateške kontrole upravljanja, s katerim je prvič določil sistem internega nadzora, ki je oblikovan posebej za lokalne skupnosti (Bondonio 2002, 54). Vseeno obstajajo pri uvajanju novosti tudi težave. Nekatere lokalne skupnosti so izrazile določeno stopnjo odpora pri prilagajanju novim obveznostim, zakonodajalec pa tudi ni upošteval, da imajo predvsem manjše skupnosti veliko več težav pri uvajanju novih menedžerskih pristopov upravljanja. Manjše občine se srečujejo predvsem s finančnimi, kadrovske in prostorske težavami, pa tudi ideološkimi, saj so pogoste manj naklonjene spremembam (Petronio 2002). Uvajanje novih pristopov upravljanja v lokalnih skupnostih v Italiji je zato zelo heterogeno.

Hipoteza 2: Med občinami v Italiji obstajajo pri uvajanju novih metod in inštrumentov upravljanja velike razlike.

K večji učinkovitosti lokalnih skupnosti v Italiji so veliko prispevale tudi nove metode upravljanja s človeškimi viri. Po mnenju nekaterih avtorjev (Rebora, Ruffini) gre celo za enega od ključnih elementov razvoja, saj so se na tem področju v zadnjih letih zgodile velike spremembe tako z metodološkega vidika kot z vidika profesionalnosti tistih, ki se s tem ukvarjajo na lokalnem nivoju. Ena od večjih sprememb v italijanski lokalni samoupravi je uvedba nove funkcije generalnega direktorja lokalne skupnosti (pokrajine oziroma občine), ki naj bi po mnenju zakonodajalca prispeval k prenovi lokalne skupnosti z uporabo sodobnih (menedžerskih) pristopov upravljanja. Generalni direktor naj bi bil namreč vez med politiko in lokalno upravo. Njegova glavna naloga je koordinacija dela v pokrajini oziroma občini, pripraviti mora letni strateški načrt, opraviti vmesne preglede izvajanja zastavljenih ciljev, skrbeti za racionalno porabo sredstev itd.

Hipoteza 3: Pri uvajanju novih inštrumentov upravljanja v lokalnih skupnostih v Italiji ima pomembno vlogo generalni direktor.

Pričujoča magistrska naloga bo v svojem bistvu sledila metodi študije primera, saj bomo analizirali italijanski sistem lokalne samouprave in znotraj njega bolj specifično uporabo informativnih inštrumentov načrtovanja in monitorske kontrole, ki so bistveno prispevali k izboljšanju upravljanja v lokalnih skupnostih v Italiji. Z deskriptivno metodo bomo postavili teoretični okvir magistrskega dela ter jasno in nedvoumno opredelili relevantne teoretične pojme. Pri tem bomo z metodo analize primarnih in sekundarnih virov preučili dostopno tujo (predvsem italijansko) literaturo: monografije, strokovne in znanstvene članke, zbornike itd. Analiza vsebine formalnih dokumentov bo uporabljena za preučitev in primerjavo med zakoni in podzakonskimi akti v italijanski ureditvi sistema javne uprave in lokalne samouprave. V okviru tega sklopa bomo uporabili tudi večje število internih gradiv različnih ministrstev in inštitucij. V okviru naloge bomo z analitično metodo preučevali tudi dostopne statistične podatke ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, računskega sodišča, poročil Evropske komisije in njenih delovnih teles in posameznih organizacij. Predvsem v uvodnem delu bomo uporabili tudi zgodovinsko-primerjalno metodo, s katero bomo opisali razvoj sistema lokalne samouprave v Italiji. V okviru naloge smo opravili tudi nekaj intervjujev s posameznimi strokovnimi sodelavci v nekaterih občinah in pokrajinah in te podatke primerjali s postavljenim teoretičnim okvirom.

2. TEORETSKE POSTAVKE IN IZHODIŠČA

Zaradi lažjega razumevanja tematike magistrske naloge in umestitve novih pristopov k upravljanju v širši kontekst je treba opredeliti nekaj osnovnih pojmov, ki so ključni za boljše in celovitejše razumevanje vsebine in so posredno ali neposredno povezani z obravnavano problematiko.

2.1 Pojem uprave in upravljanja

Upravljanje se nanaša na ravnanje drugih ljudi. Prek njih skušamo doseči želene spremembe v zunanjem svetu. Zato je razmerje do zunanjega sveta (fizičnega ali družbenega) vedno posredno: vplivati skušamo na ravnanje drugih ljudi in šele prek takega ravnanja posredno posegamo v zunanji objektivni svet, da bi v njem povzročili spremembe. Da to dosežemo pa moramo voljo ljudi podrediti svoji volji, kar pomeni, da potrebujemo družbeno moč. Proces, prek katerega to moč pridobivamo, jo ohranjamo in uporabljamo, imenujemo politika. Upravljanja ni brez politike, saj se mora vedno naslanjati na družbeno moč, če naj bo smiselno in pomembno (Bučar 1981, 56-57).

Upravljanje kot družbeni proces se zato razlikuje od upravljanja stvari. Upravljanje stvari imenujemo proces, kadar z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na zunanji svet, da bi v njem uveljavili želene spremembe. Upravljanje stvari (imenovano tudi materialna uprava) je zato vedno neposredno in se odraža v lastnem neposrednem delu oz. dejavnosti (npr. t. i. neposredna proizvodnja). Upravljanje, naslonjeno na politiko, vedno terja podrejanje drugih. S stališča svobodne družbe enakopravnih članov je sicer nesprejemljivo, utemeljeno pa je na delitvi dela. Upravljanje stvari in upravljanje kot družbeni proces sta dva povsem različna procesa, čeprav imata enak končni cilj, spremeniti razmere zunanjega sveta. Upravljanje stvari se naslanja na naravoslovne in tehnične vede oz. znanja in je torej politično nevtralnno. Upravljanje kot družbeni proces pa je usmerjeno predvsem v temeljno vprašanje, kako obvladovati človeka (ibid., 59).

Upravljanje kot družbeni pojav je torej vedno odločanje o tem, kako naj delajo oz. kako naj ravnaajo drugi ljudje. Vsako upravljanje pa je hkrati tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih. Brezovšek poudarja, da je človekovo delovanje usmerjeno v zadovoljevanje potreb.

Odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljati pomeni usmerjati ali dajati smisel nečemu. Poleg določanja smeri pa mora upravljanje zajemati tudi izvrševanje določenih aktivnosti oziroma dejavnosti. Upravljanje ima torej dve osnovni sestavini: element določanja smeri za doseg nekega cilja in element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg nekega cilja (Brezovšek, 2001).

Pusić ločuje dva pomena izraza uprava. Po njegovem mnenju z izrazom uprava enkrat označujemo določeno dejavnost, drugič pa določeno vrsto organizacije. Glede na to obstaja organizacijska (subjektivna) in funkcionalna (objektivna) funkcija upravljanja. Upravna organizacija (uprava v organizacijskem smislu) je vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic. Upravljanje (uprava v funkcionalnem smislu) pa je za Pusića kontinuirana dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev (Pusić v Rakočević in Bekeš 1994, 15). Virant podobno opredeljuje upravo »kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev)«, (Virant 1998, 17). Če poenostavimo, » ... pri funkcionalni opredelitvi odgovarjamo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa, kateri subjekti predstavljajo upravo« (ibid., 17).

Upravo lahko definiramo tudi v širšem ali ožjem smislu. V najširšem smislu je uprava skupek dejavnosti upravljanja ne glede na to, ali je dejavnost upravna ali ne, in ne glede na nosilce, ki to dejavnost opravljajo. To pomeni, da pojem uprava obsega vse dejavnosti upravljanja in vse dejavnosti upravljanja z osebnimi zadevami oziroma zasebno upravljanje in vse dejavnosti upravljanja z družbenimi zadevami, ne glede na to, ali se upravljanje nanaša na ožjo ali širšo skupnost ali družbeno skupnost v celoti. V ožjem smislu se pojem uprave nanaša na dejavnost, s katero se realizirajo sprejeti cilji. Ko danes govorimo o upravi, pri tem ne mislimo na tiste dejavnosti upravljanja oziroma javnega upravljanja, ki so v zvezi z izvirnim določanjem najvišjih ciljev skupnosti (Brezovšek 2001).

Na drugi strani Vavpetič (v Rakočević 1991, 12) opredeljuje upravo na naslednje načine:

- uprava je pomožna dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno upravljanje temeljnih nalog organizacije;
- uprava je posebna strokovna dejavnost, ki mora imeti svoj sistem in metode dela, ki jih mora stalno prilagajati razvijajočim in spreminjajočim se razmeram in pojmom;

- uprava mora biti prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog, zato ne more sama sebi določati nalog, niti ne more biti sama sebi namen;
- poleg glavne vsebine uprave, ki se kaže v opravljanju urejevalne, organizacijske in tehnično manipulativne dejavnosti, sodi k upravi tudi opravljanje raznih drugih opravil, zlasti vodstvene dejavnosti, s katero se usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje delo posameznih upravnih delavcev.

Upravo lahko torej definiramo kot dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Potreba po upravi nastane tedaj, ko je potrebno oblikovati neko organizirano delo. Upravo bi zato lahko skladno z delitvijo dela razumeli kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (Rakočevič 1991, 18).

2.2 Javna in državna uprava

Javna in državna uprava s svojim delovanjem vsakodnevno posegata v naše življenje. Po eni strani moramo kot državljani upoštevati številne predpise, po drugi strani pa nam t.i. javni sektor zagotavlja številne javne dobrine, kot so zagotavljanje reda in miru, šolstvo, zdravstvena oskrba ipd. Obseg in sestava javnih dobrin sta določena s strani politike.

Pojem uprava se je dolgo časa vezal na državo, zato so se z njo ukvarjali predvsem pravni teoretiki, ki jih je zanimala državna uprava kot del državne oblasti oziroma so na upravo gledali predvsem z vidika opravljanja različnih državnih funkcij, ne pa tudi na to, da imamo opraviti z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti. Teoretični pojem državne uprave, ki je nastal v Nemčiji v drugi polovici 19. stoletja, izhaja iz zaprte in abstraktne miselne konstrukcije na podlagi legalističnega pozitivizma in normativistične dogmatike. Po tem pristopu je pojem uprave v teoretičnem smislu skonstruiran kot t. i. funkcija državne uprave, ki je zožena na avtoritativno izvrševanje zakonov s sprejemanjem »upravnih aktov« kot posamičnih aktov oblasti in izvajanjem »upravnih dejanj« kot materialnih dejanj prisile. Tvorec tega pristopa je znan nemški pravni mislec Georg Jelinek (Brezovšek 2004, 82). Tu je treba poudariti, da so stališča o tem, kaj je bistvo države, na moč različna in da poznamo temu primerno število različnih teorij. Še najbližje zgornjim trditvam so tiste opredelitve, ki v upravi vidijo zgolj dejavnosti izvrševanja oblasti na določen način (državno, avtoritativno) in izhajajo iz klasičnega bistva države in prava, zapostavljajo pa neavtoritativne dejavnosti.

Formalne teorije se lotevajo problema drugače. Med njimi je najbolj znana negativna teorija, ki jo je zastopala zlasti stara avstrijska šola. Po njej je državna uprava tisto, kar ostane od delovanja države, potem ko izločimo zakonodajo in sodstvo. Formalne teorije torej jemljejo za izhodišče obstoj treh funkcij oblasti (ibid., 82)

Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave sta njena upravna dejavnost, ki pa ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti (Haček 2001, 36). Državno upravo lahko opredelimo na veliko različnih načinov, najpogosteje pa jo teoretiki opredeljujejo kot sistem organov, torej v organizacijskem smislu, ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Najširše sistemiziranje funkcij državne uprave ločuje med oblastno in neoblastno upravo. Državna uprava se v sodobni, razviti in demokratični državi vse manj pojavlja v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi in vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih služb.

Državno upravo lahko definiramo skozi organizacijski vidik kot skupek organov, ki upravlja z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalni vidik definira državno upravo kot dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave sodi v instrumentalni del tega procesa. Za državno upravo lahko trdimo, da pomeni tisti aparat, prek katerega država deluje in izvršuje politične odločitve (Virant 1998, 63).

Obstaja vrsta klasifikacij temeljnih nalog in dejavnosti državne uprave. Virant (ibid., 64) našteva pet vrst teh dejavnosti:

- regulativna (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter drugih aktov zakonodajnega organa);
- kontrolno-nadzorna (nadzor nad izvajanjem predpisov; primer je inšpekcijski nadzor);
- operativna (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov);
- študijsko-analitična ter
- represivna.

Pojem javna uprava je širši od pojma državna uprava in zajema poleg organov državne uprave tudi druge upravne organe. V teoriji sicer ni enotne definicije javne uprave, po mnenju

analitikov pa vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik 1985, 129 - 130).

Sistem javne uprave je po Šmidovniku (ibid., 130) sestavljen iz štirih področij:

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javna služba so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in ki jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju je.

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti) ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev) ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno (Haček 2001, 29).

V širšem pomenu javna uprava ne zajema le organov in pravnih subjektov, povezanih predvsem z izvršilno vejo oblasti, ampak še organe, povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava. Nejasna je tudi razmejitev med javno upravo in javnim sektorjem, ki se včasih uporabljata kot sinonim, javni sektor pa je mogoče razumeti še širše in se pretežno pokriva z omenjenim pojmom javne uprave v širšem smislu.

2.3 Lokalna samouprava

Človek se v svojem življenju povezuje v skupine z drugimi ljudmi in tako z njimi tvori družbene skupine. Tako nastanejo tudi tako imenovane interesne skupine, ki temeljijo na skupnih interesih določenih ljudi. Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju, navadno na območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Za lokalno skupnost je značilno, da njeni prebivalci sami upravljajo z lokalnimi zadevami. To se lahko dogaja zgolj dejansko, če pa se dogaja na podlagi posebnega pravnega položaja, govorimo o lokalni samoupravi, torej tisti samoupravi, ki v nasprotju z drugo (funkcionalno) samoupravo poteka na določenem območju – v lokalni skupnosti (Grad in Kaučič 2007, 326). Značilno zanjo je, da omoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. V takem primeru govorimo o samoupravnem položaju lokalne skupnosti, ki omogoča njenim prebivalcem, da v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami. Tak položaj lokalni samoupravi podeli država, praviloma z zakonom, ponekod pa že z ustavo.

Lokalna samouprava je civilizacijska pridobitev ter teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLS)² s pojmom “lokalna samouprava“ označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (prvi odstavek 3. člena MELLS). Temeljna pooblastila in naloge lokalnih skupnosti so predpisane z ustavo in zakonom; lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti; pooblastila, dana lokalnim oblastem, morajo biti praviloma polna in izključna, ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa (prvi, drugi in četrti odstavek 4. člena MELLS). Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje; dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost (tretji odstavek 4. člena MELLS). Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli; oblasti višje stopnje pa lahko

² Evropska listina lokalne samouprave je bila sprejeta leta 1985, veljati je začela 1.9. 1988. Slovenija jo je podpisala leta 1994 in ratificirala, brez pridržkov, leta 1996, veljati pa je začela 1.3.1997. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti.

izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti (drugi odstavek 8. člena MELLS).

Dejavnosti Sveta Evrope, predvsem sprejeta Priporočila in Vodniki za uveljavitev načel lokalne samouprave, ki so jih države članice zapisale v Evropski listini lokalne samouprave, so podlaga za sorazmerno pomembno poenotenje stališč o pomenu in vlogi lokalne samouprave za demokratično ureditev države in večjo primerljivost pravnih ureditev držav članic Sveta Evrope. Lokalna samouprava v sodobni Evropi tako pomeni drugačen, bolj avtonomen in od države relativno neodvisen način upravljanja zadev javne uprave. V skladu s takim izhodiščem pomeni lokalna samouprava izpolnjevanje načela demokratične države in pogoj za polno uveljavitev pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev tako na posreden način, po predstavniških organih, kot na neposreden način, v neposrednih oblikah sodelovanja pri odločanju. Decentralizirano odločanje omogoča prebivalcem večjo participacijo in vpliv na odločitve, s tem pa tudi boljši nadzor nad nosilci javnih pooblastil, kar je predpogoj za učinkovito varstvo človekovih pravic in svoboščin.

Za lokalno samoupravo je značilno, da vsebuje naslednje elemente (Vlaj 2004):

- teritorialni element (lokalno skupnost),
- funkcionalni element (svoje lastno delovno področje),
- organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih),
- materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in
- pravni element (lastnost pravne osebe).

Pravni element pomeni, da mora biti sprejeta pravna norma državnega organa, na osnovi katere dobi neko območje status samoupravne lokalne enote in s tem pravno priznani položaj v pravnem in političnem sistemu države. Razlika med pojmom lokalne skupnosti in samoupravne lokalne skupnosti je v tem, da predstavlja samoupravna lokalna skupnost posebno organizacijsko tvorbo, v okviru katere delujejo posebni organi z izvoljenimi predstavniki prebivalcev v njih. Lokalna skupnost je torej družbeni pojav, samoupravna lokalna skupnost pa normativna institucija (ibid., 16).

K elementom lokalne samouprave Grad in Kaučič (2007) prištevata še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave in ki se ne kaže samo v občutku pripadnosti

in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti, temveč tudi v tem, da v lokalni samoupravi vidijo možnost javne uveljavitve. Zato delovanje v lokalni samoupravi v nasprotju z delovanjem v državni politiki temelji predvsem na prostovoljnem delovanju brez pričakovanja neposrednih materialnih koristi.

Zgodovinsko gledano je lokalna samouprava nastajala že v srednjem veku, ko so si morale takratne lokalne skupnosti vsaka zase izboriti pravice od fevdalnega gospoda, deželnega kneza ali vladarja. Te pravice so nato zapisali v svojem statutu, ki se je razlikoval od mesta do mesta. Zato tudi pravice mest niso bile enake. Kot slikovito ugotavlja Pusić (1963, 39), so država in lokalne skupnosti v starem in srednjem veku obstajale sočasno druga zraven druge podobno kot nebeška telesa, ki krožijo po različnih tirnicah in se nikoli ne dotaknejo. Razvoj lokalne samouprave se je v posameznih državah močno razlikoval. V Angliji je lokalna samouprava nastajala in obstajala spontano in se država ni dosti vmešavala v njeno samoupravnost. Zato se tam šteje lokalna samouprava za nekaj, kar pravzarprav obstaja iz lastnih temeljev in ne po volji države, je torej izvorna institucija. Z razvojem sodobne države pa se je tudi tam začela lokalna samouprava čedalje bolj povezovati z državo, še zlasti zato, ker lokalna samouprava izvaja večino državnih nalog, ki v sodobni državi čedalje bolj naraščajo. Drugače je bilo na evropski celini, kjer je moderna država s svojimi institucijami in službami prepredla celoten državni teritorij in si pri tem podvrgla tudi lokalno samoupravo v mestih ter tako prekinila njen naravni razvoj (Šmidovnik 1995, 32). Šele v prejšnjem stoletju se je spet začela pod pokroviteljstvom države vzpostavljati lokalna samouprava, in sicer na podlagi teorije o decentralizaciji, po kateri je lokalna samouprava nastala tako, da je država izročila del svojih nalog v upravljanje lokalni skupnosti, s čimer so to postale lokalne zadeve (Grad in Kaučič 2007, 327). Lokalna samouprava torej na celini v večini držav opravlja tako lastne kot tudi prenesene naloge, slednje pod večjim ali manjšim nadzorstvom državnih organov. Zlasti je to značilno za nemško lokalno samoupravo.

V Evropi danes poznamo več modelov lokalne samouprave, popolne harmonizacije pa verjetno še nekaj časa ne bo. Pri tem so pomembna prizadevanja Sveta Evrope, ki izhaja iz prepričanja, da je lokalna samouprava eden pglavitnih temeljev sodobne demokracije in si zato prizadeva vzpostaviti čim bolj enotne standarde lokalne samouprave. V vsej Evropi potekajo danes reforme lokalne samouprave, ki se nanašajo na prerazdelitev pristojnosti in finančnih virov med državo in lokalno samoupravo, upravne sisteme na lokalni ravni, oblike udeležbe državljanov v lokalni samoupravi, regionalizacijo idr. Reforme lokalne samouprave

potekajo v vseh državah članicah Sveta Evrope, kjer ima lokalna samouprava že dolgo tradicijo, in v državah v prehodu. V večini držav je najbolj aktualno vprašanje porazdelitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (decentralizacija) in virov za financiranje teh skupnosti (zadostnost virov in finančna avtonomija).

2.3.1. Struktura in organizacija lokalne samouprave

Struktura lokalne samouprave se nanaša na vprašanje, ali je lokalna samouprava zgrajena samo na eni ravni in temelji samo na ožjih lokalnih skupnostih, ali pa je zgrajena na dveh (ali celo več) ravneh in zajema poleg njih tudi širše lokalne skupnosti. Zato govorimo o enonivojski ali dvonivojski lokalni samoupravi (Grad in Kaučič 2007, 328). V Evropi prevladuje dvonivojska lokalna samouprava, ne dvostopenjska, ker praviloma ne gre za hierarhijo nad temeljnimi in širšimi lokalnimi skupnostmi. Ponekod imajo širše lokalne skupnosti pooblastilo za nadzor na poslovanjem temeljnih lokalnih skupnosti (npr. potrjujejo proračun). Od 47 članic Sveta Evrope imata dve tretjini dvonivojsko lokalno samoupravo, ostale (med njimi tudi Slovenija) pa se nanjo pripravljajo. Z vidika strukture lokalne samouprave je pomembno tudi vprašanje, ali gre za enotipsko (lokalne skupnosti iste ravni imajo enak pravni oziroma samoupravni položaj) ali večtipsko lokalno samoupravo. Praviloma gre tu predvsem za vprašanje posebnega statusa mestne občine.

Za lokalno samoupravo je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti sami opravljajo lastne zadeve, bodisi neposredno bodisi prek organov lokalne samouprave. Za večino evropskih držav lahko ugotovimo, da imajo neposredno izvoljeno predstavniško telo, ki je nosilec strateškega odločanja v občini, sprejema splošne odločitve, kot so statut občine, odloki, proračun, prostorski razvojni načrti, ima določeno volilno opravilo itd. Predstavniško telo (navadno se imenuje svet) ima v organizaciji lokalne samouprave podobno, vendar ne povsem enako mesto kot predstavniško telo v organizacij državne oblasti (Grad in Kaučič, 2007, 329). Odločitve sveta lokalne skupnosti pa izvršujejo izvršilni in upravni organi lokalne samouprave. Teh funkcij ni mogoče povsem enačiti z državnimi funkcijami, saj se prepletajo med seboj. Pri tem je tudi pomembo načelno razlikovanje med položajem državljana v državnih zadevah in položajem državljana oziroma občana v lokalni skupnosti. Po Mercklu (Merkel 1927, 334) je lokalna in vsaka druga samouprava nasprotje državne uprave: pri državni upravi je državljan objekt upravljanja, pri samoupravi pa je subjekt upravljanja; to

pomeni, da lahko občani v lokalnih skupnostih nastopajo kot gospodarji v svojih organizacijah, prek katerih lahko rešujejo svoje težave (Šmidovnik 1995, 110).

2.4. Novi pristopi k upravljanju

Po mnenju Kooimana in Merlinove (v Rus 2005, 1) so sistemi javne uprave vse bolj kompleksni in podvrženi vse večji količini sprememb, zato toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost. Tradicionalni sistem javne administracije postaja glavna ovira socialnega in ekonomskega razvoja. Če se želi javna uprava modernizirati, mora dovršen del svoje dejavnosti sistemsko prenašati na civilno družbo na podlagi načrtne delitve dela med njimi. Z modernizacijo državne uprave skušajo države doseči bolj odprt in decentraliziran menedžerski model, ki naj bi nadomestil klasično, togo hierarhijo. To je v preteklosti privedlo do ideje, ki jo opredelimo kot *novi javni menedžment*, katerega bistvo je prepričanje, da je potrebno in možno tudi v delovanje državne uprave uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje menedžment iz zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomiko poslovanja, faze menedžerskega procesa, delovne metode in tehnike, podjetniško-poslovni način razmišljanja, usmerjenost k ljudem (tako k uporabnikom kot zaposlenim), poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, določitev odgovornosti za rezultate ter povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Pevcin 2002, 39).

2.4.1. Uvajanje menedžmenta v javno upravo

V času, ko je imel vladni sektor manjši obseg, je bil javni menedžment opredeljen kot birokracija (administration), ki je delovala togo, po vnaprej določenih pravilih. Današnji javni sektor je mnogo bolj kompleksen, deluje v spreminjajočem se okolju, v katerem je potrebno delovati fleksibilno. Vladni sektor je vedno večji, njegove meje so težko določljive (Lane 1995, 163).

Webrov birokratski model je bil primeren v stabilnem okolju. Zagotavljal je varnost, stabilnost, osnovno pravičnost in enakost, zagotavljal je delovna mesta ter osnovne dobrine, ki so jih ljudje v industrijski dobi pričakovali. Sčasoma je birokratski model postal premalo učinkovit in premalo uspešen, zato ga je nadomestil učinkovitejši menedžerski način upravljanja. To je spremenilo vlogo in status birokrata, posledično pa celoten sistem javne

uprave (Rus 2005). Menedžer potrebuje za svoje podjetniško in inovativno delovanje več maneverskega prostora, medtem ko je birokrat le pasivno in dosledno izvrševal predpise (Žurga 2001, 26).

Javni sektor se je preusmeril od upravljanja po pravilih (rule governance) k ciljnemu upravljanju, kar se je najprej pokazalo v procesu sprejemanja proračuna, ki je sedaj bolj programsko usmerjen (Lane 1995, 165). V preteklosti je veljalo mnenje, da je menedžment povezan z vodenjem podjetij, korporacij ter vezan zgolj na zasebni sektor. Vendar se menedžment pojavlja v vseh vrstah organizacij. Vsaka organizacija je ustanovljena z namenom doseganja določenih ciljev, ki bodo doseženi le ob ustreznem delovanju menedžmenta.

V splošnem lahko rečemo, da je menedžment »planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela v organizaciji oziroma vseh nalog in aktivnosti, ki jih zaposleni opravljajo. Menedžment je usklajevanje nalog in dejavnosti za doseg postavljenih ciljev« (Možina 2002, 15). V vseh nalogah in dejavnostih menedžmenta se pojavlja reševanje problemov. Menedžment je zato ključen podsistem organizacije, ki povezuje vse druge podsisteme. Obsega usklajevanje virov - človeških, materialnih in finančnih virov - s cilji organizacije, povezovanje organizacije z zunanjim okoljem, razvijanje razpoložnja in organizacijske kulture, opredeljevanje ciljev ter načrtovanje, pridobivanje in organiziranje virov za njihovo realizacijo, spremljanje in kontroliranje doseganja ciljev, izpeljavo različnih poslovnih dejavnosti (Možina 2002, 16).

Po mnenju Druckerja (2004,183-185) veljajo za menedžment predvsem naslednja načela:

- menedžment je povezan z ljudmi in mora poskrbeti, da ljudje izkoristijo svoje potenciale ter tako prispevajo k doseganju ciljev organizacije ter razvoju družbe;
- menedžment je zakoreninjen v kulturi, zato je njegova naloga, da dobro spozna kulturo in tradicijo družbe, v kateri deluje in ju uporabi »kot gradnike«;
- menedžment mora pretehtati in določiti jasne in javne cilje ter jasno vizijo organizacije, k dosegu katerih bodo predani vsi člani organizacije;
- omogočati mora nenehno usposabljanje in razvoj podjetja in vsem njegovim članom;
- pristojnosti in odgovornosti med zaposlenimi morajo biti jasno določene, potrebna je odprta komunikacija;

- uspešnost podjetja mora biti vključena v podjetje in njen menedžment, potrebno je določiti različne kazalnike merjenja uspešnosti, uspešnost je potrebno nenehno meriti in izboljševati;
- rezultati podjetja se kažejo zunaj podjetja: kot zadovoljen kupec oziroma stranka.

Čeprav smo ugotovili, da se menedžment pojavlja v vseh vrstah organizacij, je potrebno poudariti, da se v določenih značilnostih menedžment javnih in zasebnih organizacij razlikujeta. Rus (v Trunk Širca in Tavčar 2003, 15-16) navaja sledeče razlike:

- zaradi povsem normativno določenega okvirja delovanja imajo javne organizacije bolj institucionalizirano okolje;
- okolje je tudi bolj kompleksno, zato so menedžerji vključeni v številnejše transakcije;
- programe delovanja pogosto oblikujejo vladni organi in so zato lahko v nasprotju z menedžerskimi cilji;
- z volitvami se politične elite spreminjajo, zato javne organizacije težje uresničujejo dolgoročne cilje;
- javne organizacije zasledujejo več različnih ciljev, ki so pogosto zelo splošni in protislovni,
- javne organizacije so predvsem pod vplivom zunanjih finančnih in političnih pritiskov, medtem ko na delovanje zasebnih organizacij najbolj vplivajo zahteve trga;
- zaradi splošnih ciljev je v javnih organizacijah težko objektivno vrednotiti in meriti uspešnost, zasebne organizacije imajo jasna merila o dobičku in izgubi;
- ker ni možno jasno meriti rezultatov delovanja v javnih organizacijah, sta decentralizacija in delegiranje menedžerskih kompetenc bolj tvegana in ostaja vodenje v javnih organizacijah v primerjavi z zasebnimi bolj centralizirano;
- javne dobrine so namenjene širokemu krogu uporabnikov, zato se težko prilagajajo posameznim specifičnim skupinam;
- javne organizacije morajo poskrbeti, da so njihove storitve vsem enako dostopne in pravične, zato socialni in politični cilji javnih organizacij pogosto nasprotujejo ekonomskim ciljem;
- javna odgovornost javnih organizacij vpliva, da se te obnašajo bolj defenzivno ter da je njihovo upravljanje bolj centralistično;

- zaradi normativnih predpisov glede zaposlovanja, napredovanja in odpuščanja zaposlenih je poslovna politika javnih organizacij bolj toga ter omejena s predpisi.

Po mnenju Druckerja (ibid.) se lahko podjetja od nepridobitnih organizacij naučijo, da je potrebno izhajati iz poslanstva in njegovih zahtev. Poslanstvo jih vodi k opredeljevanju strategij in doseganju ciljev. Poleg tega se usmerjajo navzven, na stranke in ne začenjajo tako kot veliko podjetij od znotraj, pri organizaciji in finančnih donosih.

V današnjem dinamičnem času, polnem sprememb, morajo tako organizacije v zasebnem kot tudi javnem sektorju težiti k nenehnemu izboljševanju svoje uspešnosti in učinkovitosti. Pri tem se v različnih upravnih sistemih poslužujejo različnih mehanizmov: usmerjenost k strankam in dvigovanje kakovosti storitev, prenova funkcij in delovnih procesov državne uprave, nove metode in tehnike dela, uvajanje strateškega menedžmenta, projektnega menedžmenta, finančnega menedžmenta ter drugi mehanizmi (Žurga 2004, 12)

2.4.2. (Novi) javni menedžment za lokalne skupnosti

Pomen in vloga menedžmenta v samoupravni lokalni skupnosti sta zlasti v ospredju, ko se od občinskih organov zahteva večja učinkovitost in racionalnost dela (poslovanja) ter ustvarjalni odnos do pretežno omejenih lokalnih virov. Gre za občinske naloge, ki so praviloma zelo obsežne in vsebinsko raznovrstne, kar zahteva od dejavnikov lokalnega menedžmenta uporabo sodobnih oblik (metod, tehnik, standardov) dela in poslovanja. Izkušnje kažejo, da menedžerji v lokalnem okolju še vedno porabijo preveč časa in energije z zagotavljanjem, da se delo opravlja pravilno in skladno z obstoječo zakonodajo, premalo pa se razmišlja o tem, katero delo je pravo in ga je treba opraviti glede na vedno hitrejše spremembe, ki nastajajo v procesu razvoja lokalne samouprave.

Vpeljevanje tržnih načel v javni sektor (in s tem tudi v lokalno samoupravo) je potekalo prek uveljavljanja novega javnega menedžmenta (ang. New public management). Besedo »novi« smo v naslovu nalašč dali v oklepaje, saj javni menedžment danes ni več tako nov. Koncept

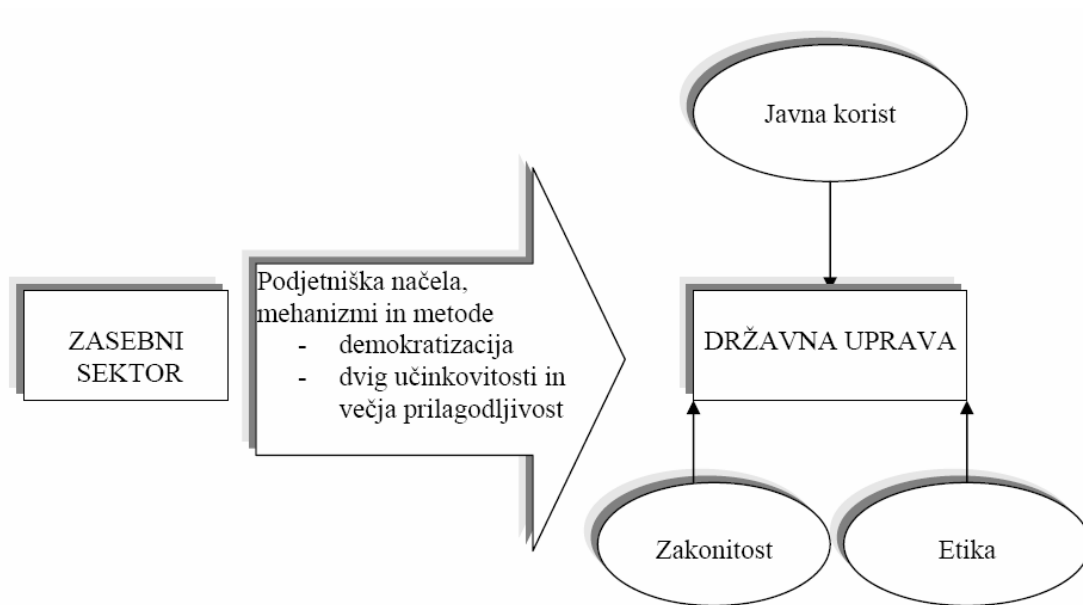
novega javnega menedžmenta³ se je uveljavil konec osemdesetih in nadalje v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, najprej v anglosaksonskem svetu⁴ z namenom nižanja javne porabe v družbenem bruto proizvodu (Kovač 2003).⁵ Izraz novi javni menedžment se danes v svetu ne uporablja povsem enotno, saj so se njegova temeljna načela tako časovno kot geografsko začela pojavljati in izvajati z zamikom, v različnem obsegu in na neenoten način. V prvih letih je bil poudarek na ekonomičnosti in učinkovitosti, kasneje pa se je pozornost preselila na področja strateškega, finančnega in kadrovskega menedžmenta z vpeljavo konkurence, reorganizacijo in spodbujanje uspešnosti in kakovosti (Pevcin 2002). Bistvo novega javnega menedžmenta je tako v prenosu aplikativnih načinov dela, filozofij, pristopov in metod iz zasebnega v javni sektor. Pri vseh idejah pa gre za uveljavljanje bodisi posameznih načel novega javnega menedžmenta (privatizacija, decentralizacija, deregulacija, nove oblike odgovornosti in merjenja uspešnosti), ali za celovito upoštevanje paradigme novega javnega menedžmenta, poleg tega pa se uporablja tudi različen pristop pri uveljavljanju njegovih načel (Kovač 2003).

³ Za eno vodilnih del o novem javnem menedžmentu velja knjiga Osbornea in Gaeblerja *Reinventing Government* (1992), ki koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju predstavlja z naslednjimi elementi: usmerjanje namesto izvajanja, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateški menedžment, naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela, ekonomičnost, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje, tržnost. Še posebej avtorja izpostavljata konkurenčnost in usmerjenost k uporabnikom. Ob naštetem velja omeniti, da je razvoj tako v kot izven ZDA doprinesel k temeljnim desetim načelom preoblikovanja vladnega sektorja tudi bistvene premike na nekaterih drugih področjih, predvsem v upravljanju kadrovskega vira. S tem je povezano vprašanje etike in morale upravnega dela, seveda v kontekstu upravne kulture. Velikega pomena je tudi razmerje med upravo in politiko, v okviru katerega se zagovarja ločitev politično-strateške in upravno-operativne ravni upravnega delovanja (Kovač 2003).

⁴ Iz ZDA, Nove Zelandije, Avstralije in Velike Britanije se je *novi javni menedžment* razširil še v evropski prostor (Kovač in Ferfila 2000)

⁵ V večini držav je odstotek javne porabe kot delež bruto domačega produkta med 30 in 70 %, konkretnije po posameznih državah približno v ZDA 33%, v Veliki Britaniji 43%, v Nemčiji 49%, na Švedskem 67% (vir OECD, 1994). V Sloveniji je delež v letih 1992-2002 padel s 47 na cca 43% (Kovač 2003).

Slika 2.1. Novi javni management



Vir: Pevcin, Primož. 2002. *Reforma državne uprave kot dejavnik konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva*, str.40.

Paradigma novega javnega menedžmenta vsebuje tri glavne smeri (Pevcin 2002, 40):

1. neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v državno upravo,
2. uvedbo poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državni upravi,
3. javni menedžment, kot sredstvo za pretvorbo birokratske in demokrasko pasivne državne uprave v učinkovito, odzivno in k uporabniku usmerjeno oblast.

Značilnosti glavnih elementov univerzalnega modela novega javnega menedžmenta, ki se nanašajo na celotni javni sektor, so (Falconer 1997, 67-83):

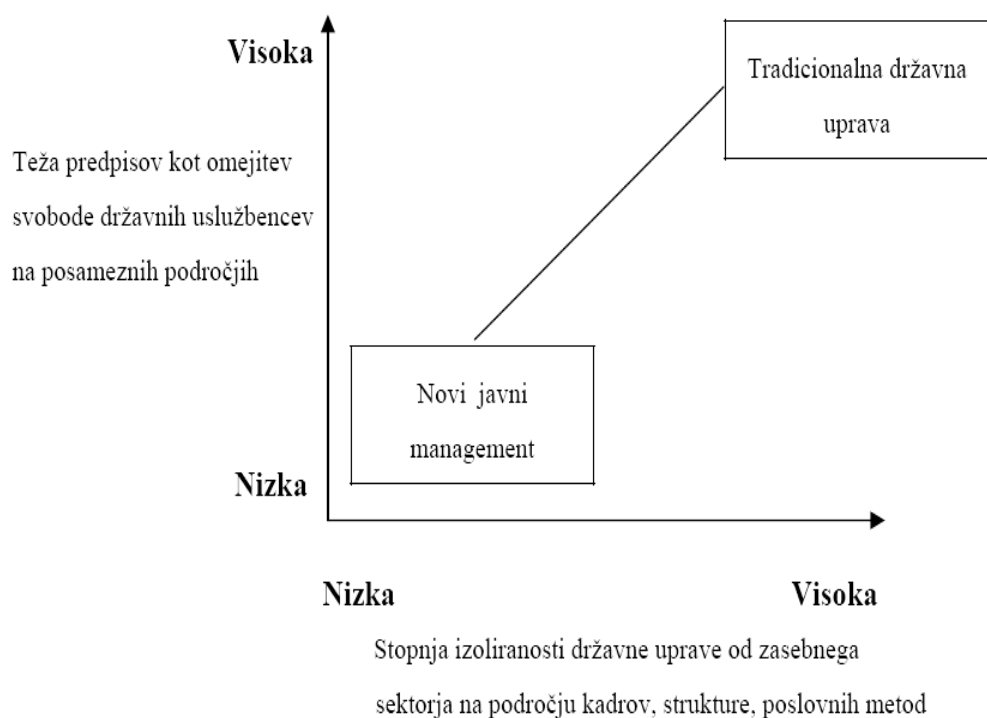
1. *Profesionalni menedžment*. Sodoben javni menedžer ima pravico do odločanja po svoji presoji na področju, za katerega je zadolžen, za razliko od tradicionalnega javnega uslužbenca, ki deluje v skladu z uveljavljenimi pravili in postopki in izvršuje javne politike po ukazih brez pravice do odločanja in brez odgovornosti za rezultate. Javni menedžer je veliko bolj dejaven, samostojno sprejema odločitve, izvršuje politike in je zato tudi odgovoren. V tem okviru je menedžerski proces jedro javnih aktivnosti in ključ za izboljšanje uspešnosti javnega sektorja.

2. *Jasni standardi in merjenje uspešnosti.* Novi javni menedžment teži k temu, da bi tudi v javnem sektorju spremljali uspešnost, kar pomeni, da bi organizacije zasledovale svoje cilje in spremljale, kako in s kakšnimi stroški jih dosežajo. Spremljanje uspešnosti poslovanja mora biti nadgrajeno tudi z odgovornostjo za dosežene rezultate, kar naj bi vodilo k neprestanemu izboljševanju učinkovitosti in uspešnosti.
3. *Poudarek na kontroli produkta.* Uspešnost organizacije je povezana z usmeritvijo k rezultatom ne k procesom. Za javni sektor je bilo značilno, da je bil poudarek na vložkih ne na produktu, to je kakovosti storitve, nova paradigma pa zahteva usmeritev k rezultatom.
4. *Decentralizacija v javnem sektorju.* Bistveni element paradigme novega javnega menedžmenta je decentralizacija javnega sektorja, s ciljem doseči večjo učinkovitost in uspešnost manjših enot. Manjše enote so učinkovitejše, ker lažje določijo svoje cilje, jih praviloma tudi hitreje in lažje dosežejo. Te enote so tudi bolj odgovorne, ker za posamezno enoto oziroma organizacijo stoji javnosti odgovoren menedžer in ne brezoblični birokrat.
5. *Spodbujanje konkurence.* Težnja k spodbujanju konkurence sloni na dveh argumentih: prvič, trg omogoča najboljšo alokacijo virov, in drugič, posamezniki najbolje skrbijo za svoje bogastvo. Trg in konkurenca torej spodbujata učinkovitost in povečujeta potrošnikovo izbiro, kar ima pomembne posledice za javni sektor. Konkurenca javne organizacije naj bi spodbujala k doseganju višje kakovosti storitev, uporabnik storitev pa je potrošnik, ki se zaveda svojih pravic.
6. *Zasebnosektorske lastnosti menedžerskega procesa.* V javnem sektorju je potrebno vzpostaviti poslovno-podjetniški način obnašanja, še posebej v profitnih dejavnostih. Menedžment mora vzpostaviti bolj prilagodljiv sistem zaposlovanja, nagrajevanja in izvajanja aktivnosti.
7. *Ekonomična raba virov.* Pomembna določljivka uspešnosti v javnem sektorju je ekonomična raba razpoložljivih finančnih virov in ljudi. Novi javni menedžment zahteva zniževanje stroškov zagotavljanja storitev ob hkratnem izboljševanju kakovosti teh storitev.

Pretvorba tradicionalne državne uprave tako pomeni (Dunleavy in Hood 1994): povečanje preglednosti proračunov v računovodskem smislu in merjenje uspešnosti poslovanja s finančnimi kazalci, gledanje na organizacijo kot na verigo odnosov med principalami (lastniki) in agenti (menedžerji) in mrežo pogodb, katerih smisel je doseganje uspešnosti, decentralizacija

organizacij v manjše pogodbene oziroma tržne organizacije, spodbujanje konkurence med ponudniki javnih storitev, omogočanje uporabnikom čimbolj enostaven prehod od enega ponudnika k drugemu.

Slika 2.2: Prehod od tradicionalne državne uprave k novemu javnemu menedžmentu.



Povzeto po: Dunleavy, Patrick in Christopher C. Hood. 1994. *From Old Public Administration to New Public Management*, str.10.

Gre torej za načrtno snovanje tistega, kar nekateri avtorji označujejo s socialno-političnim upravljanjem (socio-political governance, Lawson), drugi pa z novim konstitucionalizmom (Mackay). Obe teoriji izhajata iz skupnega načela, po katerem je možna učinkovita regulacija le s povezovanjem v enotno omrežje tako organov države kot organizacij civilne družbe. Vendar prva poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države, druga pa institucionalno vključevanje civilnodružbenih organizacij v sistem javne uprave. V prvem primeru gre za to, da država ohrani zgolj podporno in kontrolno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe, ne glede na to, ali so to profitabilne, neprofitne ali volonterske organizacije. V konceptu socio-politične

regulacije je tako večji poudarek na uporabniku storitev, ki lahko uveljavlja svoje pravice. Nasprotno pa se novi konstitucionalizem zavzema za to, da se obstoječi institucionalni sistemi dopolnijo z organizacijami civilne družbe in s tem postanejo bolj odzivni na dejanske potrebe družbe (Rus 2005).

Reformno uvajanje menedžerskih načel delovanja zasebnega sektorja v državno upravo (in lokalno samoupravo) samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za njeno pozitivno in predvsem trajno spremembo, saj mora to postati način delovanja in mišljenja državnih uslužbencev ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave, skratka odkrivanje novega poslanstva in funkcije državne uprave (Stanonik 2000, 295).

3. ITALIJANSKI POLITIČNI SISTEM

Italija je demokratična republika. V skladu z ustavo iz leta 1948 je nosilec zakonodajne oblasti dvodomni parlament, ki ga sestavljata senat (Senato della Repubblica), ki šteje 315 senatorjev in ima sedež v palači Madama, ter poslanska zbornica (Camera dei deputati), ki šteje 630 poslancev in ima svoj sedež v palači Montecitorio. Člani obeh domov parlamenta in po trije predstavniki vsakega deželnega sveta skupaj izvolijo predsednika republike, ki je poglavar države. Njegova rezidenca je v palači Quirinale, na enem od sedmih rimskih gričev. Vlada je izvršni organ, ki izvaja zakone. Sestavljajo jo predsednik Sveta ali premier in ministri. Njen sedež je v palači Chigi v Rimu. Volitve, ki so v italijanski ustavi zapisane kot državljanska dolžnost, so takoj po vojni veljale kot podpora demokraciji. Zapleten sistem proporcionalnega predstavništva političnih strank je pripeljal do vrste vladnih koalicij, katerih korumpiranost je nazadnje povzročila njihov propad. Škandal za škandalom je razkril zakoreninjenost korupcije, ki je dosegla svoj vrhunec na področju nepremičnin, v politiki in industriji.

Italijanski povojni politični sistem je nastal iz razvalin fašistične diktature, z vsemi demokratičnimi slabostmi in negotovostmi vred. Kljub mnogim napakam pa je pomagal uresničiti preobrazbo Italije iz poljedelske zaostalosti v eno vodilnih industrijskih držav na svetu.

3.1. Politični sistem kot politološki pojem

Danes po svetu obstajajo različni politični sistemi, ki se bolj ali manj razlikujejo med seboj. Zaradi obstoječih razlik je potrebno vse politične sisteme uvrstiti v določene kategorije, saj je to edini način, da ugotovimo, kakšne so dejanske lastnosti posameznega sistema. Rešitev tega problema predstavljajo klasifikacije⁶, prek katerih se ugotavljajo ključne podobnosti in razlike med političnimi sistemi. Na začetku tega poglavja bomo predstavili politološko delitev sistemov, organizacijo in funkcije državne oblasti in vrste demokratičnih političnih sistemov. Najprej bomo predstavili ključna dela avtorjev, ki so s sistematičnim pristopom pomembno prispevali k razvoju znanosti o političnih sistemih.

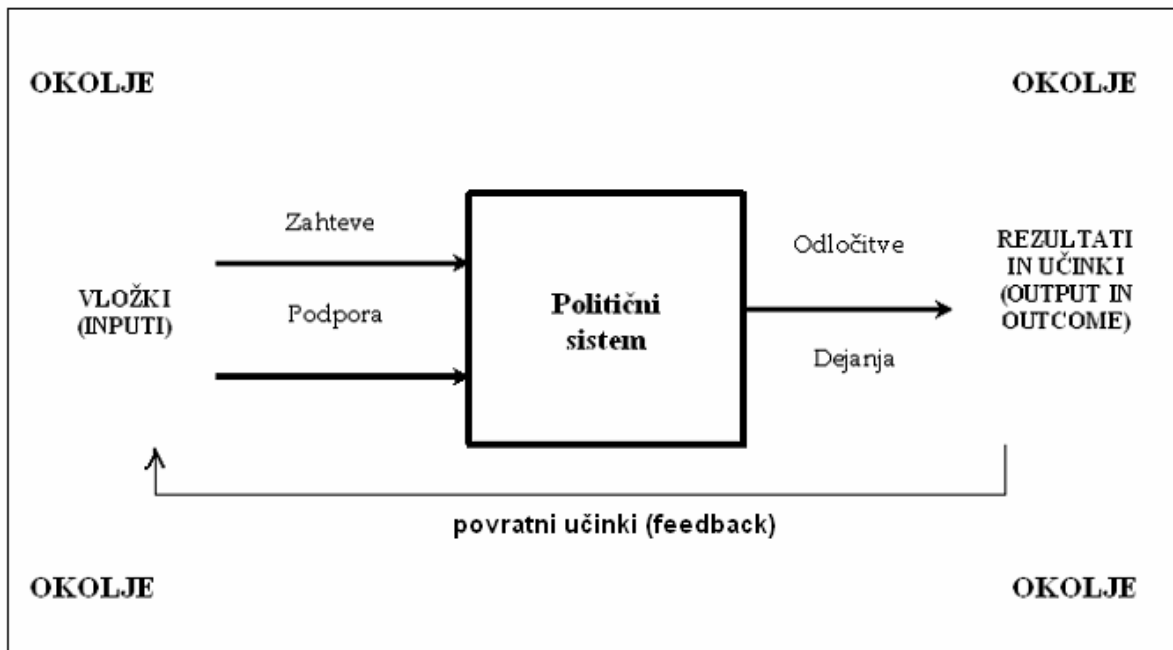
⁶ Prvo znano klasifikacijo političnih sistemov je v antični Grčiji uredil Herodot. Njegov kriterij za delitev je bilo vprašanje, kdo vlada. Na tej podlagi je ločil naslednje sisteme: monarhija, aristokracija (oblast manjšine) in demokracija (oblast večine).

3.1.1. Eastonov model poenostavljenega političnega sistema

Ni dvoma, da je koncept *političnega sistema* danes ključ za razumevanje političnih pojavov. V državah po svetu so uveljavljeni različni politični sistemi, ki se praviloma med seboj bolj ali manj razlikujejo, zato lahko govorimo o množici različnih političnih sistemov. Med utemeljitelji koncepta političnega sistema je kanadski politolog David Easton, po katerem politični sistem sestavljajo vse tiste institucije in procesi, ki so vpleteni v avtoritativno delitev družbenih vrednot. Politični sistem je podsistem globalne družbe, ki predstavlja medsebojno povezan in skladen zbir družbenih odnosov, norm in ustanov, ki oblikujejo javno oblast in njen položaj v družbi (Easton 1965, 48). V njegov okvir spadajo vsi organi politične oblasti (parlament, vlada, deloma tudi organi lokalnih oblasti), institucije in odnosi, prek katerih družbene skupine in sloji uresničujejo svoj vpliv na oblast (politične stranke, skupine pritiska, interesne skupine, lobiji), način oblikovanja politične oblasti (volitve, imenovanja) in drugi kanali vplivanja na oblast (množični mediji, javno mnenje).

Politični sistem je potrebno po Eastonovem nauku proučevati skozi njegove temeljne sestavine; to so politična skupnost, politični režim in oblast. Politična skupnost ustreza horizontalni dimenziji politike, ki jo sestavljajo državljani in *policy takers* oziroma tisti, ki v širšem smislu sestavljajo uporabnike in naslovljence političnih odločitev. Politični režim ustreza skupku norm in postopkov, ki uresničujejo vrednote in politične odločitve. Oblast pa je vertikalna dimenzija politike, ki jo predstavljajo tisti subjekti, ki so poklicani, da odločajo in sprejemajo politične odločitve. Easton iz tega izpelje svojo znano shemo *input – output – feedback*, ki jo lahko najdemo skorajda v vseh politoloških učbenikih (glej sliko 3.1). Delovanje sistema in trajno iskanje ravnovesja sta posledica zahtev in podpor iz okolja, ki skozi sito t.i. *gatekeepers* (stranke, združenja itd.) prodira v »črno skrinjico« sistema in se v njej preoblikuje v odločitve in dejanja, ki spreminjajo družbeno okolje. Ključno pri tem pa je, da prav te spremembe povzročajo povratni učinek oziroma feedback, ki spodbuja oblikovanje novih pričakovanj in zahtev.

Slika 3.1: Eastonov model političnega sistema.



Povzeto po: Easton, David. 1965. *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons, New York.

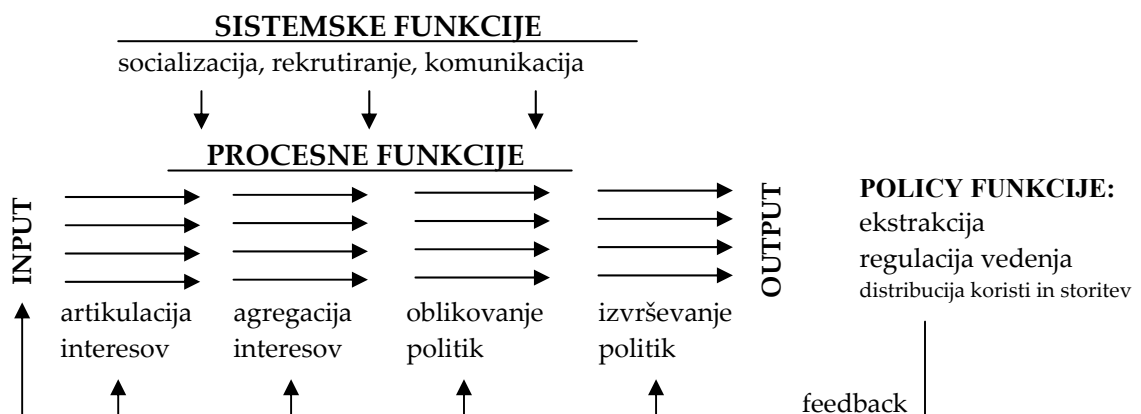
Ključni elementi političnega sistema po Eastonu so torej inputi in outputi. Med prve uvrščamo politične zahteve (aktivnosti posameznikov in skupin, ki so usmerjene k prerazporeditvi vrednosti s strani oblasti) in politično podporo (glasovanje, spoštovanje zakonov, plačevanje davkov itd.). Med druge pa odločitve in akcije, sprejete s strani organov, ki so na oblasti, oziroma s strani uprave in se razlikujejo od končnih učinkov političnih odločitev, ki vplivajo na način življenja. Zelo pomemben je zadovoljiv odnos med inputi in outputi. Če takega odnosa ni mogoče zaznati, je potrebno spremeniti politični sistem, saj je v nasprotnem primeru ogrožena prihodnost družbe. Odločitve, ki so rezultat delovanja političnega sistema, morajo zadovoljiti zahteve družbe, ki z ekonomskim, socialnim in kulturnim sistemom predstavlja notranje okolje političnega sistema. Easton celotno okolje političnega sistema poleg na notranjega razdeli še na zunanje okolje, ki predstavlja preostali prostor, ki obdaja določeno družbo in tako vključuje mednarodni politični, mednarodni ekonomski in mednarodni kulturni sistem ter druge sisteme ali dejavnike, ki vplivajo na delovanje družbe ter v končni meri tudi na delovanje notranjega političnega sistema (Easton 1965, 21-22). Po Eastonu politični sistem vključuje cel spekter dejavnosti, tako da mora analiza političnih sistemov vključevati raziskovanje formalnih odločitev na eni strani in stvarnih akcij na drugi

strani. Poudarja tudi, da nobena politična odločitev sama po sebi ne predstavlja akcije, temveč zgolj akt ali dejanje izbire med možnimi alternativami.

3.1.2. Almond in Powell: funkcije političnega sistema

Avtorja Gabriel A. Almond in Bingham G. Powell sta leta 1966 ustvarila pomembno delo, ki sta ga navdihnili Eastonovo razmišljanje in behavioristična šola. Z njim sta podrobneje analizirala politiko kot *sistem*. Po Almondu in Powellu je politični sistem zgrajen iz številnih funkcij. Med t.i. systemske funkcije sodijo politično rekrutiranje, politična socializacija in politična komunikacija. Systemske funkcije niso neposredno vključene v oblikovanje in izvrševanje politik, vendar pa so bistvenega pomena za oblikovanje političnega sistema, saj odločajo o ohranitvi oziroma spremembi sistema ter kdo bo bolj vpliven pri oblikovanju politik. Naslednji funkciji sta procesni funkciji artikulacije (izražanja) in agregacije (povezovanja) interesov, ki sta v vsakem političnem sistemu nujni za oblikovanje in izvrševanje politik, sledi pa jim izbira ene izmed alternativ in proces implementacije (izvrševanja). Zadnji funkciji sta oblikovanje in implementacija politik (t.i. policy funkciji), ki zadevata celotno družbo, kulturo in gospodarstvo (glej Sliko 3.2).

Slika 3.2: Model funkcij političnega sistema po Almondu in Powellu



Povzeto po: Almond, G. in G.B.Powell. 1966. *Comparative Politics: A Development Approach*.

Delo Almonda in Powella je po mnenju analitikov ključno za teoretično ureditev koncepta političnega sistema, omogočilo pa je tudi pospešen razvoj nove vede, ki je ravno takrat v ZDA prodirala s prvimi koraki in ki je kasneje zbudila veliko zanimanje številnih znanstvenikov: gre za analizo javnih politik.

3.1.3. Politološka delitev sistemov

Najbolj splošna delitev političnih sistemov je na demokratične, avtokratične in totalitarne. Avtor pojma *totalitarizem* naj bi bil italijanski filozof, novinar in politik Giovanni Amendola, ki je leta 1923 nelegalne pritiske fašistov v italijanskem parlamentu imenoval »sistema totalitario« - totalitarni sistem. Dve leti pozneje je začel pridevnik »totalitaren« uporabljati Benito Mussolini, in sicer v vrednostno pozitivnem pomenu, pač skladno s takrat razvijajočo se fašistično doktrino, ki je v vseobsežni (totalni) državi videla višji cilj in ideal italijanskega ljudstva. Za totalitarne režime so značilni diktatura (lahko je prisotna tudi elitna skupina ljudi, ki širi svojo ideologijo, s katero se morajo vsi strinjati), nacionalizem (poudarja pomen lastnega naroda), šovinizem (odkrita agresija proti ostalim nacijam), revanšizem (maščevanje za storjeno krivico), kolektivizem (posameznik ni pomemben, podrejeni se mora volji kolektiva – skupine) in korporativizem (delavci in delodajalci morajo pod okriljem države ustanavljati korporacije – ni razrednih bojev). Vzroki za oblikovanje totalitarnih sistemov v Evropi po drugi svetovni vojni so zlasti nestabilne gospodarske razmere (gospodarske krize) in nezadovoljstvo posameznih narodov z Versaillsko Evropo. Za avtokratski režim (samodržstvo, t. j. politični sistem, v katerem oblast pripada eni osebi) je tako kot za totalitarne sisteme značilna centralizirana, neomejena in nekontrolirana, torej totalna oblast z monizmom in prepovedjo opozicije. Od totalitarnega sistema se razlikuje zlasti po tem, da ni prisotna uradna ideologija ali pa je ta šibka, političnih strank navadno sploh ni, avtokratski sistem pa se tudi zadovoljuje samo s političnim nadzorom države, medtem ko je v totalitarnem sistemu prisotna želja po nadzoru tudi nad družbenim in kulturnim življenjem skupnosti.

V zadnji četrtini 20. stoletja je bil svet priča izrednemu razmahu demokracije kot oblike politične ureditve. O demokraciji lahko govorimo, če obstajajo odprti kanali vplivanja družbe na politično oblast. Za demokratične politične sisteme so tako značilne svobodne volitve, svoboda politične konkurence, pluralizem z opozicijo, svoboda združevanja, svoboda tiska, nadzor nad državno oblastjo itd. Lijphart (1999) razlikuje med dvema tipoma demokracije – konsenzualnim in večinskim – , ki se jima bolj ali manj približajo vse obstoječe demokratične

ureditve. Za večinsko demokracijo so značilni majhno število političnih strank, enostrankarska vlada in dominacija izvršne oblasti, za konsenzualno demokracijo pa sorazmerno veliko število političnih strank, koalicijska vlada in ravnovesje med izvršno in zakonodajno vejo oblasti.

Ocene uspešnosti obeh modelov se razlikujejo. Tako po Lijphartovem mnenju konsenzualni model prekaša večinskega glede različnih vidikov kvalitete demokracije, kot so politična participacija, družbena enakost, zastopanost žensk, zadovoljstvo z demokracijo. Nekateri drugi pa menijo, da je manj učinkovit od večinskega, npr. na ekonomskem področju. Ob tem Tomšič (2003) opozarja na nekatere druge šibke točke konsenzualnega modela, kot so možnost partitokracije s prevlado strankarskih elit in njihovo medsebojno delitvijo vpliva, netransparentnost političnega prostora zaradi odsotnosti opozicije in neučinkovitost izvršilne oblasti zaradi dolgotrajnih pogajanj. Oba modela imata torej lahko pozitivne in negativne posledice.

3.1.4. Organizacija in funkcije državne oblasti v demokratičnem političnem sistemu

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti lahko samo ljudstvo (Kaučič in drugi 1999). To načelo izraža prepričanje o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu kot osnovnemu izvoru vsake državne oblasti. Iz načela ljudske suverenosti izhaja tudi načelo demokratične države. V demokraciji lahko vladajo le tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo, kateremu so tudi odgovorni.

Znotraj načela demokratične države razlikujemo dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Ljudstvo torej lahko uresničuje oblast tako, da samo neposredno izvršuje vse ali nekatere njene funkcije (neposredna demokracija) ali da voli svoje predstavnike, prek katerih bo izvrševalo oblast (posredna demokracija oziroma politično predstavništvo). Temeljni in daleč prevladujoč način normativnega in dejanskega uresničevanja načela ljudske suverenosti v vseh sodobnih demokracijah je sistem političnega predstavništva (predstavniške vladavine) oziroma sistem posredne demokracije (Grad 2000).

V preteklosti se je državna oblast izvajala bolj ali manj enotno, v kasnejšem razvoju pa se je začela ločevati na več funkcij. Znanih je več sistemov delitve oblastnih funkcij države, zlasti

dualistični, trialistični in kvadrialistični sistem. Po dualističnem razumevanju se državna oblast deli na funkcijo odločanja in funkcijo izvrševanja, pri čemer opravljajo funkcijo odločanja zakonodajni organi, funkcijo izvrševanja pa izvršilni in sodni organi. Po trialistični teoriji (katere utemeljitelj je Montesquieu) se oblast deli na zakonodajno, izvršilnoupravno in sodno funkcijo. Kvadrialistična teorija pa loči izvršilno funkcijo od upravne, zato pozna štiri funkcije državne oblasti. V ustavni teoriji in praksi je najbolj uveljavljena trialistična delitev državnih funkcij, ki je eksplicitno ali implicitno uveljavljena v večini sodobnih držav (Kaučič in Grad 2007, 169).

Na temeljne funkcije državne oblasti se navezuje tudi organizacija državne oblasti. Glede tega sta se uveljavili dve temeljni načeli organizacije državne oblasti, in sicer načelo delitve oblasti in načelo enotnosti oblasti. Za načelo enotnosti oblasti je značilno, da izhaja iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva. Zato je ni mogoče deliti in je osredotočena v enem samem državnem organu, praviloma v zakonodajnem telesu, drugi državni organi pa so podrejeni temu osrednjemu organu. Načelo enotnosti oblasti je bilo redko uveljavljeno v ustavnih ureditvah (na primer v Švici) in je najširšo uporabo pravzaprav doživelo v socialističnih ustavnih ureditvah. V nasprotju s tem je načelo delitve oblasti prevladujoče načelo v sodobnih državnih ureditvah. Razvijati se je začelo že v 17. in 18. stoletju, najprej v Angliji, kasneje se je začela teorija o delitvi oblasti razvijati tudi v Franciji (Montesquieu). Temeljni pomen tega načela je preprečevanje zlorabe oblasti, kar naj bi služilo uveljavitvi politične demokracije in svobode posameznika (Kaučič in Grad 2007, 170).

3.1.4.1. Vrste demokratičnih političnih sistemov

Sodobna državna oblast je lahko organizirana v različnih oblikah, ki se med seboj razlikujejo zlasti glede položaja temeljnih državnih organov in ureditev njihovih medsebojnih razmerij. S tega vidika ločimo različne oblike vladavine, državne ureditve in državne oblasti.

Oblika vladavine v državi je odvisna od tega, kako je organiziran šef države in kakšen je njegov pravni položaj. Temeljna delitev pri tem je delitev na monarhijo in republiko. V monarhiji ima šef države poseben položaj, ki se kaže v tem, da je pravno in politično neodvisen, zato velja, da je monarh suverena oseba. Tak položaj monarh pridobi navadno z dedovanjem po posebnem nasledstvenem redu in praviloma opravlja svojo funkcijo doživljenjsko. Položaj šefa države v republici je bistveno drugačen, saj je izpostavljen pravni

odgovornosti, vendar pa ne tudi politični odgovornosti. Funkcijo pridobi z izvolitvijo (neposredno ali posredno) in njeno trajanje je časovno omejeno.

Različne oblike državne ureditve izhajajo iz načina vertikalne organiziranosti državne oblasti, pri čemer je največja ločnica med unitarno (enovito) in federativno (zvezno) urejeno državo. Najbolj običajna oblika države ureditve je tako zgodovinsko gledano kot tudi v sodobnosti unitarna država, za katero je značilno, da vsa državna oblast izvira iz enega centra. Tudi unitarne države se precej razlikujejo med seboj, in sicer predvsem z vidika večje ali manjše stopnje centralizacije države. V nasprotju z unitarno državo je linija oblasti v federativni državi prekinjena in v njej obstajajo poleg centralne oblasti še relativno samostojni centri oblasti delov države, ki se v takem primeru imenujejo federalne enote, v posameznih federacijah pa so poimenovane različno (države, republike, dežele, kantoni itd.). Federacija je torej sestavljena država, nekakšna država držav, ki navzven praviloma nastopa kot enoten mednarodnopravni subjekt. V tem se federacija bistveno razlikuje od konfederacije, ki je zveza mednarodnopravno priznanih samostojnih držav, ki nastane s posebno konfederalno pogodbo (Kaučič in Grad 2007, 174).

Z vidika različnih oblik državne oblasti se države ločijo predvsem na podlagi razmerij med temeljnimi državnimi organi, ki opravljajo temeljne oblastne funkcije države. Na tej podlagi ločimo tri temeljne oblike državne oblasti: predsedniški, parlamentarni in skupščinski sistem.

Združene države Amerike so razvile predsedniški sistem "par excellence", kjer je predsednik tako vodja države kot tudi vodja vlade in drži vse vaje v državi v svojih rokah. Zakonodajna oblast je sicer v rokah dvodomnega kongresa, ki ga sestavljata senat in predstavniški dom, a brez soglasja predsednika ne moreta sprejeti nobene odločitve. Vrhovno sodišče kot najvišje zvezno sodišče v ZDA predstavlja vrh sodne funkcije in ima vrsto pristojnosti, najpomembnejša pa je gotovo, da opravlja ustavnosodno kontrolo, pri čemer lahko razglasi posamezen akt bodisi kongresa bodisi predsednika za neskladnega z ustavo. V tem sistemu je torej vzpostavljeno približno enakomerno ravnotežje, medsebojno nadzorstvo in tudi sodelovanje med vsemi tremi vejami oblasti, se pravi sistem zavor in ravnovesij (checks and balances), ki zagotavlja vsaki od oblasti določen vpliv na delovanje druge. ZDA so bile prva država, ki je ustoličila predsednika kot vodjo moderne države, od sprejema ustave leta 1787 pa je Ameriki služilo že 42 predsednikov.

Drugače je v parlamentarnem sistemu, ki se je razvil najprej v Angliji, kasneje pa uveljavil v večini evropskih držav. V tem sistemu so odnosi neodvisnosti ter medsebojnega sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, v zelo majhni meri pa med sodno oblastjo in ostalima dvema. Zato se načelo delitve oblasti v tem sistemu kaže predvsem v dualizmu zakonodajne in izvršilne oblasti. Enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti v parlamentarnem sistemu se kaže zlasti v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi ter v njunem medsebojnem ravnotežju. Tako parlament lahko uveljavlja politično odgovornost vlade s tem, da ji izglasuje nezaupnico, zaradi česar mora vlada odstopiti. Na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže zlasti v tem, da je izvršilna oblast razdeljena med dva nosilca, in sicer med vlado in šefom države (dualizem izvršilne oblasti), pri čemer je vlada politično odgovorna in odvisna od parlamenta, šef države pa je politično neodvisen in pomeni stabilni element izvršilne oblasti.

Med parlamentarni in predsedniški sistem lahko uvrstimo sistem, ki ima značilnosti enega in drugega in ga imenujemo parlamentarno-predsedniški sistem oziroma polpredsedniški sistem. Vloga predsednika je tu močnejša kot pri parlamentarnem sistemu, vlada obstaja kot kolektivno telo in je odvisna od volje parlamenta predsednik pa imenuje prvega ministra, sodeluje na sejah vlade in podpisuje akte vlade. Tipičen primer polpredsedniškega sistema najdemo v Franciji.

Skupščinski sistem se bistveno razlikuje od predsedniškega in parlamentarnega sistema in to predvsem zato, ker ne izhaja iz načela delitve oblasti, temveč iz načela enotnosti oblasti (Grad 2000). Seveda tudi ta sistem upošteva dejstvo, da različne funkcije državne oblasti izvajajo različni državni organi, vendar je tu vsa oblast osredotočena in izhaja in enega organa. Za skupščinski sistem je značilno, da je skupščina kot nosilec zakonodajne oblasti in izvoljeno predstavniško telo ljudstva najvišji organ oblasti v razmerju do vseh državnih organov. Vse druge državne organe voli in odpoklicuje skupščina. Vse to še posebej velja v razmerju do izvršilne oblasti, ki je skupščini neposredno podrejena. Izvršilni organ je tako organizacijsko kot tudi funkcionalno popolnoma podrejen skupščini, saj ga skupščina voli in razrešuje in mora v celoti izvajati politiko skupščine. Skupščinski sistem je bil uveljavljen v bivši Sovjetski zvezi in drugih bivših socialističnih državah, ki so se zgledovale po njeni državni ureditvi, sicer pa je tak sistem uveljavljen v Švici (konventski sistem).

3.2. Kratek pregled nastanka italijanske države: od italskih ljudstev do republike

Za boljše razumevanje italijanskega političnega sistema si bomo v nadaljevanju na kratko pogledali razvoj italijanske države. Pričujoče poglavje v večjem delu povzemamo po Timesovem Atlasu svetovne zgodovine (1989). Prvi prebivalci Apeninskega polotoka so bila italska ljudstva, ki so v večji ali manjši meri izoblikovala kulturno dediščino Italijanov. O plemenih, ki so prebivala na ozemlju današnje Italije pred ustanovitvijo Rima, v strokovni literaturi ni veliko podatkov. Bolj znana je legenda o bratih Romul in Rem, ki naj bi v osmem stoletju pr. n. št. ustanovila mesto Rim, ki so ga nato upravljali kralji, ti pa so z osvajanjem kmalu razširili oblast na širše predele polotoka. Po kraljevini nastala republika je zavzela vso današnjo Italijo in začasa punskih vojn v tretjem stoletju pr. n. št. tudi otoke. V prvem stoletju se je republika spremenila v imperij. Ta je vladal nad vsem Sredozemljem in se širil po Evropi. V četrtem stoletju pa so začela vdirati v imperij barbarska plemena. V boju proti tujim osvajalcem so Rimljani razdelili imperij na dva dela, Zahodno in Vzhodno cesarstvo. Zgodovina Zahodnega dela je bila kratka, medtem ko je vzhodni ostal enoten še celo tisočletje. S padcem Rimskega imperija se je zaključilo obdobje politične enotnosti in povsod po polotoku so se pojavile večje in manjše državice v rokah princev in kraljev. Notranja spletkarjenja, vojne in barbarski vdori so deželo pustošili do skrajnosti. Edina sila, ki se je v tem razdejanju uveljavila, je bila Cerkev. V začetku enajstega stoletja so na severni polovici polotoka začela rasti mesta. Razvila se je trgovina in obrtništvo, kar je privedlo do določene ekonomske blaginje in do razmaha kulture. V šestnajstem stoletju se je večina italijanskih državic morala predati tujim osvajalcem, predvsem Špancem na jugu in Avstrijcem na severu. V tej dobi je Sredozemlje tudi izgubilo značilnosti najvažnejšega mednarodnega tržišča, saj so se trgovske poti močno spremenile. Protireformacija je zaustavila vsak kulturni razvoj in italijanska mesta so začela propadati. Po francoski revoluciji, ki je bila sprva vzbudila upanje v nekakšen socialni preporod, se je stanje še poslabšalo. Francozi so samo nadomestili prejšnje gospodarje in namesto pričakovanega sodelovanja z avtonomisti, so enostavno izročili drugim velesilam še zadnji dve samostojni italijanski državi: Benetke so bile dodeljene Avstrijcem, Ligurija je bila sprva priznana kot samostojna republika, kmalu pa je bila dodeljena Sardinski kraljevini.

Razočarana italijanska ljudstva so se kmalu začela upirati avstrijskim oblastem. To obdobje italijanske zgodovine imenujemo risorgimento (*ponovno vstajenje*). T. i. druga vojna za neodvisnost je združila večino Italije (razen Rima) v Kraljevino Italijo. Leta 1861 se je v

Torinu sestal italijanski parlament in proglasil Viktorja Emanuela II za kralja združene Italije. Nova država se je predstavila kot ustavna monarhija in sprejela Albertinski statut, to je ustavo bivše Sardinske Kraljevine. Italijani so Rim zasedli leta 1870, saj so morali Francozi zaradi poraza v vojni s Prusijo umakniti svoje vojake, ki so dotlej ščitili ostanke papeške države. Formalni pristanek Cerkve na sožitje z državo je bil dosežen šele leta 1929 z Lateranskim paktom.

Kraljevina Italija se je od vsega začetka vpletla v kolonialne vojne v Libiji, Somaliji, Etiopiji in Eritreji, pozneje celo na Kitajskem. V prvi svetovni vojni je Italija ostala sprva nevtralna, maja 1915 pa se je postavila na stran zaveznikov. S koncem vojne je pridobila nekatera ozemlja na severovzhodu dežele. Na ozemljih, kjer so živeli neitalijanski prebivalci, zlasti Slovenci in Hrvati, se je kmalu začela nasilna italijanizacija. Zaradi povojnih težav je bilo ljudstvo močno nezadovoljno, kar je povzročilo nastanek fašizma, ki je postopoma prevzel vso oblast. Leta 1940 se je Italija zavezala z Nemčijo proti Franciji in Angliji, naslednje leto je skupno z Japonsko napovedala vojno Ameriki in Rusiji. Leta 1943 so se zavezniki izkrcali na Siciliji in začeli prodirati proti severu. Italijansko ljudstvo se je po dveh letih zmede in notranjih spopadov otreslo fašizma in se priključilo zaveznikom v borbi proti Nemcem. Aprila 1945 se je s porazom nacifašistov vojna končala. Kraljevina, ki je sicer že dve desetletji obstajala le na papirju, se je morala umakniti republiki.

Leta 1946 je ustavni referendum formalno zaključil Kraljevino Italijo in ustanovil Republiko Italijo. Nova ustava je začela veljati 1. januarja 1948. S pomočjo zaveznikov in Marshallovega programa si je Italija kmalu opomogla od vojnega razdejanja. Splošni ekonomski napredek se je takoj pokazal tudi z razvojem socialnega življenja. Pojavile so se nove ideje in med temi se je najbolj uveljavil komunizem, kar je še pospešilo naglo preobrazbo splošne kulture. V sedemdesetih letih so se tako pojavila ekstremistična politična gibanja bodisi med komunisti kot med neofašisti, kar je privedlo do terorizma. V prvih devetdesetih letih so se začeli procesi proti korupciji političnih osebnosti. Ta poseg izvršne oblasti v politiko je popolnoma uničil dotedanje ravnotežje sil v državi in zaključil obdobje »prve republike«, ki je trajalo od leta 1946. Z novonastalo »drugo republiko« so se pojavili na političnem pozorišču novi ljudje in novi načini upravljanja dežele, ki razumejo politiko le kot ekonomski dejavnik.

3.3. Strankarski sistem v Italiji: od pluralizma nasprotij do bipolarnosti

»Prvi« strankarski sistem v Italiji označuje obdobje od leta 1861 do 1913, ki so ga zaznamovale takratne parlamentarne stranke; te pa so bile povečini še slabo organizirane, z morda edino izjemo socialistične stranke« (Cotta in Verzichelli 2008). Obdobje širitve volilne pravice na (skoraj) vse moške, prva svetovna vojna in uvedba proporcionalnega sistema na volitvah 1919 v Italiji označujejo kot *drugi* strankarski sistem, ki pa zaradi nastopa fašizma sploh ni uspel zaživeti. To obdobje sicer zaznamuje nov politični subjekt, *Ljudska stranka*, ki na volitvah leta 1919 in 1921 doživi velik uspeh. Na robu političnega prostora pa se pojavijo stranke z ekstremnimi stališči (na eni strani Mussolini s svojimi »fasci di combattimento«, na drugi Gramscijevi komunisti). Tudi drugi strankarski sistem se hitro pokaže kot neučinkovit.

Po drugi svetovni vojni in padcu fašizma se začenja oblikovati t. i. »tretji« strankarski sistem. Od nastanka Republike (1946) in nove ustavne ureditve ga zaznamujejo vlade, ki so bile oblikovane okrog stranke z relativno večino, t.j. Krščanske demokracije (la Democrazia Christiana) s sodelovanjem manjših strank: Republikanske stranke (il Partito Repubblicano Italiano), Stranke socialistične demokracije (il Partito Socialista Democratico Italiano) in Liberalne stranke (il Partito Liberale Italiano). Od leta 1963 so se na oblasti izmenjevali t. i. levosredinske vlade s sodelovanjem Socialistične stranke (il Partito Socialista Italiano). Opozicijo se je prav tako zbirala okrog ene stranke, in sicer komunistov (il Partito Comunista Italiano). Postfašistična desnica se je prepoznala v Stranki socialnega gibanja (il Movimento Sociale italiano).

Italijanski strankarski sistem doživi korenite spremembe v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Krščanski demokrati so leta 1992 izgubili primat, vajeti vladanja je v roke prejel Giuliano Amato, čigar vladavina je sprožila neslutene posledice, saj je začel operacijo "Čiste roke" (Mani pulite), ki je razkrinkala korupcijske in zločinske povezave z mafijo, ki so segale v najvišje politične vrhove, tudi krščanskih demokratov. Obdobje je dodobra pretreslo italijansko politično in gospodarsko življenje, saj se je za zapahi znašlo več sto politikov in gospodarstvenikov. To je tudi konec obdobja t. i. prve republike. Vse večje stranke so takrat razpadle in s tem dale prostor za novo politično grupiranje. Iz krščanskih demokratov sta nastali Ljudska stranka (il Partito Popolare Italiano) in Sredinska krščanska demokracija (il Centro Cristiano Democratico). Komunisti so skozi dolgotrajen politični proces, ki je trajal od novembra 1989 do februarja 1991, preimenovali v Demokratično stranko leve (il Partito

Democratico della Sinistra). Tisti, ki se s tako politično preobrazbo niso strinjali so ustanovili novo komunistično stranko (Rifondazione Comunista). Iz Stranke socialnega gibanja je nastala Stranka nacionalnega zavezništva (Alleanza Nazionale).

V luči teh razmer je parlament sprejel precejšnje spremembe ustave in administrativne zakonodaje, ki je odpravila precej ministrstev, nestabilni proporcionalni sistem volitev poslancev pa je nadomestil večinski volilni sistem. Italija je nastopila dobo t. i. druge republike. Novo pomembno politično grupacijo predstavlja ustanovitev stranke Naprej Italija (Forza Italia) leta 1994, kjer je vlogo prvega moža odigral eden najbogatejših Italijanov Silvio Berlusconi, ki je veliko podporo pridobil zlasti med zmernimi volivci. Na severu države s fuzijo različnih gibanj nastane stranka Severna liga (Lega Nord).

Z volitvami leta 1994 se začne v Italiji obdobje politične bipolarnosti, ko se na čelu države izmenjavata dve veliki koaliciji: levosredinska in desnoredinska. Na volitvah leta 1994 na severu države doživi zmago skupina strank z imenom Zveza svoboščin (Polo della Libertà), ki združuje Berlusconijevo stranko Naprej Italija, Sredinsko krščansko demokracijo, Severno ligo in nekatere druge manjše stranke. Na jugu zmaga koalicija Zveza za dobro vlado, ki jo prav tako sestavljajo Naprej Italija, Sredinska krščanska demokracija in Nacionalno zavezništvo, ki se je na severu predstavilo samostojno.

Na volitvah leta 1996 so se levosredinske stranke združile v zmagovito koalicijo Oljka (l'Ulivo) pod vodstvom Romana Prodijskega. Leva sredina ostane na oblasti do leta 2001. Od leta 2001 do 2006 je na oblasti spet Silvio Berlusconi s koalicijo strank Hiša svoboščin, leta 2006 spet levosredinska Prodijska koalicija z imenom Unija (l'Unione), ki pa je na oblasti zdržala manj kot dve leti. Vodja opozicije in nekdanji premier Silvio Berlusconi je nato spomladi ustanovil novo stranko Ljudstvo svobode in spet prevzel vodenje vlade. V novo politično silo se je preoblikovala nekdanja konzervativna stranka Naprej, Italija, ki jo je Berlusconi ustanovil ob svojem vstopu v politiko leta 1993. Že prej je novo stranko ustanovila tudi leva sredina. Konec leta 2007 so namreč ustanovili Demokrati, v kateri sta se združili dve največji vladni stranki, Levi demokrati in Marjetica. Vodil jo je rimski župan Walter Veltroni. S tem se je v Italiji končalo t. i. obdobje bipolarnosti koalicijskih zvez – politični prostor zdaj obvladujeta dve večinski stranki skupaj z nekaterimi manjšimi. V parlamentu je trenutno zgolj pet nacionalnih političnih predstavnikov.

3.4. Izvršna oblast v Italiji: hitro menjavanje vlad

Po drugi svetovni vojni je bila vlada ena šibkih točk italijanskega političnega sistema (Cotta in Verzichelli 2008, 125). Številni avtorji so enotnega mnenja, ko govorijo o značilnostih italijanskih povojnih vlad: nestabilnost ministrskih ekip, šibkost predsednika vlade, pomanjkanje sodelovanja med ministri, prelaganje pomembnih odločitev, premajhna povezanost koalicijske večine v parlamentu itd. Kot razlog za to navajajo tako institucionalni ustroj kot politični sistem države.

Italija je bila po drugi svetovni vojni vse do vladavine Silvia Berlusconija znana po tem, da se je v povprečju na njenem čelu zamenjala po ena vlada na leto. Šele Vitezu, kot tudi imenujejo Silvia Berlusconija, je kot prvemu povojnemu premierju uspelo preživeti ves mandat na mestu predsednika vlade. Pa tudi on je spomladi 2005 odstopil in sestavil nekoliko spremenjeno vlado⁷. Krivec za tako hitro menjavanje vladnih garnitur so predvsem zelo šibke koalicije: za italijanski politični sistem je namreč značilno izredno veliko število političnih strank, ki pa jih volilni sistem sili v oblikovanje koalicij. Pri tem se stranke ne povezujejo na podlagi neke ideološke sorodnosti, temveč predvsem z edinim ciljem osvojitve oblasti ne glede na velike in zelo očitne ideološke razlike med njimi.

Vlada ima v italijanskem političnem sistemu izredno pomembno vlogo, saj opravlja več funkcij: politično, ko v skladu z usmeritvijo parlamentarne večine pomembno sodeluje pri političnem usmerjanju države, zakonodajno, saj lahko sprejema pravne akte z zakonsko močjo (decreti – legge) in seveda v prvi vrsti izvršilno, saj predstavlja kot celota vrh izvršilne veje oblasti, njenim ministrstvom pa so podrejena vsa področja javne uprave, vključno z nadzorno funkcijo (Grad, Kristan in Perenič 2007, 100). Vlado sestavljajo predsednik ministrskega sveta (Presidente del Consiglio) in ministri, ki skupaj sestavljajo ministrski svet. Ministrski predsednik usklajuje in usmerja delo vlade, pri tem pa ni nadrejen ostalim ministrom, ki ohranijo neodvisnost (tako predsednik ne more namesto ministrov odločati o stvareh, ki niso v njegovi pristojnosti, ne more tudi razveljaviti odločitve ministra, ampak jo lahko zgolj zadrži do končne odločitve ministrskega sveta. Ministrski predsednik predstavlja delo vlade in je politično odgovoren parlamentu, zato njegov odstop pomeni tudi odstop vlade. Ministrom

⁷ Silvio Berlusconi ima daleč najdaljši neprekinjen staž kot predsednik italijanske vlade in je edini, ki mu je uspelo ubraniti ta položaj do konca mandata. Na čelu vlade je bil skupaj 1409 dni od 11. junija 2001 do 20. aprila 2005. Najkrajše obdobje na čelu italijanske vlade je bil Giulio Andreotti v svojem prvem mandatu, ko je vlada zdržala zgolj 9 dni (od 17. februarja do 26. februarja 1972)

pripadajo politične (kolektivno sodelujejo pri političnem odločanju) in upravne funkcije (ministrstvom pripadajo posamezna področja javne uprave).

3.5. Javna uprava v Italiji: od nedejavnosti do stalnega razvoja z novimi pristopi k upravljanju

Kratek pregled značilnosti razvoja javne uprave v Italiji bo omogočil lažje razumevanje številnih poskusov reform v zadnjem desetletju. Te so posledica vse slabše učinkovitosti, zastarele zakonodaje in slabega ekonomskega stanja v državi, ki se je kazal predvsem v povečevanju zadolženosti države.

Razvoj javne uprave v Italija spremlja sprva konstantno naraščanje birokratskega aparata. V prvih letih po združitvi so javni uslužbenci predstavljali manj kot 1% populacije; v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja predstavljajo več kot 5% prebivalstva, pri tem pa niso upoštevani zasebniki, ki prav tako opravljajo naloge v javni upravi (Cassese 1994, 34). Največji skok števila javnih uslužbencev se beleži na začetku 20. stoletja, ko državni aparat prenese na lokalno oblast naloge, povezane s urbanizacijo (vodooskrba, razsvetljava, ogrevanje). Od takrat je rast števila javnih uslužbencev sestavni del italijanske javne uprave, kljub večkratnim napovedim o racionalizaciji upravljanja (Melis 1997). V tridesetih letih prejšnjega stoletja v Italiji beležijo fenomen »meridionalizacije« javne uprave⁸ (iz italijanske besede meridione, ki pomeni jug). V glavno mesto začnejo namreč z juga države in otokov pritekati številni uslužbenci z diplomo iz prava, politoloških in humanističnih ved. To je močno vplivalo na razvoj italijanske javne uprave. Predvsem je to opazno v njeni dihotomiji, ki od takrat postane »patološka«, med ekonomsko industrijskim sistemom na severu in politično upravljalnim sistemom v osrednjem delu Italije (D'Orta in Diamanti 1997, 60). Obe kulturi sta imeli in imata še danes težave v komunikaciji. Meridionalizacija javne uprave pomeni tudi prevlado pravnih ved pri oblikovanju javnega (birokratskega) aparata. To tudi pojasnjuje nepripravljenost javne uprave do drugačnih pristopov, ki bi se oddaljili od strogih pravnih okvirjev (Bondonio 1999, 74). Zaposlitev v javni upravi predstavlja za številne prebivalce juga Italije rešitev iz krize, ki jo karakterizira tudi visoka stopnja nezaposlenosti. Vse to pripelje do tega, da se javna uprava oddalji od družbe, kar je po mnenju D'Orte in

⁸ Leta 1994 so 52% birokratskega aparata v Italiji predstavljali uslužbenci z juga države (D'Orta in Diamanti 1994, 59).

Diamantija pripeljalo do manjše kredibilnosti in posledično manjše učinkovitosti javne uprave (ibid., 61).

V drugi polovici 20. stoletja je delovanje javne uprave v Italiji močno zaznamovala politika. »Brezglava uprava«, kot jo imenuje Cassese (1994), je bila pod neposrednim vplivom političnih strank, ki so takrat okupirale celotni državni aparat. Italijanska uprava je v povojnem času živela ob nestabilnih vladah in močnih političnih strankah, ki so zahtevale lojalnost nekaterih ključnih figur v javni upravi (ibid. 1994, 16). Kolizija vseh teh subjektov je tudi prispevala k neučinkovitosti javne uprave in k povišanju stroškov za njeno delovanje. Povezanost državnih uradnikov s takrat vodilno politično stranko krščanskih demokratov je bila očitna, kot je bil očiten cilj »ohraniti vse po starem« (Melis 1970, 70). Nujnost prenove javne uprave prodre skozi politično sito šele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, najprej na lokalnem nivoju.

3.6. Razvoj lokalne samouprave v Italiji

Lokalni samoupravi v Italiji namenjamo celotno peto poglavje, na tem mestu bomo zgolj na kratko pregledali razvoj od nastanka italijanske države do danes. Italijanski sistem javne uprave sloni na idejah grofa Cavourja⁹ iz petdesetih let 19. stoletja. Po združitvi Italije so bile pristojnosti lokalnih oblasti močno omejene. Lokalnim skupnostim (sprva zgolj občine, kasneje so se jim pridružile še province) so bile zaupane skromne naloge pod budnim očesom državne uprave; ta je tudi imenovala župana, svoj nadzor pa je ohranjala tudi prek posebnega odposlanca - prefekta. Lokalna oblast je zato vsaj sprva zgolj podaljšana roka državne uprave (Voci 2004). Zahteve o decentralizaciji države se nato bolj ali manj glasno odvijajo skozi celotno dvajseto stoletje, vendar so predpisi o lokalnih skupnosti skorajda nespremenjeni vse do leta 1990. Vmes so v Italiji ustanovili regije kot tretjo stopnjo lokalne samouprave, za težave pri prenosu nalog na lokalne skupnosti (občine in province) pa italijanski avtorji navajajo predvsem dva razloga: splošno centralistično naravnost italijanske politike in strah pred t. i. ekonomskim dualizmom med severom in jugom, ki je vedno sprožal take ukrepe, ki bi zmajšali »razdaljo« med obema poloma države (Cassese in Franchino 1989).

Pred združitvijo Italije so v 19. stoletju sicer nastajale zamisli o federalni ureditvi države, toda ob združitvi je prevladala zahteva po oblikovanju enotne in močno centralizirane države, ki bi

⁹ Združena Italija je prvo vlado dobila leta 1861, prvi premier pa je postal grof Camillo Benso di Cavour, velik borec za združitev italijanske države.

med drugim prispevala tudi k oblikovanju dotlej neizrazite nacionalne zavesti. Zamisel o regionalizaciji Italije je ponovno in okrepljeno zaživela po padcu fašizma ob oblikovanju republikanske ustave. Prišlo je do kompromisa med zagovorniki federalizma in centralizma, ki je omogočal ustavno vzpostavitev koncepta regionalne države. Prve štiri regije s posebno avtonomijo (Sicilija, Sardegnja, Valle D'Aosta in Trentino Alto Adige) so bile ustanovljene že leta 1948, zadnja Furlanija Julijska krajina pa šele leta 1963. Do ustanovitev regij z navadno avtonomijo je prišlo s precejšnjo zamudo, njihovo oblikovanje se je začelo šele leta 1970. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je močno okrepila politična razprava o razvoju regionalizma, ponovno je zaživela tudi zamisel o federalizaciji Italije. Zaokrožen načrt reforme je izdala komisija za institucionalne reforme, sestavljena iz članov obeh zbornic parlamenta (Commissione bicamerale per le riforme istituzionali) leta 1998. Do celovite uresničitve reforme, ki jo je predvideval ta načrt, pa ni prišlo (Grad, Kristan in Perenič 2007, 107).

Nov razvoj lokalnih skupnosti v Italiji se začne v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko državni aparat s posebnim zakonom najprej predvidi ločitev upravne oblasti od politične. Zakon iz leta 1990 tudi na novo postavi organizacijski ustroj lokalne skupnosti in razveljavi predpise iz leta 1915 in 1934, ki so dotodaj urejali to področje (Voci 2004). Zakon narekuje novo ureditev občin in provinc in potrjuje avtonomijo lokalnih skupnosti: ta je normativna, organizacijska in upravna, poleg tega zakon predvidi tudi delno davčno in finančno avtonomijo (Zakon št 142/1990, 2. člen, 4. odstavek).

Razvoj lokalnih skupnosti v Italiji se nadaljuje s hitrim tempom skozi celotno desetletje vse do ene največjih reform, ko so leta 2001 z ustavnim zakonom v celoti preoblikovali peto poglavje ustave, ki ureja lokalno samoupravo. Zelo pomembna je že sprememba 114. člena: izvirno besedilo tega člena govori o konstitutivnih prvinah republike, po katerih je bila le-ta razdeljena na regije, province in občine. Nadomestijo jo z določbo, da republiko sestavljajo občine, province, metropolitanska mesta, regije ter država. Občinam, provincam, metropolitanskim mestom ter regijam je zagotovljena avtonomija, ki jo omejujejo zgolj ustavna načela. Navedene skupnosti uživajo politično samostojnost, priznana jim je tudi upravna in finančna samostojnost. Po novi ustavni ureditvi so občine originarne skupnosti, ki jim je zaupano izvrševanje velikega dela upravnih funkcij in storitev v korist njihovih prebivalcev, kakor tudi gospodarskega razvoja (Grad, Kristan in Perenič 2007, 107).

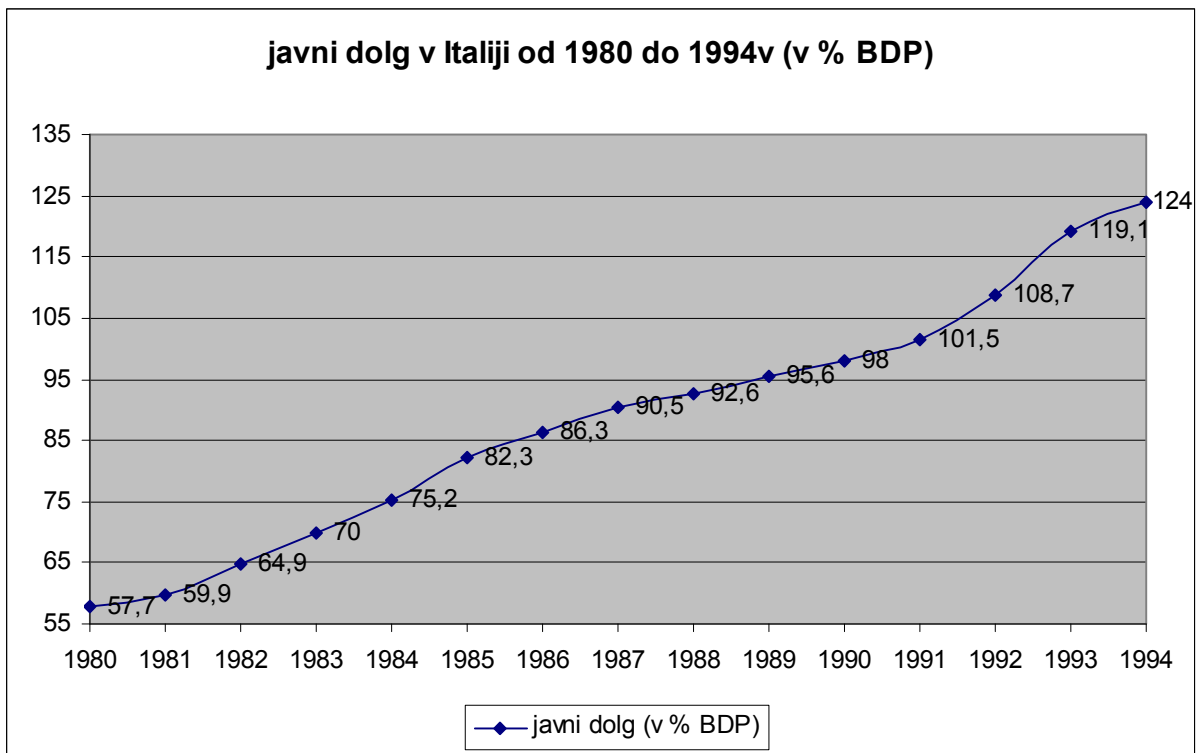
3.7. Doba sprememb in vzroki reform

V tem poglavju bomo predstavili nekaj ekonomskih kazalcev stanja, ki je pripeljalo Italijo do nujnih reform v javni upravi. Tako kot v drugih razvitih državah (ZDA, Velika Britanija, Avstralija, Nova Zelandija) so bili tudi v Italiji znanilci težav v javni upravi predvsem njena neekonomičnost in naraščanje javnega dolga (glej sliko 3.3). Razloge za temeljito reformo javne uprave je nekdanji italijanski minister za javno upravo Franco Bassanini (2000) strnil v štiri točke:

- zastarelost javne uprave, ki ni bila deležne korenite prenove vse od leta 1865,
- neučinkovitost javne uprave, kljub nekaterim izoliranim »otokom«, ki so dosegali odlične rezultate,
- primeri iz drugih evropskih javnih uprav; Italija se je zelo pozno začela primerjati z drugimi evropskimi državami na področju javne uprave in je zato celotna devetdeseta leta namenila dohitevanju drugih držav,
- potratnost javne uprave, ki je veliko prispevala k javnofinančni krizi v Italiji z povečanjem javnega dolga.

Slika 3.3 kaže eksponentno rast javnega dolga v Italiji v osemdesetih letih in v prvi polovici devetdesetih let prešnjega stoletja. Podatki italijanskega finančnega ministrstva se nanašajo na delež javnega dolga v primerjavi z BDP.

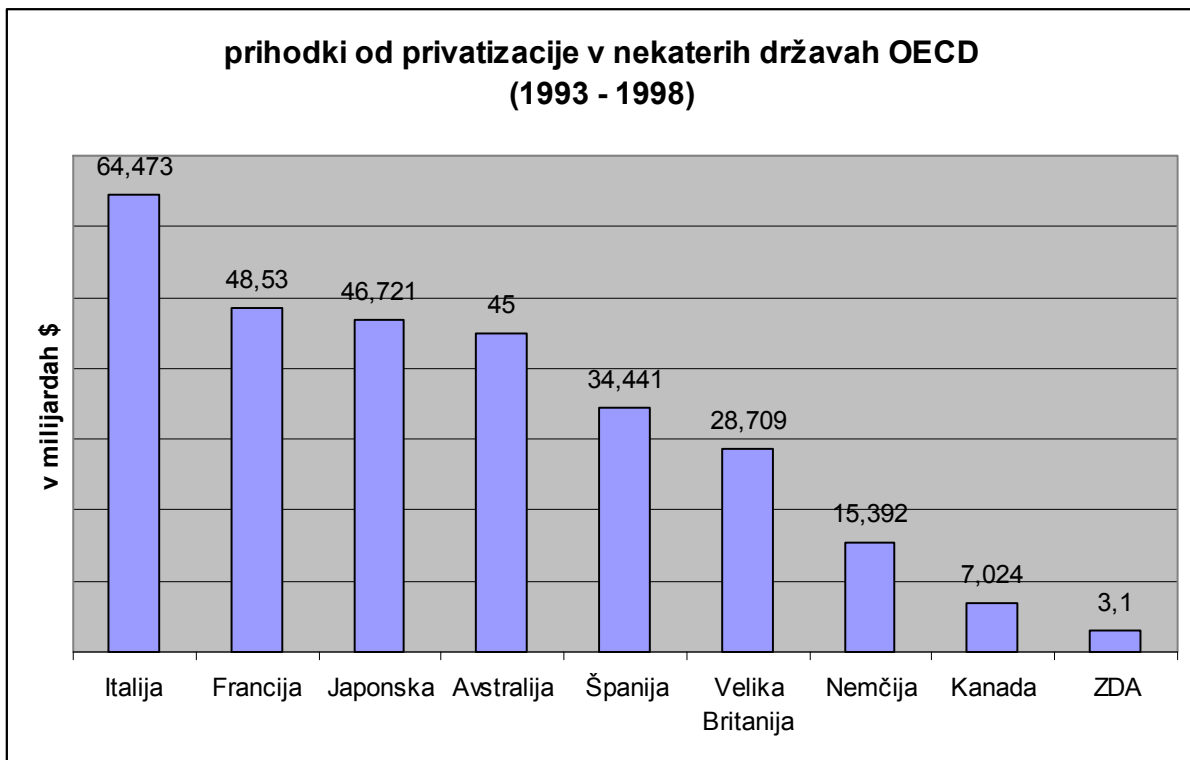
Slika 3.3: Javni dolg v Italiji od 1980 do 1994 (v % od BDP).



Vir: Ministrstvo za finance RI, v Bassanini Franco. 2000. *La riforma della P.A. in Italia*.

Cilj italijanske reforme je bil narediti manj in narediti boljše. Zato se je morala država odpovedati nekaterim funkcijam in hkrati denacionalizirati nekatere javne storitve, ki jih lahko boljše zagotavljajo zasebni sektor ali nevladne organizacije. Italija je tako izpeljala enega največjih privatizacijskih programov na svetu (glej sliko 3.4). Privatizirala so se podjetja BNL, ENI, ENEL, INA, Telecom, Alitalia itd. Hkrati je Italija tudi liberalizirala nekatere storitve, ki jih je prej monopolno urejala država (končal se je na primer monopol državnega Telecoma, saj je bilo razdeljenih več kot 100 licenc fiksne telefonije, tržni delež državnega ENEL-a, podjetja za distribucijo električne energije, je padel z 90% na manj kot 40% itd.).

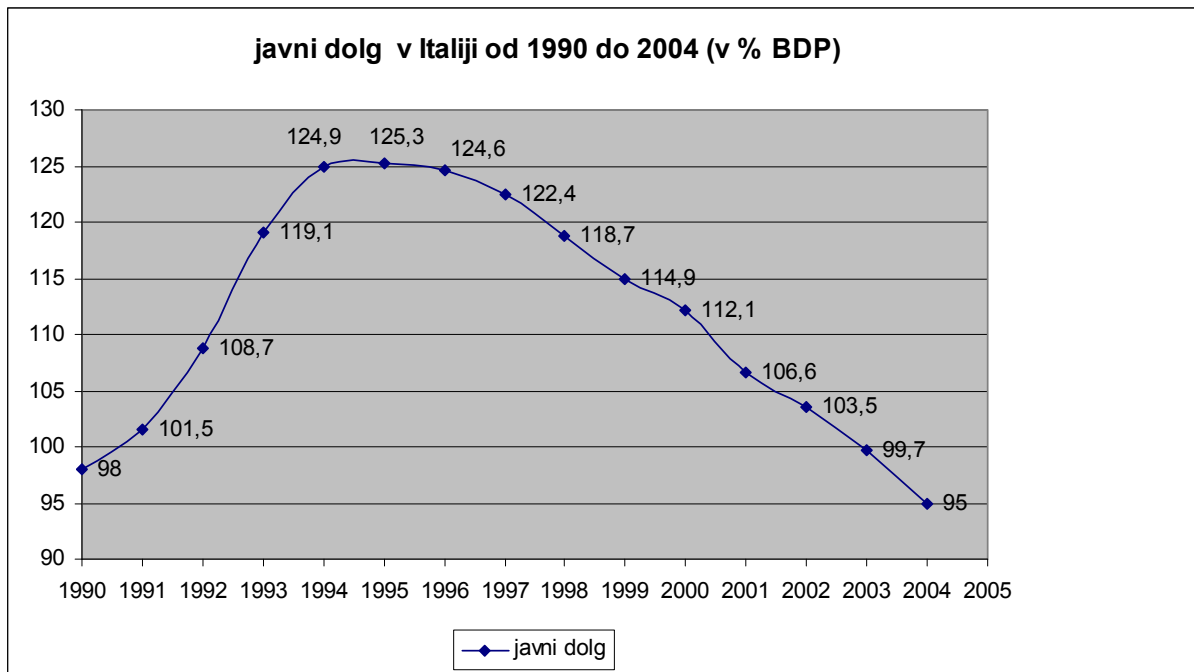
Slika 3.4: Prihodki od privatizacije v nekaterih državah OECD.



Vir: Bassanini, Franco.2000. *La riforma della P.A. in Italia*.

Teoretični navdih za reformo javne uprave v Italiji je nudil novi javni management (Hood 1995). Eden od pogonov je bil brez dvoma zakon št.142 o lokalnih skupnostih, ki je pravzaprav sprožil verižno reakcijo reform (Bassanini 2000). Ločitev politike od upravljanja je bil eden ključnih novih principov, ki so ga kasneje razširili na celotno javno upravo. Poleg tega si italijanska javna uprava zada cilj približati se trem E-jem: efficiency (uspešnost), effectiveness (učinkovitost) in economization (gospodarnost). Zato državna oblast med drugim uvede strožji nadzor nad proračunsko bilanco in sistemski nadzor učinkovitosti v javni upravi, drastično zmanjša število zakonov, ukine številna potrdila, ki so prej zavlačevala upravne postopke, zmanjša število ministrstev in izpelje upravno decentralizacijo s spremembo petega poglavja ustave. Rezultati reform so hitro vidni (glej sliko 3.5).

Slika 3.5: Javni dolg v Italiji od 1990 do 2004 (v % BDP).



Vir: Bassanini, Franco.2000. *La riforma della P.A. in Italia*.

4. LOKALNA SAMOUPRAVA V ITALIJI

Vprašanje globalizacijskih procesov in njihovega vpliva na sodobne države je fenomen, ki zelo zanima znanstveno in strokovno javnost. Mobilnost ljudi, kapitala in informacij ob hitrem razvoju komunikacijskih sredstev postavlja vlogo nacionalne države pod vprašaj. Suvereniteto posamezne države omejujejo mednarodne, transnacionalne in supranacionalne organizacije; prve so ustvarjene z dogovorom med državami in zavezujejo države, ki so jih ustvarile; druge delujejo na svojih področjih načelno neodvisno od katerekoli države, s svojo dejavnostjo pa ustvarjajo dejstva, ki določajo delovanje držav; tretje so rezultat normativnega dogovora držav ustanoviteljic, vendar enkrat ustanovljene, funkcionirajo v skladu z lastnimi pravili in sprejemajo odločitve, ki so obvezne za vse države, tudi ustanoviteljice. Globalizacija pa se giblje tudi v nasprotni smeri. Govora je o lokalizaciji v odnosu do države, v smislu, da nekateri posli prehajajo s centralnega državnega aparata na manjše teritorialne enote, regije, lokalne skupnosti oziroma na vodoravnem nivoju na nedržavne organizacije in druge nosilce¹⁰. Zato analitiki govorijo o globalizaciji in fragmentaciji kot dveh komplementarnih procesih. Lokalizacijo danes razumemo tudi kot poudarjanje položaja posameznika, njegovih pravic in svoboščin ter njegove avtonomije nasproti organiziranim družbenim enotam. V informacijski teoriji je zato nastala skovanka *glokalizacija*, ki označuje prežemanje, preklapljanje in kolizijo globalnega in lokalnega. Sodobna država se tako sooča z močnimi transformacijskimi procesi in je podvržena velikim institucionalnim spremembam. Institucije sodobne države se morajo prilagoditi spremenjenim okoliščinam in iskati pot med globalnim in lokalnim. V nadaljevanju bomo podrobno preučili lokalno samoupravo v Italiji, kjer obstajata dva nasprotna procesa: eden s centrifugalnimi efekti (decentralizacija) in drugi s centripetalnimi efekti (centralizacija). Poleg tega je treba v Italiji upoštevati velika nasprotja med bogatim severom in obubožanim jugom ter vprašanje profiliranja položaja Italije kot članice EU in ene najrazvitejših držav v mednarodnih političnih odnosih. Italija se tako kot številne druge države sooča z globalizacijskimi procesi in je zato prisiljena razmišljati o institucionalnih reformah, ki niso enostavne in ki morajo vzeti v obzir oba procesa – globalizacijo in lokalizacijo.

¹⁰ O tem več v Pusić Evgen: *Država i državna uprava*.

4.1. Upravno politični okvir sistema lokalne samouprave v Italiji

Italija je po svoji ustavni ureditvi unitarna država, italijanski upravni sistem pa je izrazito centraliziran. To je na nek način tudi logično, saj je Italija poleg Nemčije zadnja od velikih evropskih držav, ki je uspela prevladati fevdalne partikularizme in ustvariti enotno nacionalno državo. Proces združevanja italijanskega etničnega prostora se je glede na ostale evropske nacije odvijal dokaj pozno, v sredini 19. stoletja. Zaradi tega je italijanska politična elita tradicionalno nezaupljiva do zahtev, ki prihajajo iz različnih regij (posebno tistih na severu), o nujnosti politične in upravne decentralizacije države.

V devetdesetih letih 20. stoletja je bil italijanski upravni sistem, podobno kot v drugih industrijsko razvitih državah, podvržen korenitim reformam. Razlogi so podobni kot v drugih državah. Eden glavnih je fiskalni primanjkljaj, ki je bil v glavnem posledica dveh dejavnikov:

1. globalizacijski procesi, ki so privedli do stagnacije gospodarske rasti in pomanjkanja investicij v gospodarstvo.
2. preveliki izdatki v javnem sektorju, ki jih je sprožil trajni porast javnih služb.

Poleg tega pa je bilo treba povrniti zaupanje državljanov v upravne in politične institucije, še posebej v Vlado.

V Italiji so bolj kot v drugih evropskih državah upravno reformo spremljale tudi zahteve po ustavnih reformah. Eden od razlogov je bila potreba po ustanavljanju takih institucij, ki bodo zagotavile stabilnost, ojačale demokratične procese in uresničile kvalitetno implementacijo odločitev, ki jih sprejemajo politična telesa¹¹. Sestavni del institucionalnih sprememb je bila krepitev vloge regionalnih enot v italijanskem upravnem sistemu. Omenjeni proces bi se lahko celo končal s federalizacijo Italije in v tem primeru bi italijanski upravno politični sistem sestavljali trije nivoji: centralna državna oblast, regije kot federalne enote ter province, mesta in občine kot enote lokalne samouprave. Vendar se to ni zgodilo in italijanski teritorialni upravni sistem je danes sestavljen iz štirih nivojev: centralna državna uprava, regije kot enote lokalne samouprave tretje stopnje, province kot enote lokalne samouprave druge stopnje in občine kot enote lokalne samouprave prve stopnje. Večina zadev, ki so v

¹¹ Več o tem v Bassanini, Franco. 2000. *Overview of Administrative Reform and implementation in Italy, Organization, Personne, Procedures and Delivery of Public Services*. International Journal of Public Administration, Vol.23, No.2. Routledge.

pristojnosti teles državne uprave, se ureja na ravni provinc. Zaradi dokaj močno izraženega nezadovoljstva z obstoječim modelom, posebej s strani regij, se v Italiji že nekaj časa pojavljajo zahteve po ustavnih spremembah upravno političnega sistema, ki bi pripeljale do klasične federalne ureditve. Te reforme pa so še daleč od dokončne uresničitve, saj o tem ni konsenza na ozemlju celotne države. V nadaljevanju bomo prikazali temeljne institucionalne značilnosti italijanskega sistema lokalne samouprave in reforme, ki se načrtujejo in izvajajo na tem področju.

4.2. Veljavni sistem lokalne samouprave v Italiji

Italijanski teritorialni upravni sistem vključuje štiri nivoje oblasti: centralno državno upravo, 20 regij (dežel), 103 pokrajine (province) in 8100 mest in občin¹². Osrednja državna oblast si pridržuje močne regulatorne pristojnosti v odnosu do enot regionalne in lokalne samouprave, ki so koncentrirane v različnih državnih institucijah. Italijanski parlament tako postavlja zakonodajne okvire za vsako področje odgovornosti, ki je prepuščeno regionalnim parlamentom. Regionalni predpisi, ki jih sprejemajo regionalna predstavniška telesa, morajo biti usklajeni z načeli, ki jih sprejema italijanski parlament; ta lahko v primeru, da bi bili regionalni predpisi v nasprotju z omenjenimi načeli, tudi izglasuje veto. Spori o pristojnosti med osrednjo državno oblastjo in regionalnimi enotami so bili vedno rešeni v korist prve. Tako načelno stališče je večkrat potrdilo tudi italijansko Ustavno sodišče (Bassanini 1997).

Državna uprava v Italiji ohranja kontrolo nad provincialnimi in občinskimi oblastmi z upravnim nadzorom in razdeljevanjem dela materialnih sredstev za njihovo delovanje (del materialnih sredstev predstavljajo avtonomni viri občin in provinc). Poleg tega uresničuje vpliv nad delovanjem enot lokalne samouprave z ustanavljanjem novih vladnih agencij, ki so zadolžene za izvajanje točno določenih vladnih programov, vzpostavljanjem posebnih

¹² Tu velja pojasniti, da je z ustavo iz leta 1947 Italija razdeljena na 20 regij, v okviru vsake regije pa na province. Z ustavo so prav tako odredene regionalne pristojnosti in naloge, o katerih odločata demokratično izbrano regionalno zakonodajno telo in izvršni organ. Oblast na nivoju regije predstavlja tudi superprefekt, ki ima sedež v glavnem mestu vsake regije. Na nivoju province predstavlja oblast prefekt, ki ima sedež v glavnem mestu vsake province. Superprefekt lahko blokira akte regionalnega parlamenta, za katere ugotovi, da so v nasprotju z nacionalnimi interesi. Superprefekt lahko celo razpusti regionalni (deželni) parlament in razpiše nove volitve. Zadnjo besedo o ustavnih vprašanjih ima Ustavno sodišče, Parlament pa odloča o vprašanjih nacionalnega pomena. Temeljni problem tega sistema je, da nekatere ustavne določbe o italijanski regionalni ureditvi niso v celoti nikoli zaživele. Tako je le nekaj regij konstituiranih s polnimi pooblastili, medtem ko režim teritorialnega upravljanja v dobršni meri sloni na provincah. Več v Voci, Paolo. 2004. *Il decentramento e le autonomie locali*. Bologna: Il Mulino.

programov, s katerimi preskrbi sredstva za financiranje nekaterih družbenih dejavnosti, in s financiranjem velikih infrastrukturnih projektov¹³.

Italija nima tako razvitega upravnega sistema, kot je na primer francoski, kjer so nacionalne politične figure bolj vpletene v lokalno politiko, ko se potegujejo za mesto župana, regionalnega predsednika ali druge pomembne lokalne funkcije (Bassanini 1997). Za francoski upravno politični sistem to posledično pomeni dvoje; ni več jasne ločnice med nacionalno in lokalno politiko, in drugo, na ta način se spodbudi politične akterje na nacionalnem nivoju, da medsebojno tekmujejo za sredstva, ki naj bodo usmerjena v njihova lokalna okolja. Tako prihaja do močne povezanosti in interakcije med centralno in lokalno oblastjo, s tem ko se angažma na osrednjem nivoju (npr. v predstavniskem telesu) izkoristi za zagotavljanje materialnih sredstev in drugih potrebnih pogojev, ki lahko privedejo do hitrejšega razvoja lokalne skupnosti, iz katere izhaja posamezni politični akter (Meny 1998). Nekaj podobnega lahko opazimo tudi v Sloveniji, kjer se na volilnih listah na parlamentarnih volitvah redno pojavljajo župani številnih občin, ki so hkrati tudi člani posameznih strank. Te računajo na dober uspeh zaradi njihove prepoznavnosti v lokalnem okolju, župani pa obljublajo, da bodo tako lažje uresničevali svoje programske cilje v korist občanov¹⁴. V Italiji ni take neposredne povezanosti lokalne oblasti z nacionalnim političnim prizoriščem, še posebej odkar so župani neposredno izvoljeni s strani ljudstva. To sicer ne pomeni, da župani niso povezani s svojimi strankami (v primeru, da so člani katere od političnih strank). Vendar župani v Italiji prvenstveno delujejo v korist lokalnih sredin in ne kumulirajo dolžnosti na lokalnem, regionalnem ali celo nacionalnem nivoju. Čeprav še vedno obstaja velika odvisnot od centralne oblasti, imajo župani dovolj svobode, da vzdržujejo politično vodstvo v svojih lokalnih skupnostih.

Province so vmesne lokalne skupnosti med občinami in regijo. Province v Italiji so oblikovane po vzoru francoskih departmajev. Imajo omejene pristojnosti, saj je omejena tudi njihova davčna avtonomija. Pripada jim izvrševanje nekaterih upravnih funkcij ter storitev v korist njihovih prebivalcev, kakor tudi gospodarskega razvoja. Njihova vloga pride še

¹³ O tem več v Draghi, Mario. 2000. Economic Policy Administration, Internal Journal of Public Administration, Vol 23, No 2/3, str. 253 – 273.

¹⁴ V Sloveniji že nekaj let poteka razprava o »dvojnosti interesov« parlamentarcev, ki so hkrati tudi župani. Na tak način po mnenju nekaterih kritikov zastopajo tako zakonodajno kot izvršno vejo oblasti; v parlamentu so po ustavi predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila, kot župani pa morajo predstavljati in zastopati občinske interese. Državni zbor je bil že nekajkrat pred tem, da bi opredelil nezdružljivost županske in poslanske funkcije, a so bili vsi poskusi do sedaj neuspešni. V državnem zboru je v prejšnjem mandatu sedelo 18 poslancev (Vir: Služba za stike z javnostmi v Državnem zboru).

posebej do izraza na podeželskih območjih, zlasti v planinskih, kjer koordinirajo delovanje malih lokalnih skupnosti. Province torej predstavljajo upravne enote, ki zagotavljajo delovanje državne uprave na lokalnem nivoju in so zato sestavni del italijanskega teritorialnega upravnega sistema.

Srce italijanskega sistema lokalne samouprave predstavljajo občine in mesta. Kot v večini drugih držav so pristojne za reševanje tipičnih urbanih težav, kot so na primer prometne povezave, oskrba z vodo, čiščenje in vzdrževanje javnih površin, javna razsvetljava, zbiranje in odvoz odpadkov in zagotavljanje različnih družbenih, kulturnih in drugih javnih servisov. Njihova vloga se je, kot že rečeno, ojačala predvsem z neposrednim izborom županov in z povečanjem avtonomije na davčnem področju. Ena glavnih pomanjkljivosti v obstoječem sistemu lokalne samouprave v Italiji pa je velika razcepljenost. Obstaja več kot 8100 občin (med njimi tudi mestne). Zlasti veliko število manjših občin je koncentrirano na severu države. Te občine imajo zelo velike fiksne stroške in lahko zato ponudijo manjše število javnih dobrin, kot bi jih lahko ponudile večje lokalne samoupravne skupnosti. Vseeno v Italiji obstaja v nekaterih občinah še vedno močan odpor do kakršnihkoli poskusov strukturnih reform, zgolj nekatere (predvsem večje) občine pa poskušajo uvajati nove načine upravljanja, kot je povezovanje z drugimi občinami, gradnja skupnih institucij in organizacij ter uvajanje zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih dobrin - contracting out (Centro studi Luigi Einaudi 2006, 16).

4.3. Reforme: pot k decentralizaciji

Kot smo že omenili v uvodu magistrskega dela, so se korenite reforme v italijanski javni uprave začele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ki so bile praktično tudi prve po letu 1865. Razlog je bila predvsem neučinkovitost javne uprave in visoki stroški, ki prispevajo velik del k splošni krizi javnih financ. V Italiji se je tako pred dvema desetletjema začel proces privatizacije javnih služb, liberalizacije javnih dobrin in opuščanja nenujnih funkcij državne uprave (Dente 1999, 57). Velike spremembe so doživljale tudi lokalne skupnosti:

- neposredna izvolitev županov (1993), predsednikov provinc (1993) in predsednikov dežel (2000),

- večja finančna avtonomija ali t. i. »fiskalni federalizem«, ki pomeni prenos nekaterih dajatev v izključno pristojnost lokalnih skupnosti¹⁵,
- izboljšanje upravljanja v lokalnih skupnosti: uvedba funkcije generalnega direktorja kot *city menedžerja*, nove metode in tehnike upravljanja, vezanost plač na uspešnost itd.

Glede upravne decentralizacije je največ prispeval zakon iz leta 1997 (Zakon št.59), ki je prinesel številne spremembe v italijanski upravni sistem z vzpostavitvijo »upravnega federalizma«, ki je v marsičem podoben nemškemu modelu federalne ureditve države (Dente 1999). Tako je osrednja oblast prepustila niz upravnih poslov regionalnim oblastem, provincam in občinam, v skladu z načelom subsidiarnosti. Popolna uveljavitev teh sprememb pa je naletela na odpor s strani birokratov v državni upravi, ki se niso želeli sprijazniti s tako reformo. Na drugi strani so regionalne oblasti zahtevale še večji prenos pristojnosti, kar so utemeljevale s tem, da obstoječa pooblastila niso dovolj za uresničenje vseh nalog, za katere so po novem zadolžene (Brosio 2000, 353).

Še naprej obstajajo številne razlike v funkcioniranju lokalnih samoupravnih skupnosti v južnih delih Italije od tistih v sredinskem in severnem delu države. Slednje so veliko bolj uspešne v svojem delovanju kot tiste na jugu. Prebivalci v osrednjem in severnem delu države so v glavnem zadovoljni s funkcioniranjem lokalnih in regionalnih enot, medtem ko izražajo številne pomisleke nad delovanjem osrednje državne oblasti (državne uprave). Prebivalci na jugu pa so nezadovoljni z vsemi nivoji oblasti - oblast, v katerikoli obliki povezujejo s korupcijo, neučinkovitostjo in nedostopnostjo (ibid., 354). Te razlike v percepciji delovanja lokalne in državne uprave se odražajo tudi v stališčih italijanskih prebivalcev o procesih decentralizacije. Medtem ko v severnih in osrednjih delih države podpirajo spremembe na številnih področjih družbenega življenja, so prebivalci na jugu italijanskega škorinja veliko bolj skeptični in od sprememb na upravnem in drugih področjih ne pričakujejo konkretnih rezultatov¹⁶.

¹⁵ Danes davčni prihodki predstavljajo približno 50% vseh prihodkov v italijanskih lokalnih skupnostih, kar se ujema s povprečjem drugih razvitih držav (Dente 1999, 36).

¹⁶ Samo štiri severne italijanske regije lahko v celoti pokrijejo svoje proračunske stroške s sredstvi, s katerimi same razpolagajo. Številne regije se temu ne morejo niti približati, saj niso sposobne pokriti niti stroškov osnovnih javnih dobrin (Maggi in Piperno 1995, 42).

Val reform se je kljub temu nadaljeval in ustavni zakon iz leta 2001 je prinesel številne novosti tudi na področju državne uprave in lokalne samouprave. Občine so po tem zakonu originarne skupnosti, ki jim je zaupano izvrševanje velikega dela upravnih funkcij ter storitev v korist njihovih prebivalcev, kakor tudi gospodarskega razvoja. Izvrševanje upravnih funkcij kot rečeno pripada občinam, če je treba zagotoviti njihovo enotno izvrševanje, pa jih lahko izvršujejo tudi druge lokalne skupnosti in država. Novost so tudi zveze občin, ki jih lahko ustanovijo dve ali več občin za skupno izvrševanje nekaterih funkcij. Lokalnim skupnostim je zagotovljena finančna samostojnost, z omejitvijo, da regije ne smejo predpisovati izvoznih in uvoznih davščin in sprejemati ukrepov, ki bi ovirali svoboden pretok ljudi in blaga med regijami ali omejevali izvrševanje pravice do dela v kateremkoli delu državnega ozemlja. Novost so tudi metropolitanska mesta, kot posebna vrsta provinc. Tak status ima deset velikih italijanskih mest, skupaj z občinami, ki so z njimi povezane prostorsko, gospodarsko, socialno in kulturno. Najpomembnejše spremembe v novi ustavni ureditvi regionalizma je videti v močno decentralizirani razdelitvi pristojnosti med regijami in državo. Prejšnja ureditev je splošno zakonodajno pristojnost pridržala za državo, regije pa so smele samostojno urejati le tista področja, ki jih je ustava izrecno namenila regijam, po sedanji ureditvi pa velja obrnjeno načelo, da smejo regije zakonodajno urejati vse, kar ni izrecno pridržano za državo. Svet regije je zakonodajni organ, ki sprejema regijski statut. To je povsem avtonomen akt, saj lahko vlada ustavnemu sodišču predlaga zgolj ustavno presojno besedila. Država je do reforme leta 2001 opravljala tudi vrsto nadzornih funkcij nad regijami, ki pa so jih s to reformo bistveno utesnili. Tako je bil odpravljen vladni komisar, ki je vzpostavljal sodelovanje in usklajevanje med državo in regijo, odpravljen pa je tudi neposreden vladni nadzor nad zakonitostjo in primernostjo regijskih aktov. Ohranjena pa je pravica osrednje oblasti, da razpusti regijski svet (in odstavi predsednika regije) zaradi dejanj, ki nasprotujejo ustavi, ali zaradi resnih kršitev zakonov.

Reforme so se nadaljevale tudi v naslednjih letih. Tako je ob koncu leta 2005 italijanski parlament sprejel ustavni zakon, s katerim naj bi dopolnil ustavno reformo iz leta 2001. Velike spremembe je predvidel zlasti pri delovanju parlamenta in vlade, razmerja med državo in lokalnimi skupnostmi pa ni oblikoval na novo, ampak je predvidel zgolj nekatere spremembe. Vendar so prebivalci Italije na ustavnem referendumu junija 2006 novosti zavrnil.

5. NOVI MODELI LOKALNE SKUPNOSTI V ITALIJI

Lokalna samouprava je pokazatelj demokratičnosti neke države in po stališčih Sveta Evrope temeljni kamen vsake demokracije. Dokumenti Sveta Evrope (pa tudi Evropske Unije) govorijo vse več o potrebi po kremitvi lokalne in regionalne demokracije, pri čemer v ospredje postavljajo državljana, kateremu morajo biti predvsem namenjene vse dejavnosti v lokalnih skupnostih (Vlaj 2002). Za doseganje ciljev in zadovoljevanje potreb občanov morajo lokalne skupnosti ob navadno omejenih resursih (kadrovskih, prostorskih in finančnih) iskati vedno nove poti in pri tem uporabljati drugačne pristope k upravljanju. Zato v delo organov lokalne skupnosti vedno bolj prodira tudi menedžment. Njegov pomen je zlasti v ospredju, ko se od novoustanovljenih lokalnih skupnosti zahteva večja kakovost in racionalnost dela (poslovanja). V ospredju je tako projektni pristop reševanja problema, njegova analiza, iskanje možnih alternativnih rešitev, izbor najustreznejše metode in njeno izvajanje ter spremljanje doseženih rezultatov (učinkov) na podlagi povratnih informacij. Tako dosežena kakovost utrjuje pojem in vsebino lokalne samouprave, kot enega od stebrov demokracije, ki sloni na načelih avtonomije, subsidiarnosti in zakonitosti pri opravljanju javnih zadev lokalnega pomena (Verbič 2003, 72).

V Italiji so se prve spremembe v lokalnih skupnostih na tem področju začele dogajati v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in se nadaljujejo še danes. Zakonodajalec je tako leta 1995 med obvezne sestavine lokalnih skupnosti uvedel nekatere inštrumente kontrole upravljanja, med katerimi je tudi izvršilni načrt upravljanja (PEG – Piano esecutivo di gestione). S tem je bil prvič uveden sistem specifične interne kontrole za lokalne skupnosti (Petronio 2002), ki je nadomestil nadzor državne uprave, vse z namenom, da se utrdi odnos med lokalno samoupravno skupnostjo in njenim prebivalstvom. Mussari (1997) govori o »novem modelu lokalne skupnosti«, ki mora odgovarjati na spodbude iz okolja ne samo z ustvarjanjem novih produktov in dobrin, ampak tudi s spreminjanjem načina upravljanja, da bi se s tem prilagodil socialnemu in ekonomskemu razvoju. Uporaba sistema interne kontrole mora lokalnim administracijam omogočiti »dinamično ubranost z okoljem, v katerem delujejo« (ibid., 12).

Z vladnim zakonom št. 286 (1999) v Italiji natančneje predvidijo štiri mehanizme interne kontrole (Farneti 2006, 32):

- kontrola upravnih in računovodskih izkazov; cilj je zagotoviti zakonitost, pravilnost in poštenost upravnih postopkov,
- kontrola upravljanja, ki naj preveri uspešnost, učinkovitost in ekonomičnost upravnih postopkov,
- ocena vodstvenih uslužbencev, ki naj preveri njihovo delo in rezultate,
- strateška kontrola, ki naj preveri primernost sprejetih odločitev v fazi uresničevanja načrtov.

Z mehanizmi interne kontrole, ki so bili do tedaj skoraj neznani¹⁷, zakonodajalec uvede nov metamodel javnega menedžmenta (ibid., 35). Vlada je te mehanizme še nekoliko spremenila v predpisu T.U.E.L. (Testo unico degli enti locali), v katerem je združila norme o lokalni samoupravi. Popravki so šli predvsem v smer odpravljanja nedoslednosti pri izvajanju mehanizmov interne kontrole, nov predpis namreč uvede obvezno uporabo vseh štirih ukrepov. S tem podkrepi Mussarijev model lokalne skupnosti, ki naj bi z novim in podrobnim normativnim okvirjem pripeljal do prenove upravljanja v italijanskih lokalnih skupnostih.

5.1. Sodobne metode in tehnike menedžmenta v lokalnih skupnostih v Italiji

Javna uprava in lokalna samouprava sta nepogrešljiv del političnega sistema vsake države. Padec meja v Evropi, uveljavitev štirih svoboščin gibanja – blaga, storitev, kapitala in ljudi –, uvedba skupne evropske valute in posledične omejitve devalvacijskih vplivov kot elementov spodbujanja konkurenčnosti, izravnavanje obrestnih mer ... Vse to je vplivalo tudi na javnoupjavne sisteme, kar je zahtevalo hiter odziv in sprejetje ukrepov, s katerimi naj bi države prestrukturirale osnovne elemente teh sistemov. Zavedati se je namreč treba, da so odnosi med različnimi subjekti postali bolj neposredni in so brez vmesnih, bolj ali manj umetnih ovir. V evropskem (in tudi globalnem) prostoru igra javna uprava zelo pomembno vlogo. Še bolj pomembne pa so spremembe v lokalnih skupnostih, kjer je ključna ločitev politike (policy) od upravljanja (administration). V tej luči prihaja vloga vodstvenih struktur vse bolj v ospredje, širjenje in spreminjanje njihovih pristojnosti pa del procesa upravljalске

¹⁷ Mehanizmi interne kontrole sicer niso popolna novost v italijanskem upravnem sistemu. Že prej so obstajale inšpekcijske službe, ki pa so bile skozi čas ukinjene oziroma niso več delovale v skladu s prvotnimi načrti. Cassese je mnenja, da so na tako stanje veliko vplivali politični interesi (politika si je lastila monopol nad nadzorom celotne državne uprave), pa tudi odpor samih upravnih birokratov, ki se niso strinjali s tem, da jih nadzirajo »njim enaki« (Cassese 1994, 34).

avtonomije. Večanje avtonomije, skupaj z zahtevo po večji učinkovitosti in uspešnosti, prinaša potrebo po uvajanju nove menedžerske kulture tudi v lokalne skupnosti, ki naj bi v upravljanje prinesla nove tehnike in obnašanja, ki so usmerjena k rezultatom. V tem kontekstu so v Italiji pred dobrim desetletjem uvedli figuro generalnega direktorja lokalne skupnosti (občine in province), ki naj bi v upravljanje lokalne skupnosti prinesel tiste metode in tehnike, ki jih že nekaj časa uporabljajo gospodarski subjekti; seveda mora ob tem upoštevati specifične značilnosti in principe, ki označujejo javni sektor, torej socialno komponento in dejstvo, da dobiček ni prioriteten cilj. Figura generalnega direktorja lokalne skupnosti je tako postala vez med političnim vodstvom (župan in občinski svet oziroma predsednik province in provincialni odbor) in upravljalsko strukturo lokalne skupnosti. Osrednja naloga generalnega direktorja lokalne skupnosti je torej koordinacija dela v občini ali provinci in uvajanje novih pristopov v upravljanju, ki naj bi povečali ekonomičnost, uspešnost in učinkovitost poslovanja lokalne skupnosti. Ta koordinacija poteka z jasno določitvijo strateških ciljev, ki jih v lokalni skupnosti predstavlja županov program oz. program predsednika province. Ta dokument je potrebno pretvoriti v konkretne cilje in projekte, ob tem pa ustvariti tudi načrt kontrole izvajanja teh projektov v različnih sektorjih lokalne skupnosti. Kot lahko hitro ugotovimo, je vloga generalnega direktorja kot lokalnega menedžerja izredno pomembna, zato mu v nadaljevanju naše naloge namenjamo posebno poglavje.

Cilj lokalnega menedžmenta je spodbujati pozitivne lastnosti (ideje, gibal), ki ustvarjajo novo dodano vrednost, jih povezujejo z okoljem in tako dvigajo obstoječo raven življenja in dela slehernega občana. Gre za odprto dejavnost, ki ne zajema samo občinske uprave temveč celotno strukturo lokalne oblasti, ki spodbuja pretok znanja, idej in kapitala znotraj in izven lokalne skupnosti in ki zagotavlja občanu možnost za aktiven vpliv na odločitve na lokalni ravni (Verbič 2003, 16). V preteklosti so nastajali številni modeli lokalnega menedžmenta, ta razvoj pa poteka še danes. Peter Drucker pravi, da zna biti pojav menedžmenta »ključni dogodek našega časa, veliko pomembnejši kot vsi dogodki z naslovnih strani časopisov. Redkokdaj, če sploh kdaj, se je nov pojav, nova vodilna skupina, nova dejavnost uveljavila tako hitro, kot se je menedžment v prehodu v tretje tisočletje« (Drucker 2004, 2).

V zadnjih dveh desetletjih, najbolj pa po ustavni reformi iz leta 2001 so italijanske lokalne skupnosti pridobile večjo samostojnost, spremembe togih predpisov pa so omogočile drugačen pristop k upravljanju in uporabo nekaterih inštrumentov, ki so bili v preteklosti

značilni predvsem za zasebni sektor. Upravljalni proces je sklenjen krog, v katerem se povezujejo načrtovanje – organizacija – realizacija – kontrola; v vseh teh fazah pa je možno uporabiti menedžerske inštrumente in s tem izboljšati odločanje. Cascioli (2004, 16) tako navaja, da se italijanske lokalne skupnosti v zadnjih letih poslužujejo naslednjih pristopov k upravljanju, ki so bili sprva značilni zgolj v podjetniškem svetu:

1. faza načrtovanja: - marketing javnih storitev (analiza ponudbe in povpraševanja)
 - analiza stroškov in koristi (določanje vrstnega reda med alternativnimi projekti)
2. faza organizacije: - marketing javnih storitev (zbiranje podatkov za pravilno izbiro prednostnih nalog)
 - analiza organizacijskega ustroja lokalne skupnosti (boljša izraba delovnih virov)
 - načrtovanje »ničnega« proračuna (iskanje alternativnih operativnih metod, ki so cenejše in nudijo isti učinek)
 - proces benchmarkinga (primerjava praks različnih ustanov)
3. faza realizacije: - marketing javnih storitev (raziskava zadovoljstva uporabnika)
4. faza kontrole: - marketing javnih storitev (monitoring zadovoljstva uporabnika)
 - analiza stroškov in koristi (ocena učinkovitosti)
 - organizacijska analiza (določanje popravilnih posegov)
 - proces benchmarkinga (uporaba praks, ki so se drugje izkazale kot bolj učinkovite in uspešne)

5.1.1 Marketing javnih storitev

V fazi načrtovanja ciljev, ki jih želi uresničiti lokalna skupnost skladno z nacionalnimi in regionalnimi smernicami, je zelo pomembno, da najprej identificira dejanske potrebe območja in pravilno določi potencialnega uporabnika storitev in njegova pričakovanja (Cascioli 2004, 19). V ta namen mora lokalna skupnost z marketinškimi raziskavami:

- analizirati značilnosti populacije (po starostni strukturi, izobrazbi, dohodku ...), saj nam ti podatki nudijo osnovne informacije in omogočajo izbiro kategorije prebivalstva, ki zahteva prioritarno obravnavo in hitre posege na socialnem področju;
- analizirati obstoječo ponudbo storitev v lokalni skupnosti (pri tem mora raziskati vse parametre, od krajevne dostopnosti, konkretne učinkovitosti, zadovoljstva uporabnikov ...);

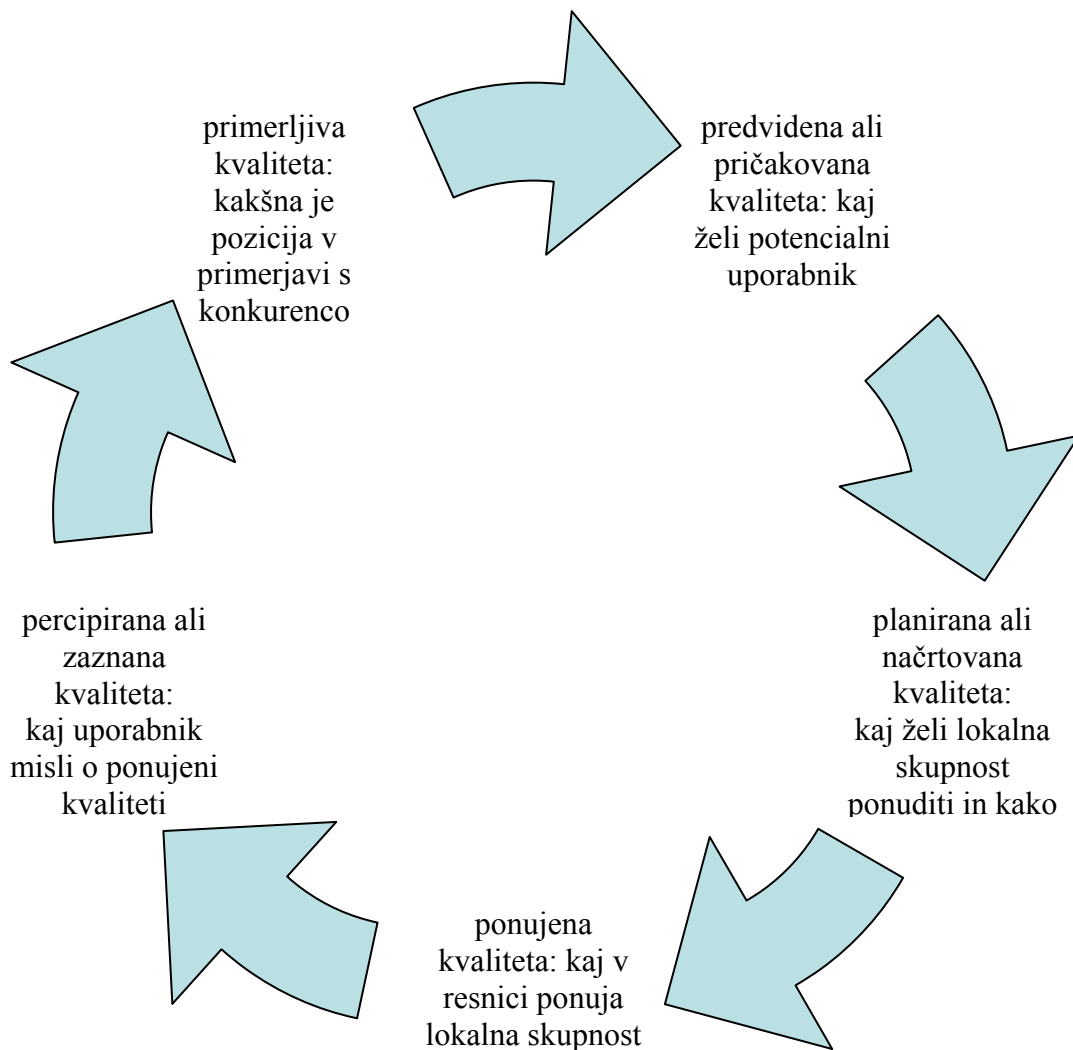
- definirati potencialno bodoče povpraševanje (glede na analizo populacije in obstoječe ponudbe)

Ko lokalna skupnost uspe identificirati posamezne cilje, je marketing javnih storitev tisti inštrument, ki skozi proces organizacije omogoči pravilno izbiro produktov, ki jih želi lokalna skupnost ponuditi trgu. Dojemanje potreb je namreč zelo subjektivno in prav z marketingom lahko lokalna skupnost ugotavlja resnične potrebe prebivalstva na svojem območju in se s tem izogne trošenju sredstev za produkte in storitve, ki ne izboljšujejo kvaliteto življenja v skupnosti. Marketing je zelo pomemben tudi v nadaljnjih fazah, zlasti v fazi nadzora zadovoljstva uporabnikov z javnimi storitvami, ki že obstajajo. Negro (2003, 67) tako razdeli marketinški proces v pet faz (glej tudi sliko 5.1), v katerih analizira kvaliteto javnih storitev:

- (1) predvidena/pričakovana kvaliteta: gre za ugotavljanje dejanskih potreb prebivalstva,
- (2) planirana/načrtovana kvaliteta: definicija karakterističnih elementov javne storitve – kaj želi lokalna skupnost nuditi občanu in kako,
- (3) ponujena kvaliteta: nujna je sprotna analiza dejanske ponudbe posamezne storitve glede na načrtovano in predvideno,
- (4) percepirana/zaznana kvaliteta: v tem primeru gre za zunanjo evalvacijo; pomemben je uporabnik in njegovo občutenje ponujene javne storitve, njegova ocena kvalitete in stopnja zadovoljstva,
- (5) primerljiva kvaliteta: analiza se razširi še na potencialno konkurenco, v tej fazi je pomembna primerjava storitev z drugimi ponudniki in možnost izboljšave.

Negro torej poudarja pomen marketinga za zadovoljevanje želja lokalnega prebivalstva v vseh fazah ponudbe javne storitve: od načrtovanja, realizacije in faze nadzora.

Slika 5.1: Negrov model kontrole kvalitete javne storitve.



Povzeto po: Negro, Giuseppe. *Organizzare la qualità nei servizi*.

Marketing javnih storitev postaja vse bolj pomemben dejavnik razvoja in načrtovanja v lokalnih skupnostih v Italiji. V zadnjih letih zato vse več občin in provinc ustanavlja posebne oddelke znotraj lokalne uprave, ki se načrtno ukvarjajo s to dejavnostjo. Vendar je število lokalnih skupnosti z uradi, kjer je marketing izključna in edina dejavnost še vedno majhno. Predvsem manjše občine večinoma v enem uradu združujejo več dejavnosti: marketing, turizem, urbanizacijo, odnose z javnostmi itd. (Cascioli 2004, 25).

5.1.2. Analiza stroškov/koristi (cost - benefits analiza)

Ideja o cost-benefits analizi oziroma analizi stroškov in koristi (metoda CBA) se je prvič pojavila v članku francoskega inženirja Julesa Dupuita iz leta 1848, v praksi pa se je uveljavila v ZDA pred drugo svetovno vojno. Analiza stroškov in koristi je temeljno orodje za ocenjevanje gospodarskih koristi projektov. Načeloma je treba oceniti vse vplive: finančni, gospodarski in socialni vpliv, vpliv na okolje itd. Cilj analize stroškov in koristi je opredeliti in denarno oceniti (tj. pripisati denarno vrednost) vse možne vplive, da se določijo stroški in koristi projekta; potem se rezultati združijo (neto koristi) in oblikujejo sklepi o tem, ali je projekt zaželen in se ga izplača izvesti. Stroške in koristi je treba oceniti ločeno s preučitvijo razlike med primerom scenarija, ki vključuje projekt, in primerom scenarija, ki projekta ne vključuje (Cascioli 2004).

Cost benefits analiza se lahko uporabi tudi pri merjenju projektov, ki niso izključno ekonomski in se torej lahko opravlja takrat, ko je potrebno dokazati, da je predvideni projekt družbeno sprejemljiv in da so koristi, ki jih ta projekt ustvarja večje od njegovih stroškov. Tako je v primeru marketinškega odločanja, o katerem je bilo govora v prejšnjem poglavju, analiza stroškov in koristi primerna v fazi načrtovanja ciljev. Potem ko se z marketingom javnih storitev ugotovijo struktura populacije, konkurenca in potencialna uporabnost, lako s CBA analizo ugotovimo korelacijo med pozitivnimi učinki določenih programov, projektov, investicij (koristi) in naporih za njihovo realizacijo (stroški). To odvisnost nato prevedemo v ekonomske termine in primerjamo uporabnost določene storitve s sredstvi, s katerimi razpolaga lokalna skupnost.

Analiza stroškov in koristi pa ni čudežno orodje. Uporaba tega inštrumenta lahko zlasti v javni upravi predstavlja dvorezen meč, saj je nekatere dobrine ali storitve zelo težko denarno oceniti. Heinzerlingova in Ackerman v študiji o načinu vrednotenja koristi pri metodi CBA prikažeta stališča mnogih ekonomistov, ki poudarjajo ekonomsko učinkovitost, zatem pa pokažeta, da je takšno stališče napačno. Kot tudi drugi kritiki metode CBA ugotavljata, da ima hude hibe, ki vodijo do napačnih in zavajajočih rezultatov. Metoda CBA navadno pokaže slabše rezultate od dejanskih, ker so iz vrednotenja pogosto izpuščene koristi, ki se jih ne da izraziti z denarjem (Heinzerling in Ackerman 2004). Med pomembne slabosti te metode kritiki uvrščajo tudi njeno neobjektivnost in nepreglednost. Predpostavke metode so strokovno zahtevne, zaradi česar javnosti metoda ni razumljiva. Javna razprava se zato

osredotoči na zavajajoče vrednosti, medtem ko se koristi, ki niso prevedene v denar, preprosto spregledajo.

5.1.3. Analiza organizacijske strukture

Potem ko lokalna skupnost določi cilje, ki jih želi doseči, mora pristopiti k operativni organizaciji vsake posamezne storitve (lokalnega urada, službe, organizacijske enote), zato da izbere najprimernejše oblike uresničevanja. Prvi korak je zato analiza organizacije, ki omogoči načrtovanje najprimernejšega logističnega sistema (Cascioli 2004, 36). Strukturna analiza organizacije tako služi pri:

- določitvi centralizacije/decentralizacije operativnih enot,
- opredelitvi velikosti posameznega sektorja (službe), tako z vidike njegove sestave (razčlenjenosti na posamezne dejavnosti) kot z vidika številčnosti osebja,
- določitvi specifične pristojnosti vsakega sektorja (službe) in njegovih zahtev glede povezovanja z drugimi službami,
- določitvi hierarhičnih razmerij med sektorji in
- določitvi odgovornosti.

Strukturna analiza organizacije se navadno določa s pomočjo razgovorov in intervjujev, s katerimi se zberejo relevantne informacije, in organigramov, s katerimi se projektira sistem (ki se lahko nato tudi spreminja).

V teoriji so se izoblikovali nekateri organizacijski modeli, ki so tipični tudi za javno upravo:

- birokratični (funkcionalni) model: izhaja neposredno iz Webrovega modela »racionalne birokratske organizacije« in temelji na specializaciji dela, hierarhični strukturi, formalni komunikaciji, brezosebnosti v odnosih, standardizaciji procesov.

T. Bums in G. M. Stalker pa sta proučevala in ugotavljala vpliv okolja na organizacijo in tako oblikovala dva tipa organizacije, mehanski in organski model:

- organski model: v ospredju so timsko delo brez stroge hierarhije, vsestranske, ne le vertikalne komunikacije, majhna stopnja formalizacije in standardizacije, nizka specializacija, močna decentralizacija. Takšna organizacija se je sposobna odzivati na spremembe v okolju s sprejemanjem hitrih odločitev.

- mehanska organizacija: zanjo so značilne visoka specializacija, standardizacija, formalizacija, centralizacija odločanja in stroga hierarhija z vertikalnimi komunikacijami. Mehanska oziroma mehanistična organizacija je učinkovita v razmerah dokaj stabilnega trga in za ustaljeno tehnologijo.

Delavci v mehanski organizaciji niso poistoveteni s cilji družbe in opravljajo svoje delo kot nekaj, kar je ločeno od družbe. Vsi postopki so natančno določeni in opisani. Komunikacija poteka vertikalno in enosmerno od vrha navzdol v obliki ukazov in navodil. Delovanje podjetja in obnašanje zaposlenih je uravnavano na osnovi navodil in odločitev, ki jih sprejemajo nadrejeni, zato je treba poznati predvsem pravila in njihovo uporabo. Ta tip organizacije je primeren za podjetja z množinsko proizvodnjo, ki delujejo v stabilnem okolju in z ustaljeno tehnologijo (Burns in Stalker 1969, 345). Organska organizacija je v nasprotju z mehansko primerna za spremenljivo okolje, saj se je zaradi fleksibilnosti sposobna hitro odzvati na spremembe. Zanja je značilna majhna formalizacija in manjša delitev dela. Zaposleni so bolj predani ciljem podjetja. Organska organizacija je prilagodljiva, med organizacijskimi ravnmi nima večjih ovir, dobro izrablja strokovnost, ki je prisotna v podjetju. Komuniciranje poteka v veliki meri ustno v obe smeri in je bolj podobno horizontalnemu posvetovanju kot vertikalnemu ukazovanju. Delovna mesta in naloge niso strogo določene in se spreminjajo glede na zahteve okolja (ibid., 346)

V tabeli 5.1 so prikazane glavne razlike med organsko in mehansko organizacijo glede na različne organizacijske spremenljivke.

Tabela 5.1: Značilnosti mehanske in organske strukture organizacije.

Značilnosti strukture	Mehanska struktura	Organska struktura
<i>Odprtost do vplivov okolja</i>	skuša minimalizirati vplive in zmanjšati negotovost	se prilagaja vplivom
<i>Formalizacija dejavnosti</i>	velika	majhna
<i>Diferenciacija dejavnosti</i>	specifične, izključujoče se funkcije in oddelki	splošne, prekrivajoče se dejavnosti
<i>Usklajevanje dejavnosti</i>	na podlagi hierarhije in administrativnih postopkov	na podlagi medsebojnega sodelovanja
<i>Oblast in struktura</i>	koncentrirana, hierarhična	razpršena
<i>Vir moči</i>	položaj	znanje in strokovnost
<i>Odgovornost</i>	opredeljena s položajem v organizacijski strukturi	določena z razmerami in pričakovanji
<i>Vplivi v strukturi</i>	hierarhični, enosmerni, navzdol	dvosmerni
<i>Postopki in pravila</i>	številni, pisni, formalni	redki, nenapisani, neformalni
<i>Razlike v moči in statusu</i>	velike razlike med ravni	majhne razlike
<i>Odločanje</i>	centralizirano, koncentrirano na vrhu	centralizirano in razporejeno po organizaciji
<i>Stalnost strukture</i>	težnja k relativni nespremenljivosti	stalno prilagajanje novim razmeram

Povzeto po: Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*, str. 185.

Temeljna ugotovitev je, da ni organizacijske strukture, ki bi bila najprimernejša za vse vrste organizacij v vseh časih in v vseh okoljih. Organizacije lahko uspešno delujejo v sorazmerno raznolikih pogojih, s tem da svojo strukturo prilagajajo tem pogojem (Kavčič 1991, 184).

5.1.4 Analiza operativnih postopkov

Potem ko lokalna skupnost določi najboljšo organizacijsko strukturo za uresničevanje svojih načrtov je pomembno, da določi tudi učinkovite operativne pristope. Za korektno analizo letih je potrebno razbrati posamezne faze in naloge, ki sestavljajo delo (storitev) ter njene organizacijske enote. Na tak način ima lokalna skupnost vse elemente za racionalizacijo postopkov, kar skuša doseči z (Cascioli 2004, 49):

- *eliminacijo* v primeru, da postopek (operacija) ni potreben; v skladu s principom, da je treba odstraniti vsako delo, ki ni nujno potrebno,
- *kombinacijo*, če je možno s sestavljanjem in združevanjem zmanjšati število operacij,
- *modificiranjem niza postopkov*, če je možno na tak način zmanjšati količino dela,
- *poenostavitvijo* postopkov (manj obrazcev, brošur, manjše število zaposlenih za določeno operacijo)
- *tehničnimi izboljšavami* (uporaba računalnikov in drugih strojev, ki nadomeščajo človeško delo),
- *časovnimi izboljšavami* (kadar se ugotovi velike časovne izgube, ki bi se jim lahko izognili z drugačnimi operativnimi postopki).

Racionalizacija in prestrukturiranje morata voditi k novim postopkom, ki izboljšujejo staro stanje.

5.1.5 Načrtovanje javnih izdatkov na ničelni osnovi (zero based budgeting)

Vloga lokalnih skupnosti v Italiji se je v zadnjem desetletju zelo spremenila in posledično se je spremenila tudi odgovornost do načrtovanja investicij na nižjih institucionalnih nivojih. S spremembami na zakonodajnem področju se zaključuje prehod od sistema finančne decentralizacije k sistemu finančne avtonomije lokalnih skupnosti (Passoni 2007). Težave z naraščanjem javnega dolga v Italiji konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so močno vplivale na ekonomsko in monetarno politiko zadnjih let: proces sanacije je vključeval vse pore javne uprave, zlasti lokalne samoupravne skupnosti so morale prispevati veliko k zmanjševanju dolga z ostro politiko kontrole zadolževanja. Pri tem je igral pomembno vlogo tudi drugačen pristop pri oblikovanju proračuna lokalne skupnosti: zero based budget (ZBB).

Ta način sestavljanja proračuna je zasnovan na predpostavki, da se proces sestavljanja proračuna za tekoče delovanje (operating budgets) začne vsako leto znova. Vsaka postavka javnih izdatkov mora biti vsako leto na novo ali ponovno utemeljena, da bi se izognili brezpogojnemu ohranjanju ali povečevanju ravni javnih izdatkov, odobrenih v predhodnih letih (Jones in Pendlebury 2001, 88). ZBB je po svoji osnovni definiciji zasnovan tako, da vsi postopki, ki ga sestavljajo, vodijo k ugotavljanju ciljev proračunskega uporabnika. V tem kontekstu je sestavljen iz treh osnovnih stopenj:

1. ugotavljanja odločitvenih enot (decision units),
2. razvoja odločitvenih paketov (decision packages) in
3. preverjanja in razvrščanja odločitvenih paketov.

Največja prednost »ničelnega proračuna« je, da izhaja iz predpostavke, da predhodno leto ni nujno primerna osnova tudi za razporejanje javnofinančnih sredstev za naslednje leto. Tako zagotavlja večji obseg in večjo kakovost informacij, kar omogoča izboljševati tudi samo izvrševanje in nadziranje proračuna. Razpoložljivost osnovnih informacij je zelo koristna tudi v primeru potrebnih sprememb ravni proračuna med letom. Kljub jasnemu strokovnemu konceptu ZBB-ja za določanje podlag pri proračunskem odločanju pa je njegova temeljna slabost velika precenjenost zmožnosti kalkuliranja odločitvenih paketov v praksi.

ZBB se v Italiji, podobno kot drugih evropskih državah, ni uveljavil na sistemski ravni, ker je poskusil napraviti vtis visoko formalnega in ekonomsko racionalnega pristopa sestavljanja proračuna v ureditvi, ki je bila v bistvu oprta na političnih izbirah in političnem nadzoru. Vendar se ZBB uporablja kot občasna podlaga za odločanje o razporejanju (alokaciji) javnofinančnih sredstev; najbolj pogosto se uporablja prav pri sestavljanju proračunov v lokalnih skupnostih (Cascioli 2004, 64)

5.1.6 Primerjalna analiza (Benchmarking)

Dosežki so zelo relativen pojem, zato po definiciji merjenje učinkovitosti in uspešnosti zahteva primerjanje s cilji. Za oceno, ali so rezultati dobri ali slabi, je treba vsak dosežek primerjati z osnovo ali standardom. Dosežki se pogosto merijo glede na načrtovane cilje in pretekla obdobja. Za merjenje dosežkov je zelo koristno oblikovanje časovnih serij, katerih slabost pa je, da ne upoštevajo sprememb v učinkovitosti ali produktivnosti zaradi tehnoloških sprememb.

Eden od modelov za merjenje kakovosti je tudi benchmarking¹⁸. To je menedžersko orodje, ki se uporablja za primerjavo organizacije z drugimi organizacijami. V osnovi ločimo dve vrsti benchmarkinga: notranji in zunanji. Pri notranjem benchmarkingu se organizacija primerja z drugimi deli iste organizacije. Prednost tega benchmarkinga je lažji dostop do informacij, slabost pa je v tem, da organizacija redko zbira podatke za vsak posamezen proces. Pri zunanjem benchmarkingu se organizacija primerja z drugimi organizacijami: to so lahko najboljše organizacije v panogi (konkurenčne organizacije), lahko pa se organizacija primerja z najboljšimi organizacijami v drugih panogah (nekonkurenčne organizacije). Pogosto se organizacije raje primerjajo z drugimi domačimi organizacijami, predvsem zaradi jezikovnih razlik.

Izboljšanje produktivnosti, kakovosti, odzivnosti in učinkovitosti javnega sektorja je pomembna za vse odjemalce javne storitve, predvsem za davkoplačevalce (Wholey 1989, 1). V Evropski uniji so pričeli z benchmarkingom politike javnega sektorja in javne storitve z namenom, da se države članice lahko medsebojno primerjajo. Eden od predmetov medsebojne primerjave držav članic sta bila izvedba elektronske registracije vozila in elektronske prijave dohodnine. Ugotovitve takšnih raziskav niso imele pravne posledice za države, ki so navedene storitve slabo izvajale. Kljub temu pa je bil cilj dosežen, saj so države članice posledično uvedle ukrepe za izboljšanje delovanja tipično monopolističnega javnega sektorja. Namen delovanja na področju benchmarkinga je torej zlasti spodbujanje učenja in ustvarjanje okoliščin, ki bodo učenje omogočale (Žurga 2005,13).

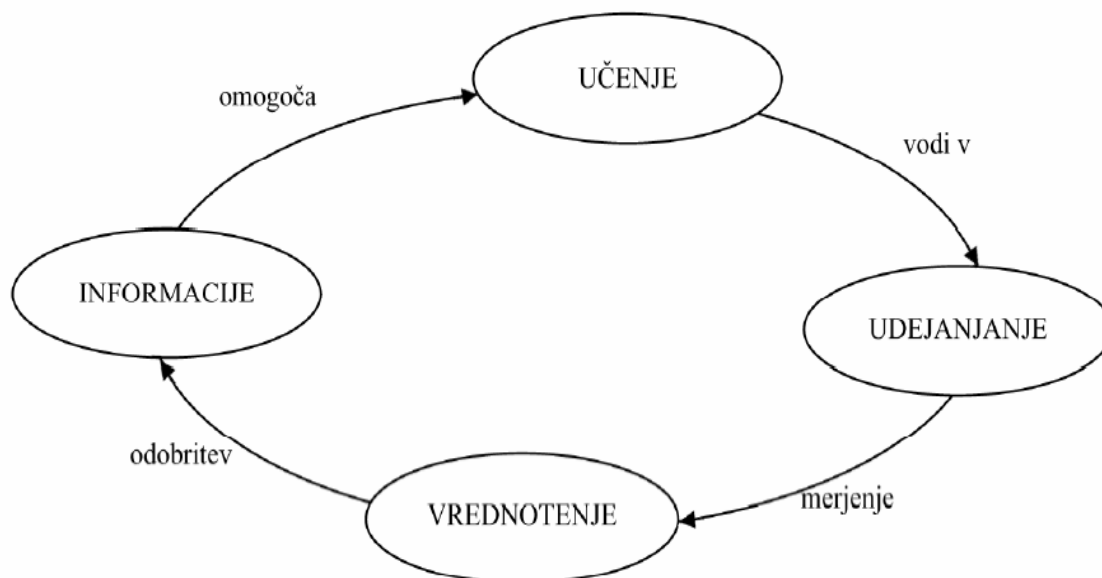
Razvojni proces lokalnih skupnosti je bil tudi v Italiji neizogibno povezan z novo kulturo »javnega menedžmenta«, ki vsebuje tudi novo opredelitev kvalitete storitev v javni upravi (Bruno 2008, 1). Ta je povezana z implementacijo novih organizacijskih in upravljalških modelov, ki so neposredno povezani z učinkovitostjo in profesionalnostjo človeških virov. Nujno je bilo zato prevrednotenje vodstvenih funkcij, ki so morale prevzeti večjo odgovornost in drugačen sistem ocenjevanja svojih dejanj (Monea 2003). Prav v ta namen se je tudi v italijanskih lokalnih skupnostih v zadnjem desetletju pospešila uporaba benchmarkinga glede upravljalških praks in za analizo sistemov ocenjevanja rezultatov vodstvenih uslužbencev. Benchmarking ponuja namreč možnost metodološke primerjave za identifikacijo šibkih točk na eni strani oziroma t. i. *best practises* na drugi. Ponudi lahko torej operativne rešitve, ki

¹⁸ Gre za tujko, ki pa se dokaj dosledno uporablja tudi v slovenski literaturi. Žurga (2005) ga imenuje »učenje z zgledi«.

lahko predstavljajo smernice do racionalizacije obstoječega upravljalkega sistema z vidika stalno učeče se organizacije.

Vladni zakon št. 286/99 (1. člen, 1. in 2. odstavek) določa, da morajo lokalne skupnosti v skladu s svojo normativno in organizacijsko avtonomijo poskrbeti za določitev mehanizmov in inštrumentov monitoringa za oceno vodstvene strukture uslužbencev. Posamezne lokalne skupnosti lahko avtonomno odločajo in sprejemajo sistem ocenjevanja rezultatov ali sposobnosti ali obojega. To pomeni, da se lahko posamezni inštrumenti od občine do občine (provinca do provinca) zelo razlikujejo. Prav zato je proces benchmarkinga pomemben za stalno izboljševanje učinkovitosti in udejanjanje sprememb v delovanje organizacije, doseganje visoke stopnje sodelovanja ob nizki stopnji tekmovalnosti med posameznimi organizacijskimi enotami, vzpostavitev okoliščin za reševanje nesoglasij in sprejemanje odločitev zgolj na podlagi informacij in ne na podlagi položaja posameznih odločevalcev (Beckhard v Žurga 2005, 6 -7).

Slika 5.2: Model benchmarkinga¹⁹



Vir: Žurga, Gordana. 2005. *Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje*.

¹⁹ Model je bil prvič predstavljen na Skupini za inovativne javne storitve ob začetku vodenja delovnega področja Benchmarking in dobre prakse, septembra 2004.

Podobno kot pri drugih inštrumentih pa tudi tu naletimo na težave pri uporabi v praksi. V Italiji se je tudi v tem primeru pokazal določen odpor na spremembe in tendenca oprijemanja starih praks in navad. Problem predstavljajo tudi politični pritiski in vplivi, pomanjkanje konkurence in tudi nepošten pristop udeležencev v postopku (Bruno 2008, 7).

Uporaba benchmarkinga zahteva predvsem resnost pristopa in veliko časa, saj je potrebno zbrati in obdelati veliko raznovrstnih informacij. Velika ovira pri primerjavi z drugimi organizacijami je tako lahko prav pomanjkanje časa ter človeških in finančnih virov. Prav tako je za organizacije pogosto težko najti primerne podatke o organizacijah s posameznega področja, po katerih bi se lahko zgledovale.

5.2. Vloga Računskega sodišča pri uvajanju sprememb v italijanskem sistemu lokalne samouprave

Ena od nalog Računskega sodišča v Italiji je naknadna kontrola nad izvajanjem proračuna in razpolaganjem premoženja v lokalnih skupnostih z nadzorom zakonitosti in pravilnosti upravljanja ter z nadzorom internih mehanizmov kontrole vsake posamezne uprave. Delovanje Računskega sodišča je zelo na splošno urejeno že v italijanski ustavi²⁰, ki med drugim predvideva ustanovitev posebnih organov Računskega sodišča za nadzor zakonitosti v regionalnih in lokalnih skupnostih: Komisije za nadzor aktov regij (Commissioni di controllo sugli atti delle Regioni) in Odbori za nadzor aktov lokalnih skupnosti (Comitati regionali di controllo sugli atti degli enti locali).

Razvoj nalog Računskega sodišča se je skozi čas spreminjal. Danes je nadzorna funkcija urejena v zakonu in zakonskem dekretu²¹. Na podlagi slednjega je Računsko sodišče leta 2000 izdalo lasten pravilnik, v katerem je natančneje opredelilo nadzorno funkcijo, t. j. kontrolo zakonitosti aktov lokalnih skupnosti in kontrolo upravljanja v lokalnih skupnostih²². Računsko sodišče mora na podlagi teh predpisov opraviti nujne preverbe zakonitosti in pravilnosti odločitev, ki so sprejete na podlagi drugih mehanizmov kontrole znotraj posameznih lokalnih skupnosti. Računsko sodišče predstavlja torej kontrolni sistem druge

²⁰ 100. člen italijanske ustave med drugim določa: »Računsko sodišče izvaja predhodno kontrolo zakonitosti aktov Vlade in naknadno kontrolo upravljanja z državnim proračunom. Sodeluje tudi pri finančni kontroli upravljanja v ustanovah, ki se financirajo iz državnega proračuna, v primerih in na način kot določa zakon. O tem poroča neposredno obem zbornicam v parlamentu.

²¹ Zakon št. 20, 1994 in Zakonski dekret št. 286, 1999.

²² Pravilnik o ureditvi kontrolne funkcije Računskega sodišča, Sklep št. 14, 2000.

stopnje glede na delovanje internih enot. V praksi ta tip kontrole še vedno ne deluje tako, kot bi moral. Računsko sodišče se namreč še vedno ukvarja s krepitvijo interne in eksterne kontrole in s preverjanjem razlogov za zelo različne prakse med različnimi lokalnimi skupnostmi, zlasti glede izvajanja t. i. sistema kontrol (Schilitzer in Baldanza 2006). Zakon iz leta 1999 tudi ne določa dovolj natančno načina nadzora. Zato je Računsko sodišče izoblikovalo prakso, ki je šla v smer preverjanja korektnega izvajanja interne kontrole oziroma njene uporabnosti, torej preverjanje uporabljenih tehnik, metod in ukrepov (Gallucci 2005). Kontrola upravljanja v lokalnih skupnostih se opravlja prek regionalnih enot Računskega sodišča, zajema pa analizo dokumentov in podatkov, ki jih dostavijo lokalne skupnosti in torej ne predvideva inšpekcije in loco (ibid.).

Zunanja kontrola Računskega sodišča ni izključujoča, ampak vsebuje načelo sodelovanja. Že zakon iz leta 1994 je predvideval zunanji nadzor, ki se prepleta z notranjim. Predpis iz leta 1999 je to načelo ohranil in ga še ojačal, da bi lokalne skupnosti vodil skozi proces sprememb (Petronio 2002). Pri tem je treba upoštevati specifičnost vsake posamezne lokalne skupnosti, njeno avtonomijo in različne potrebe, še posebej pri najmanjših lokalnih skupnostih. Prav te so namreč najbolj občutljive na spremembe in »alternativne modele« od tistih, ki jih je predvidel zakonodajalec (ibid.).

O nadzorni vlogi Računskega sodišča se je izrekalo tudi italijansko Ustavno sodišče in jo v celoti potrdilo kot »objektiven garant ekonomsko-finančnega ravnovesja v javnem sektorju« in še posebej kot »sredstvo pravnega upravljanja z državnimi sredstvi v luči učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti« (Sodba Ustavnega sodišča št. 29/1995). Kljub temu se je s spremembami petega poglavja ustave vloga Računskega sodišča zreducirala. Ustava namreč ne daje več neposredne podlage za zunanji nadzor zakonitosti, saj ne predvideva več delovanja Odborov za nadzor aktov lokalnih skupnosti (Comitati regionali di controllo – CORECO). S tem je sicer lokalnim skupnostim podelila večjo avtonomijo, saj Računsko sodišče nima več ustavne podlage za presojo zakonitosti posameznih aktov in predpisov, ki jih sprejemajo lokalne skupnosti. Kritiki opozarjajo na slabosti ukinitve organov kontrole zakonitosti. Po mnenju nekaterih pa s tem nadzorna funkcija v taki obliki, kot so jo poznali, ni prenehala. Petronio na primer meni, da mora Računsko sodišče to pomembno vlogo ohraniti skozi druge oblike nadzora, predvsem notranjo in zunanjo kontrolo v lokalnih skupnostih (Petronio, 164-165).

Z zakonom, ki ga je italijanski parlament sprejel konec leta 2005 (Legge finanziaria), je Računsko sodišče spet okrepilo svojo nadzorno funkcijo. Zakonodajalec je med drugim na novo določil vlogo regionalnih enot Računskega sodišča (Sezioni regionali di controllo) pri nadzoru lokalnih skupnosti s ciljem varstva ekonomske enovitosti v državi in uskladitve javnih financ. Nova določila tako predvidevajo:

- povečanje sredstev za delovanje Računskega sodišča,
- nove naloge za organe lokalnih skupnosti, zadolžene za ekonomsko-finančno revizijo poslovanja,
- izoblikovanje kriterijev in navodil s strani Računskega sodišča, ki jih morajo spoštovati organi lokalnih skupnosti,
- v primeru, da posamezne regionalne enote Računskega sodišča ugotovijo v lokalnih skupnosti obnašanje, ki ni skladno z dobrim finančnim upravljanjem ali nespoštovanje zastavljenih ciljev, je predvideno sprejetje posebnega izreka in nadzor nad njegovim izvajanjem,
- kadrovske okrepitve regionalnih enot Računskega sodišča s strokovnjaki z ekonomskega, finančnega in statističnega področja.

Računsko sodišče lahko ob ugotovitvi nepravilnosti, zlasti nezakonitega zapravljanja državnega premoženja, zahteva povrnitev sredstev tako od župana kot drugih občinskih funkcionarjev in tudi občinskih svetnikov (enako velja za province).

6. NOVI PRISTOPI K UPRAVLJANJU S ČLOVEŠKIMI VIRI V ITALIJANSKI LOKALNI SAMOUPRAVI

6.1. Upravljanje s človeškimi viri – Human Resource Management

Eden od najpomembnejših vidikov reformnih prizadevanj v javni upravi, ki je tudi pomembno menedžersko orodje, je upravljanje s človeškimi viri (Human Resource Management), ki obravnava delovno silo organizacije oziroma človeka kot najpomembnejši dejavnik doseganja ciljev organizacije in predstavlja izkoriščanje številnih funkcij, praks in aktivnosti, ki zagotavljajo, da so človeški viri učinkovito in pošteno uporabljeni v korist posameznika, organizacije in družbe. Pojem se je najprej uveljavil v ZDA, zato se je tudi praksa tam najbolj uveljavila. Vendar tudi v Evropi narašča strateški pomen vloge kadrovske funkcije pri upravljanju in poslovanju sodobne delovne organizacije, čeprav se močno razlikuje od ameriškega pristopa. V Evropi je namreč potrebno upoštevati prisotnost sindikatov, velik vpliv pa ima tudi normativna ureditev. Nekateri analitiki trdijo, da je upravljanje s človeškimi viri le novo ime, ki opisuje že dolgoletno aktivnost kadrovskih managerjev, spet drugi pa nasprotno menijo, da je upravljanje s človeškimi viri povsem nova faza v razvoju ravnanja z ljudmi.

Možina (1998, 3) trdi, da je upravljanje človeških virov splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s človeškimi viri uspešno. To pomeni, da je v korist in zadovoljstvo tako posamezniku kot organizaciji in družbi. Možina (ibid.) še poudarja, da je upravljanje s človeškimi viri strateški pristop k pridobivanju in motiviranju človeških virov v organizaciji. Njegovi programi morajo biti ustrezni okoliščinam organizacije, t. j. njenemu namenu, tehnologiji, metodam dela, okolju, v katerem deluje, njeni dinamiki (hitrosti rasti ali sprememb), vrsti ljudi, ki jih zaposluje, in njenim organizacijskim odnosom. Upravljanje s človeškimi viri tako med drugim obsega načrtovanje kadrovske politike, pripravo aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrtov zaposlovanj, načrtov usposabljanja, štipendiranje, zaposlovanje, motiviranje, plačno politiko, ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje, izpopolnjevanje, izobraževanje, varstvo pri delu, vodenje uradnih evidenc in analiz itd. (Kovač 2000, 18).

Analiza razvoja na področju upravljanja človeških virov, ki so jo opravili v OECD (OECD 2001, 2) kaže skupne značilnosti oziroma trende, ki se pojavljajo v teh državah:

1. Praksa upravljanja človeških virov v javni upravi se je približala tisti v privatnem sektorju. Ekonomska učinkovitost je postala pomembno merilo reform. To so države dosegle tudi z zmanjševanjem velikosti javne uprave.
2. Vlade držav so z decentralizacijo prenesle pooblastila na področju upravljanja človeških virov na nižje nivoje in hkrati poskušale povečati fleksibilnost pri upravljanju človeških virov.
3. Kljub decentralizaciji vlade poskušajo zaščititi odgovornost in sicer na način, da dajejo večji poudarek na boljši delovni storilnosti in etiki zaposlenih.
4. Vlade se trudijo sebe prikazati kot dobrega delodajalca.

Ključne funkcije upravljanja človeških virov v organizaciji po Schulerju (1992, 16-20) so:

- načrtovanje človeških virov, ki zajema načrtovanje in napovedovanje potreb organizacije po novih kadrih tako kratkoročno kot dolgoročno ter analizo del v organizaciji, potrebno za identificiranje zadolžitev, namena, potrebnih znanj, sposobnosti in spretnosti za opravljanje določenega dela;
- zaposlovanje in selekcija ljudi, ki ustrezajo potrebam organizacije;
- ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih in njihovo ustrezno nagrajevanje;
- izboljševanje učinkovitosti zaposlenih in delovnega okolja, kar zajema usposabljanje in razvoj zaposlenih, zagotavljanje kakovostnega delovnega življenja ter politiko varnosti in zdravja pri delu;
- ustvarjanje, vzpostavljanje in ohranjanje učinkovitih delovnih odnosov, kar se nanaša na pogajanja, odnose s sindikati in področje pravic zaposlenih.

Bistvo upravljanja s človeškimi viri je torej iskanje načinov za doseganje konkurenčne prednosti s pomočjo strateškega razvoja visoko privrženih in sposobnih zaposlenih (Benčina Crnić 2002, 59).

6.2. Razvoj upravljanja človeških virov v Italiji

V Italiji imajo strukture upravljanja s človeškimi viri, ki se ukvarjajo z naborom kadrov, njihovo selekcijo, urjenjem, ocenjevanjem in motivacijo, dokaj kratko zgodovino. Šele v

začetku 60ih let prejšnjega stoletja se je začela prava debata o vprašanju vloge personalnih oddelkov. Do takrat pravih upravljalških struktur sploh ni bilo, celo v največjih podjetjih so se največkrat ukvarjali zgolj z interpretacijo trenutne zakonodaje s tega področja.

Sredi šestdesetih se vloga teh struktur spremeni; čeprav ostaja ta vloga še naprej predvsem podporna, se vse več vodstvenih delavcev zave, kako pomembno je vključiti vse zaposlene v uresničevanje ciljev podjetja. Personalni oddelki tako začnejo uporabljati menedžerske prijeme in tehnike, v sedemdesetih pa se jasno pokaže pomembnost človeških virov in potreba po visoko razvitih strukturah za njihovo upravljanje. Te so tudi dobile nove naloge, med drugim so pomenile neposredno vez med vodstvenim menedžmentom in predstavniki zaposlenih. Sredi osemdesetih in še bolj v devetdesetih je eden osrednjih ciljev uprav, kako v podjetje vpeljati nove tehnike upravljanja s človeškimi viri za izboljšanje odnosov in komunikacije med zaposlenimi. To je čas, ko se znanje s tega področja seli tudi v javno upravo.

V Italiji so sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja sprejeli številne predpise za poenostavitev upravnih postopkov, decentralizacijo pristojnosti, tehnološke izboljšave in nasploh modernizacijo upravljanja. Pomembno reformo je predvsem v južni Italiji podpiral učni program PASS (Public Administration for the Development of the South Italy), ki se je začel leta 1996 in zaključil leta 2002, sofinancirala pa ga je tudi Evropska Unija. Glavni cilj programa je bil približati javno upravo posameznikom. To je skušal doseči na dva načina:

- s povečanjem profesionalnosti znotraj javne uprave in oblikovanjem novih pristojnosti,
- z večjo učinkovitostjo v javni upravi, zlasti s poenostavitvami postopkov in sistemov nadzora (kar je posledično pripeljalo tudi do večje avtonomije lokalnih uprav).

Ukrepi, ki so bili sprejeti v minulem desetletju pa kažejo, da je bila prenova italijanskega sistema javne uprave predvsem formalnega značaja in je temeljila na sprejemanju novih predpisov, pri tem pa ni upoštevala notranje organizacije (na primer finančnega nadzora in upravljanja s človeškimi viri) kot tudi ne zunanjih odnosov (med javno upravo, državljani in podjetji, zlasti na področju institucionalne komunikacije). Taka oblika reforme uvaja pravila, ne da bi spremenila vedenja v javni upravi. Zakonodajne spremembe same po sebi ne morejo zagotoviti izboljšanja vedenjskih vzorcev na organizacijski ali individualni ravni. Zakonodajna reforma mora biti nujno podprta s pobudami za spremembo organizacijske

kulture, z menedžmentom človeških virov in novimi oblikami vodenja. Po mnenju več avtorjev (Bianchi, Cascioli, Cotta, Verzichelli in drugi) mora italijanska vlada pospešiti aktivnosti pri upravljanju s človeškimi viri, privabiti visoko izobražen kader, izboljšati profesionalnost v javni upravi, omogočiti boljšo komunikacijo in ustvariti boljše delovne pogoje.

Zadnjih nekaj let je delovanje italijanske javne uprave usmerjeno h krepitvi komunikacijskih strategij in finančnega nadzora ter k upravljanju s človeškimi viri. Italijanska vlada je pred kratkim pripravila nov projekt, katerega glavni cilj je zagotoviti znanje o upravljanju s človeškimi viri. Projekt je namenjen ustvarjanju podatkovnih baz za zagotavljanje informacij s področja človeških virov in za učinkovito upravljanje. Podatkovne baze morajo vsebovati podatke, projekte, dobre prakse, organizacijske modele in tako nuditi sistem pomoči za analizo vsebin, povezanih z upravljanjem človeških virov. Baza podatkov mora vsebovati štiri glavne teme (Cascioli 2006):

- razlago pravil glede upravljanja človeških virov,
- mobilnost človeških virov znotraj organizacije,
- etični kodeks oziroma pravila etičnega obnašanja zaposlenih,
- organizacijske modele upravljanja človeških virov in učinkovitosti storitev.

Reforma na tem področju je vključila tudi zakonodajne spremembe, s katerimi so v Italiji omogočili lažje zaposlovanje vrhunskih menedžerjev v javni upravi ter lažjo izmenjavo kadrov med javnim in zasebnim sektorjem. V Italiji obstajata dva načina zaposlitve državnih uradnikov: odprti razpisi posameznih uprav in javni natečaji v organizaciji Visoke šole za javno upravo. Poleg tega lahko uprave izbirajo med strokovnjaki in menedžerji v zasebnem sektorju, ki pa ne postanejo del organizacijske sheme in se zaposlijo zgolj za določeno obdobje. Namen tega pravila je povečati konkurenco med vodstvenim kadrom v javni upravi in omogočiti preizkušanje novih metod na področju javnega upravljanja z uvajanjem strokovnjakov z različnimi izkušnjami na področju financ in upravljanja s človeškimi viri. Taki prehodi menedžerskih struktur iz zasebnega v javni sektor so v zadnjem desetletju značilni predvsem za lokalne skupnosti, saj jim to omogoča lažje prilagajanje projektne delu. Na ta način lahko izboljšajo kakovost storitev za svoje občane.

Italijanska javna uprava daje v zadnjih letih tudi velik poudarek na povezavo med delovno uspešnostjo in plačilom. V skladu s spremembami predpisov in kolektivnih pogodb je delo menedžerjev v javni upravi ovrednoteno glede na zastavljene cilje, plačilo pa je odvisno tudi od njihove učinkovitosti. Pogodbe menedžerjev urejajo tako naloge in cilje kot dolžino zaposlitve. Cilji so konkretni in v primeru, da niso doseženi, sledi neizplačilo predvidenih prejemkov oziroma celo prekinitev pogodbe. Tudi ta ukrep je v zadnjem času vedno bolj prisoten v provincah in lokalnih skupnostih, kjer je navadno pri vodstvenih menedžerjih do petina zaslužka odvisna od njihove učinkovitosti in uresničenja zastavljenih ciljev (Bianchi 2007, 306).

Italijanski minister za javno upravo in predsednik italijanske rektorske konference (C.R.U.I. Conferenza dei Rettori delle Università italiane) sta pred kratkim podpisala sporazum, katerega namen je razvijati tesnejše odnose med univerzami in javno upravo, da bi tako pritegnili visoko izobražene kadre in da bi usmerjali študente v javno upravo s spodbujanjem znanja o javnem sektorju. Privlačnost zaposlovanja v javni upravi naj bi povečali iz dveh razlogov: prvič, študenti bi spoznali, da je javna uprava doživela korenite spremembe, da je bolj sodobna in podobna zasebni organizaciji, in drugič, univerzitetne raziskave so lahko bolj usmerjene k odkrivanju novih metod upravljanja v javnem sektorju, kar lahko poveča produktivnost in podobo javne uprave.

Italijanska vlada je v zadnjih letih sprejela tudi nekatere ukrepe za zagotavljanje boljših delovnih pogojev, da bi motivirali in privabili nove človeške vire. Posebna pozornost je namenjena prepovedi diskriminacije v poklicnem življenju zaposlenih, preprečevanju psihičnega nasilja in šikaniranja na delovnem mestu (t. i. mobbing), sprejetju prožnega delovnega časa (leta 2005 je bilo v italijanski javni upravi delovnih mest s prilagodljivim delovnim časom 15.9%, medtem ko je evropsko povprečje znašalo 28.3%) ter spodbujanju sodelovanja in timskega dela med zaposlenimi (Bianchi 2007, 209).

6.3. Generalni direktor lokalne skupnosti v Italiji

Ko govorimo o upravljanju s človeškimi viri v Italiji, moramo natančneje pojasniti vlogo generalnega direktorja lokalne skupnosti. Pred dobrimi desetimi leti je t. i. Bassaninijev²³

²³ Zakon nosi naslov po ministru za javno upravo v Prodijevi vladi (1996-2001) Francu Bassaniniju in je del širše reforme javne uprave v Italiji, ki pa je v več delih ostala »v predalih«.

zakon (Zakon 127/97), ustanovil novo funkcijo generalnega direktorja za občinske oz. mestne uprave in uprave provinc. Cilj je bil predvsem povezati lokalno oblast s politično elito in vnesti menedžerske pristope k upravljanju v lokalne skupnosti. Prva neposredna posledica je bila zmanjšanje vloge tajnika občinske in provincialne uprave, ki je bil do takrat nekakšen vodja lokalnih uprav. Zakon tako določa, da lahko župan v občinah z več kot 15.000 prebivalci in predsednik province s soglasjem občinskega oziroma provincialnega sveta imenujeta generalnega direktorja (mimo akta o sistemizaciji in s pogodbo za določen čas), ki naj poskrbi za izvrševanje in uresničenje ciljev, ki jih je določila lokalna oblast, ter za nadzor občinske oz. provincialne uprave, vse z namenom, da se poveča kakovost in učinkovitost upravljanja v lokalnih samoupravnih skupnostih. Zakon torej predvidi možnost imenovanja in ne obveznost, poleg tega pa določi, da lahko lokalne skupnosti funkcijo in naloge generalnega direktorja dodelijo že obstoječi figuri tajnika lokalne skupnosti. Na tak način pridemo do treh različnih situacij:

- dvojna funkcija: predsednik province oz. župan imenujeta generalnega direktorja, ki je neodvisen in navadno prihaja od zunaj (ni del občinske oz. provincialne uprave). Tajnik lokalne uprave ohrani svojo vlogo ex ante in ex post kontrole zakonitosti.
- tajnik – generalni direktor: v tem primeru funkcijo in naloge generalnega direktorja prevzame tajnik lokalne skupnosti, ki ohrani svoje originalne dolžnosti in tako združuje v eni osebi tako naloge upravljanja kot kontrole.
- samo tajnik: v tem primeru se župan oz. predsednik province odpove možnosti imenovanja generalnega direktorja po Zakonu 127.

Takšno stanje je v minulem desetletju v Italiji pripeljalo do manjših ali večjih sporov med obema figurama. Še posebej glasno je Združenje tajnikov lokalnih skupnosti (Unione Nazionale dei Segretari Comunali e provinciali), ki opozarja na nevarnosti imenovanja zunanje figure (čeprav s soglasjem lokalnega sveta), njihov dodaten argument pa je varčevanje s sredstvi v lokalni skupnosti²⁴. Tudi generalni direktorji so ustanovili svoje združenje, Andigel²⁵ (Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali), v katerem opozarjajo, da je prav njihova »začasnost« v lokalni skupnosti pomemben element odgovornosti za rezultate. Ob tem poudarjajo, da so generalni direktorji vez med lokalno

²⁴ Generalni direktorji so strokovnjaki menedžmenta, njihov letni bruto dohodek pa lahko znaša tudi do 300 tisoč evrov (vir: intervjuji z generalnimi direktorji nekaterih občin in provinc v Italiji).

²⁵ V Andigelu je trenutno 32 generalnih direktorjev provinc (68% vseh) in 88 generalnih direktorjev občin (62% vseh).

oblastjo in politiko, saj omogočajo, da se politični cilji z izbiro prioritet ter s povečanjem kvalitete in učinkovitosti pretvorijo v konkretne strategije.

6.3.1. Razvoj in naloge generalnega direktorja lokalne skupnosti

Uvedba nove funkcije generalnega direktorja lokalne skupnosti (občine oz. province) je del širših sprememb na področju javne uprave in lokalne samouprave, ki smo jim v Italiji priča v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in ki so pripeljale do upravne privatizacije in decentralizacije. Cilj je bilo povečanje učinkovitosti in kvalitete upravljanja, kjer je v ospredje prihajalo uresničevanje konkretnih ciljev in ne zgolj strogo sledenje črki zakona. Funkcija generalnega direktorja lokalne samoupravne skupnosti nastane najprej v zasebnem sektorju in se sprva poskusno uporabi v tudi v javnem (nekateri večje občine funkcijo poskusno uvedejo že v začetku devetdesetih let). Šele z neposredno izvolitvijo županov od leta 1993 pa se na tem področju začnejo prave spremembe: s številnimi reformami v celotnem javnem sektorju skušajo v Italiji sistem spet približati ljudem, ki so po škandalu *tangentopoli*²⁶ gojili veliko nezaupanje v državne institucije. Funkcija generalnega direktorja lokalne skupnosti se tako pojavi v obdobju, ko skuša država vzpostaviti vez s prebivalstvom in zato išče nove metode in tehnike upravljanja, zlasti na lokalnem nivoju. Lokalne skupnosti pa so to novost sprejele zelo različno: ponekod so t. i. *city-managerja* sprejeli odprti rok, drugod so njegove naloge prepoznali v že obstoječi funkciji tajnika lokalne uprave, ni bilo pa tudi malo takih, ki so menili, da gre za še en poskus državnega in političnega nadzora nad delovanjem lokalnih skupnosti (Foderini 2005, 306). Tudi zato je, kot bomo videli v nadaljevanju, funkcija generalnega direktorja več kot deset let po nastanku še vedno zelo heterogena.

Zakon določa, da lahko župan oz. predsednik province izbereta generalnega direktorja lokalne skupnosti s predhodnim soglasjem sveta. S kasnejšimi razlagami predpisa je bilo odločeno, da občinski oz. provincialni svet sicer morata odločati o imenovanju, vendar mnenje za župana oz. predsednika province ni obvezujoče (od ustanovitve funkcije sicer v Italiji ne beležijo primera, ko bi občinski ali provincialni svet nasprotoval odločitvi župana oz. predsednika province). Med osrednje naloge generalnega direktorja sodi izvrševanje političnih odločitev lokalne skupnosti, v skladu z navodili župana oz. predsednika province,

²⁶ Tangentopoli je ime, ki so si ga izmislili italijanski mediji in označuje obdobje številnih obsežnih preiskav zaradi podkupovanj, izsiljevanj in neupravičenega financiranja strank, ki se je razširilo na številna področja javnega sektorja (tangente – podkupnina).

nadzor nad delovanje lokalne uprave in priprava osrednjih dokumentov, kot je strateški načrt upravljanja (PEG – Piano esecutivo di gestione). Pri tem naj bi generalni direktor lokalne skupnosti znal uporabiti nove pristope k upravljanju, kot so tehnike marketinga, *customer care* in M.B.O. Funkcija generalnega direktorja je začasna, saj v nobenem primeru ne more prekoračiti mandata župana oz. predsednika province.

V zadnjih letih v Italiji beležijo vse več primerov, ko se naloge generalnega direktorja »ad interim« dodelijo že obstoječi figuri tajnika v lokalni skupnosti, predvsem zato, ker se je v praksi pokazalo da je sožitje obeh figur vse prej kot enostavno in da je zato bolje nadaljevati »tradicionalno« pot.

6.3.2. Nekaj statističnih podatkov o funkciji generalnega direktorja lokalne skupnosti

Koliko je generalnih direktorjev lokalnih skupnosti v Italiji?

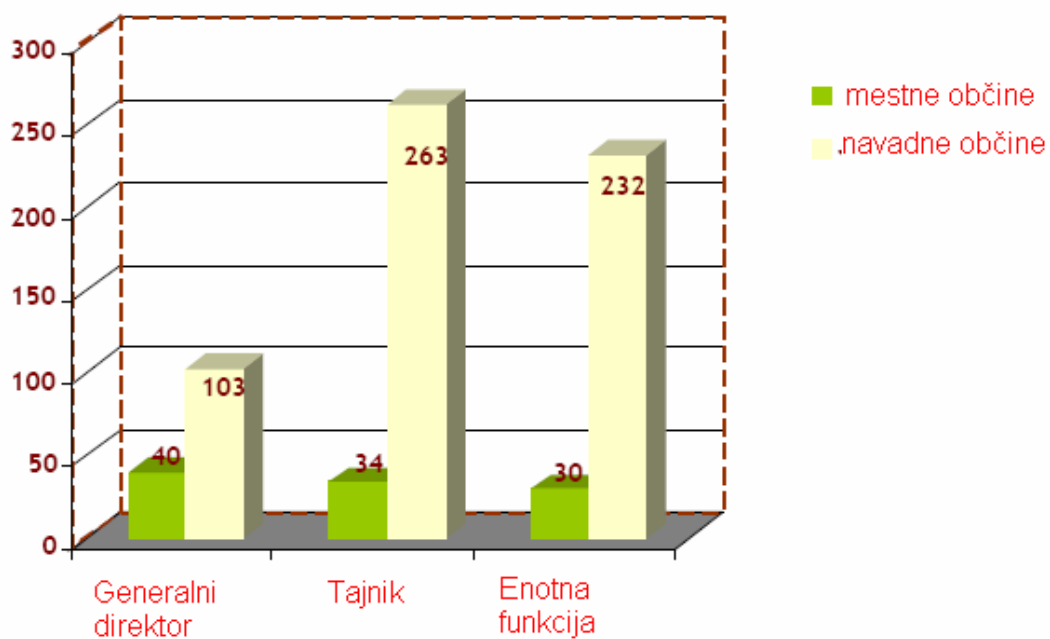
Samostojnih generalnih direktorjev lokalne skupnosti (ki niso hkrati tudi tajniki uprav) je trenutno 190 (143 v občinah in 47 v provincah). To je 20,3% zasedenost vseh teoretično razpoložljivih mest v občinah (v Italiji je 701 občina z več kot 15.000 prebivalcev) in 45,1% zasedenost v provincah (47 od 104). Podatki so prikazani v tabelah 6.1. in 6.2. Na splošno lahko ugotovimo, da je funkcija generalnega direktorja bolj prisotna v večjih mestih (glej tabelo 6.2): če namreč upoštevamo samo občine z več kot 100.000 prebivalcev, delež generalnih direktorjev naraste na 49%. 263 občin (42,4%) se je odločilo, da ne ustanovijo funkcije generalnega direktorja (delež je manjši v mestnih občinah, 32,7%, in v občinah z več kot 100.000 prebivalcev, 20,9%). V provincah je ta odstotek 32,7% (34 od 104). Nazadnje, 262 občin (37,2%) je združilo obe funkciji in naloge generalnega direktorja zaupalo tajniku lokalne skupnosti. Ta delež v provincah znaša 22,1%, v občinah z več kot 100.000 prebivalcev pa 30,2%.

Tabela 6.1: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih občinah z več kot 15.000 prebivalcev.

Funkcija	število	odstotek
Generalni direktor	143	20,31
Tajnik	299	42,47
Generalni direktor in tajnik	262	37,22
Skupaj	704	100,00

Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

Graf 6.1 : Število generalnih direktorjev in tajnikov v mestnih in navadnih občinah.



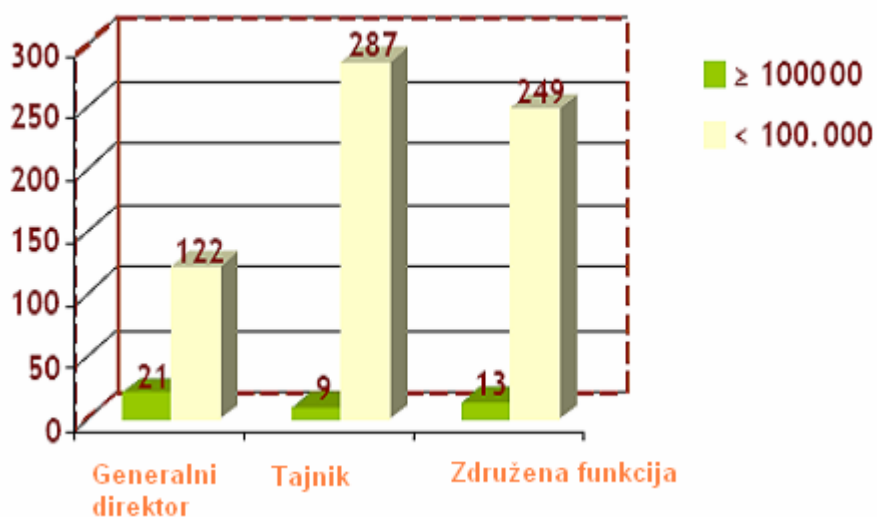
Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

Tabela 6.2: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih občinah glede na število prebivalcev v občini.

Funkcija	≥ 100.000	≤ 100.000	skupaj
Generalni direktor	21	122	143
Tajnik	9	287	296
Združena funkcija	13	249	262
Skupaj	43	658	701

Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

Graf 6.2: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih občinah glede na število prebivalcev v občini.



Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

Tabela 6.3: Število generalnih direktorjev in tajnikov v italijanskih provincah

Funkcija	število	odstotek
Generalni direktor	47	45,19
Tajnik	34	32,69
Generalni direktor in tajnik	23	22,12
Skupaj	104	100,00

Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

Kje se nahajajo generalni direktorji lokalnih skupnosti v Italiji?

Razporeditev t. i. samostojnih generalnih direktorjev (ki niso hkrati tudi tajniki uprav) je zelo različna. Italijansko povprečje v občinah je, kot smo že prej ugotovili, 20,3%, za province pa 45,19%. Deleže za severozahodni, severovzhodni, osrednji in južni del italijanske države pa prikazujeta spodnji tabeli (glej tabeli 6.4 in 6.5).

Tabela 6.4: Deleži generalnih direktorjev in tajnikov lokalnih skupnosti po območjih - občine

Funkcija	SV	SZ	Osrednji del	Jug in otoki	% skupaj
Generalni direktor	25%	15%	27%	17%	45,19%
Tajnik	36%	28%	37%	57%	32,69%
Združena funkcija	39%	57%	35%	26%	22,12%
Skupaj					100,00%

Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

Tabela 6.5: Deleži generalnih direktorjev in tajnikov lokalnih skupnosti po območjih -
provinca

Funkcija	SV	SZ	Osrednji del	Jug in otoki	% skupaj
Generalni direktor	45%	26%	57%	46%	45,19%
Tajnik	30%	30%	29%	42%	32,69%
Združena funkcija	25%	43%	14%	12%	22,12%
Skupaj					100,00%

Povzeto po Andigel. Dostopno prek <http://www.direttorigenerali.it/home>. (17.november 2008)

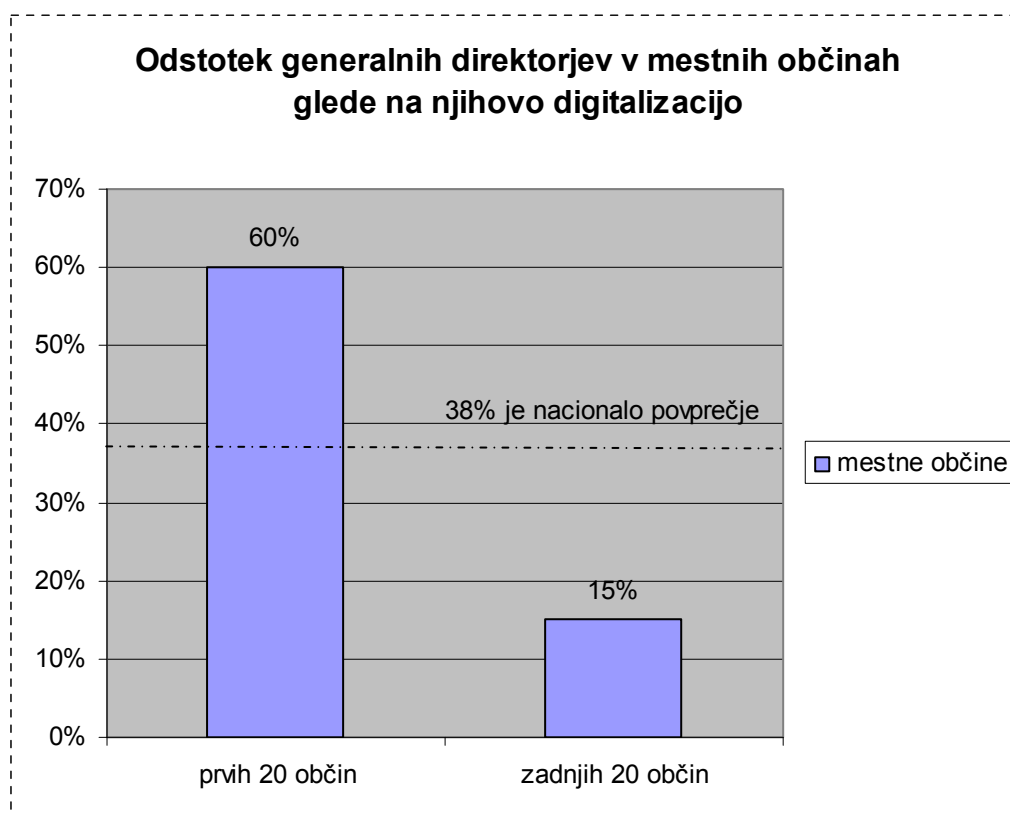
Kot zanimivost naj navedemo še nekaj statističnih podatkov o generalnih direktorjih lokalnih skupnosti v Italiji: generalni direktor je povečini moški (89,1% v občinah in 91,5% v provincah), prihaja iz zunanjega okolja (74,1% v občinah in 76,6% v provincah), čas nastopa funkcije je relativno kratek (29% generalnih direktorjev je funkcijo nastopilo pred manj kot enim letom, 30% funkcijo opravlja od enega do dveh let, samo 22% funkcijo opravlja več kot 5 let), kar je tudi logično zaradi velike povezanosti s političnim okoljem.

6.3.3. Povezanost funkcije generalnega direktorja s kvaliteto in učinkovitostjo upravljanja v lokalni skupnosti

Po prvem desetletju obstoja so v Italiji bile opravljene številne analize o tem, ali je funkcija generalnega direktorja lokalne skupnosti pripomogla k bolj učinkovitemu upravljanju in k hitrejšemu doseganju konkretnih rezultatov v lokalnih skupnostih. Analitiki so primerjali številne kazalce uspešnosti občinskih in provincialnih uprav s prisotnostjo oz. odsotnostjo (samostojne) funkcije generalnega direktorja in prišli do zanimivih zaključkov. V nadaljevanju povzemamo dve analizi, s katerimi Barusso (2007) dokazuje, da obstaja neposredna povezava med učinkovitostjo upravljanja in institucijo generalnega direktorja lokalne skupnosti.

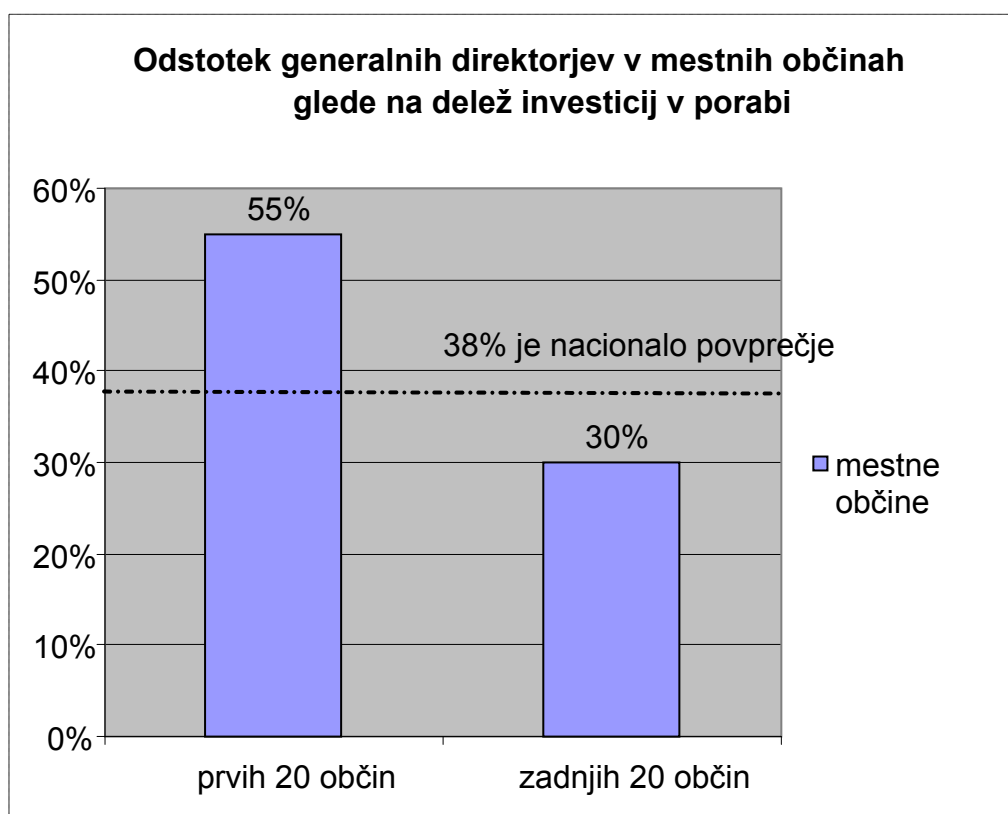
Barusso (ibid., 57) primerja funkcijo generalnega direktorja z rezultati organizacije Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), ki vsako leto razvšča lokalne uprave glede na njihovo digitalizacijo: na število storitev, ki so dostopne prek spletne strani lokalne uprave, uporabnost storitev, kvaliteto lokalnega marketinga, odzivnost uprave na zahteve uporabnika itd. Barusso nato ugotavlja, da je med prvimi 20-imi mestnimi občinami 60% odstotkov takih, ki je vpeljala funkcijo generalnega direktorja. Nasprotno je med zadnjih 20 občin na lestvici zgolj 15% takih, ki se je odločilo za samostojno funkcijo generalnega direktorja (glej tabelo 6.6).

Tabela 6.6: Odstotek generalnih direktorjev v mestnih občinah v Italiji glede na njihovo digitalizacijo



Barusso (ibid., 59) se je nato lotil še ene primerjave, in sicer glede na porabo oziroma natančneje glede na odstotek investicij znotraj občinske porabe²⁷. Med prvih 20 najvišje uvrščenih občin (ki imajo delež investicij v porabi od 69% do 36%) jih je 11 vpeljalo funkcijo generalnega direktorja lokalne skupnosti (55%), kar je precej več od nacionalnega povprečja. Barusso kot dodaten dokaz navaja, da je med zadnjih 20 občin samo 6 takih, ki so vpeljale samostojno funkcijo generalnega direktorja (30%).

Tabela 6.7: Odstotek generalnih direktorjev v mestnih občinah v Italiji glede na delež investicij v porabi



²⁷ Ti podatki se sicer od občine do občine zelo razlikujejo: v Milanu znaša delež investicij v porabi kar 69%, v Pordenonu 56%, v Pescari 52%, na drugi strani pa je ta delež v Agrigentu 7%, v Caltanissetti 5 %, v Catanii pa zgolj 4%. Natančne proračunske podatke posameznih občin vsako leto objavi italijansko notranje ministrstvo (Barusso ibid., 59)

6.4. E-uprava v lokalnih skupnostih v Italiji

Ni dvoma, da se upravljanje s človeškimi viri zaradi prilagajanja drugačni vlogi v sodobnih organizacijah danes hitro spreminja. Racionalizacija kadrovskega procesa zahteva njihovo korenito preoblikovanje, da bi tako lahko dosegli velike izboljšave kritičnih kazalcev učinkovitosti, kot so stroški, kakovost in hitrost storitev. V številnih organizacijah smo pričali tudi različnim postopkom, s pomočjo katerih zmanjšujejo število zaposlenih, da bi tako povečali organizacijsko uspešnost.

Že nekaj let smo v obdobju preobrazbe iz industrijske v informacijsko družbo, kar tudi v državni upravi prinaša velike spremembe, saj želi zagotoviti profesionalne storitve državljanom in pravnim osebam na elektronski način. Številne storitve so tako danes strankam ponujene prek interneta na domu, uradne ure so 24 ur na dan, 7 dni v tednu, stranke pa imajo s takšnim načinom poslovanja tudi določene finančne ugodnosti. Iz nekdanjega centraliziranega načina poslovanja - na enem mestu ob točno določenih urah - mora tako danes državna uprava vse bolj delovati kot »servis državljanov«. Zaradi dostopnosti tehnologije ter povečane konkurence v globalnem okolju je uvedba elektronskega poslovanja strateška razvojna usmeritev gospodarskih družb in vladnih organizacij v vseh razvitih državah. Vsekakor predstavlja elektronsko poslovanje ne samo v Sloveniji izziv, s katerim se morajo soočiti državne uprave in podjetja, ki se želijo potegovati za skladnost s standardom ISO 9000. Elektronski dokumenti so bili najprej priznani kot zakonito pravno sredstvo v Italiji in Nemčiji (1997), nato tudi v Franciji in v Belgiji, na Danskem in Nizozemskem itd.

6.4.1. Pojem elektronske uprave (e-uprave), njene prednosti in slabosti

Izraz elektronska uprava²⁸ je star šele dobro desetletje. Z njim imamo v mislih intenzivno uvajanje uporabe interneta in elektronskega poslovanja v upravo, znotraj uprave med upravnimi organi, navzven z občani, podjetji in drugimi organizacijami (Vintar 2001, 177). To pomeni, da bodo lahko občani, podjetja in ostali nevladni sektor, ko bo elektronska uprava v resnici povsod delovala v celoti, večino uradnih zadev, dovoljenj in dokumentov pridobili kar prek svojega računalnika oziroma interneta, interaktivnih kioskov, mobilnih telefonov in drugih naprav.

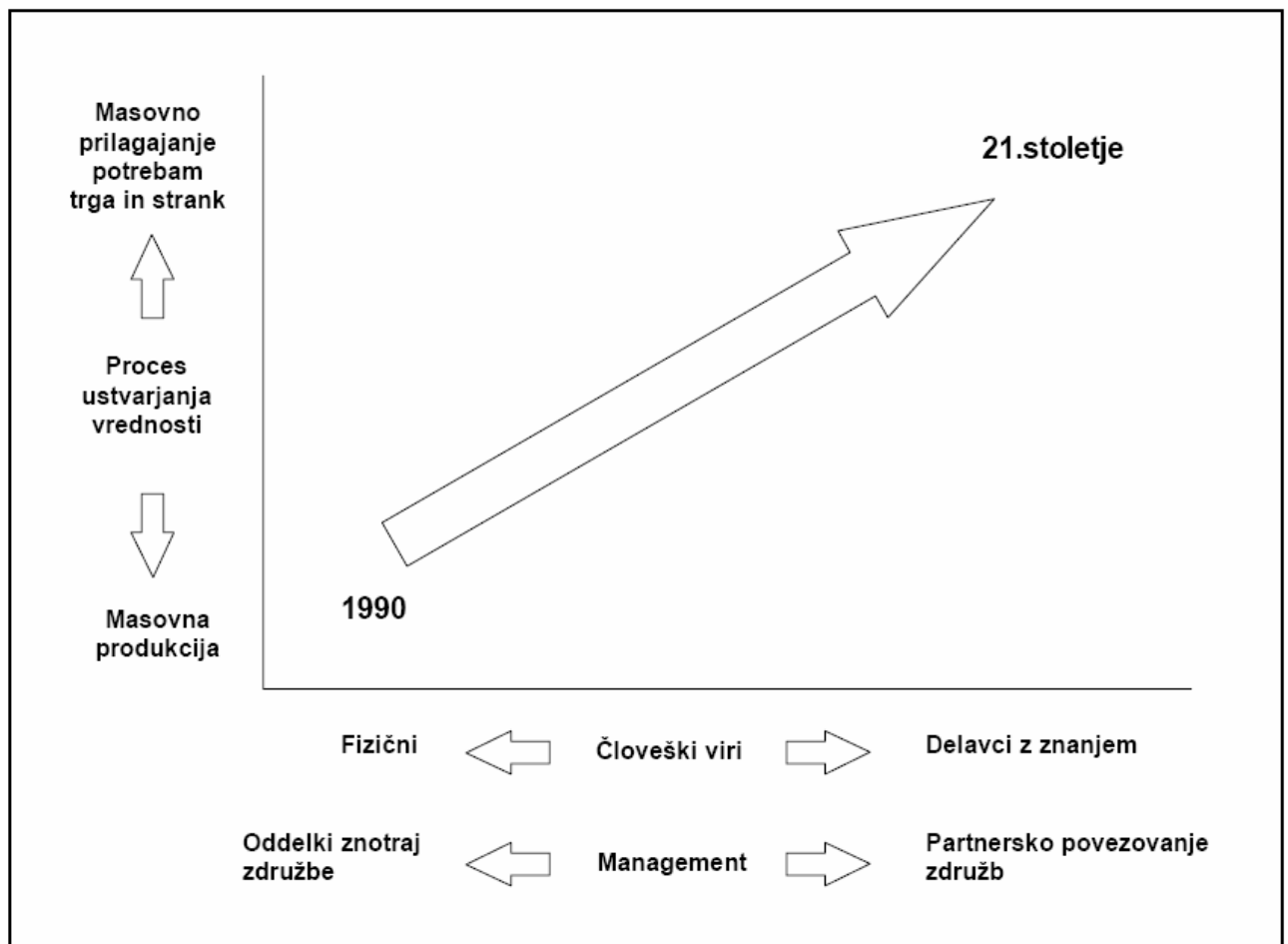
²⁸ angl. electronic government, e-government, slov. elektronska uprava.

Pojem elektronska uprava ima svoj ožji in širši pomen (Silič 2001, 157). V ožjem smislu gre za nabor upravnih storitev za fizične in pravne osebe, vezanih na informacijsko tehnologijo. Širše pa je elektronska uprava javna uprava kot združba, ki v svoje utečeno poslovanje načrtno vključuje načela elektronskega poslovanja za izboljšanje učinkovitosti storitev prek:

- informacijsko podprte javne uprave,
- infrastrukture,
- elektronskega poslovanja,
- sodelovanja z delavci z znanjem in sodobno tehnično industrijo ter
- višanja življenjskega standarda.

E-poslovanje za združbo ne pomeni samo tega, da na svetovni splet postavi svojo informativno domačo stran. Smisel e-poslovanja je, da v samo jedro svojega poslovanja postavi Internet. Širši pomen elektronske uprave pa vključuje tudi uporabo vseh informacijskih in komunikacijskih tehnologij, od faksa do brezžičnih dlančnikov za dostop do uprave. Naslednja slika (slika 6.1) prikazuje značilnosti poslovnih okolij ob prehajanju iz industrijske v informacijsko dobo.

Slika 6.1: Spremembe poslovnih okolij združb v dobi e-poslovanja



Vir: Center vlade za informatiko. 2001. E-poslovanje v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004.

Elektronska uprava lahko v marsičem olajša komunikacijo z državno upravo oziroma njenimi uradniki, kot vsaka dobra stvar pa prinaša tudi nekatere negativne posledice. Prednosti elektronske uprave lahko razdelimo na prednosti za občane in organizacije ter na prednosti za upravo. Med prednosti elektronske uprave za občane in organizacije lahko štejemo naslednje:

- dostop do storitev na različne načine (preko okenca, telefonskega centra, interneta),
- prilagajanje storitev posameznim ciljnim skupinam,
- vključevanje uporabnikov v oblikovanje storitev in izboljšave,
- nižji stroški poslovanja organizacij,
- skrajšanje časa, ki ga potrebuje občan za pridobitev informacije.

Prednosti za upravo pa so:

- preglednost poslovanja uprave,
- boljša alokacija resursov,
- hitrejše storitve za uporabnike,
- boljša kvaliteta storitev,
- manjši stroški,
- višja udobnost za uporabnike,
- višja točnost in vestnost storitev,
- večje število obravnavanih zahtevkov,
- večja personalizacija storitev,
- enakopravna obravnava uporabnikov,
- manj napak,
- manj podvajanja dela med oddelki,
- boljši imidž uprave.

Naštejmo še nekaj slabosti, ki se lahko pojavijo pri delovanju e-uprave:

- socialna izločenost, povezana z nizko računalniško pismenostjo ter pomanjkanjem opreme za dostop do spletnih storitev uprave (digitalni razkorak). Države to skušajo odpravljati s subvencioniranjem nakupa računalnikov, vzpostavljanjem javnih internetnih točk, računalniškim opismenjevanjem ...
- neosebni pristop izvajanja storitev – nekateri posamezniki bodo vedno hodili na sedeže upravnih enot, saj bi drugače pogrešali osebni stik z uradnikom,
- napake in zamude pri vpeljevanju informacijske in komunikacijske tehnologije, kar lahko povzroči zadrege pri upravi, saj tako ne bi dosegala zastavljenih ciljev pri uresničevanju sprejetih strategij za uvedbo elektronske uprave.
- elektronske zlorabe, ki se lahko pojavijo pri odpiranju sistemov navzven, zaradi pomot, napak, pri nezadostnem nadzoru itd.

6.4.2. Razvoj e-uprave v Italiji

Korenine razvoja elektronskega poslovanja v javni upravi v Italiji segajo v leto 1993, ko je bila ustanovljena posebna agencija za informatizacijo javne uprave AIPA (Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione). Dve leti kasneje je bila objavljena prva

vladna agenda za razvoj informacijske družbe, ki sledi mednarodnim smernicam znotraj Evropske unije in skupine najrazvitejših držav (G7), vlada pa ustanovi tudi Forum za informacijsko družbo, ki ga sestavljajo predstavniki številnih resornih ministrstev. Leta 2000 je bil sprejet Akcijski načrt za informacijsko družbo (Piano d'Azione del Governo per la Società dell'informazione), ki začrta prednostne naloge na informacijskem področju, med drugim vzpostavitev informacijske mreže javnih ustanov, razvoj elektronske osebne izkaznice in uporabo elektronskega podpisa. Leta 2001 nova vlada prvič ustanovi ministrstvo za razvoj in tehnologije (Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie), ki prevzame politično vodstvo in odgovornost za razvoj e-uprave. Leto kasneje na svetovnem spletu zaživi portal Italia.gov.it, prek katerega lahko državljani prvič spoznajo elektronsko upravljanje v javnih zadevah. Sredi leta 2003 AIPA preneha z delovanjem, zamenja jo nova nacionalna agencija za digitalno upravo CNIPA (Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione), ki skrbi za implementacijo načrtov ministrstva za razvoj in tehnologije. Leta 2005 v Italiji dobijo elektronsko zdravstveno kartico, ki vsebuje podatke o zdravstvenem zavarovanju in omogoča tudi elektronsko izdajo receptov. Konec leta 2006 vlada ustanovi posebno medresorsko komisijo, katere strateški cilj je zagotoviti širokopasovni dostop za vse državljane. V letošnjem letu italijansko ministrstvo za javno upravo predstavi nacionalni sistem on-line posvetovanja, ki italijanskim državljanom omogoči, da sami predstavijo ideje in predloge za izboljšanje birokratskih postopkov. Podatke bo ministrstvo uporabilo za pripravo letnega načrta za poenostavitev in izboljšanje kvalitete predpisov s področja javne uprave.

Poglejmo še nekaj statističnih kazalcev, ki kažejo na stanje razvoja elektronskega poslovanja v Italiji (Eurostat 2008):

- delež gospodinjstev z dostopom do interneta: 43%
- delež malih in velikih podjetij z dostopom do interneta: 94%
- delež posameznikov, ki internet uporabljajo vsaj enkrat na teden: 34%
- delež posameznikov, ki so nakupovali prek interneta v zadnjih treh mesecih: 7%
- delež podjetij, ki so prejela elektronsko naročilo v zadnjem letu: 2%
- delež posameznikov, ki uporabljajo internet v javni upravi: za dostop do informacij 15.2%, prenos dokumentov 10.6%, oddajo izpolnjenih obrazcev 4.6%,

- delež malih in velikih podjetij, ki uporabljajo internet v javni upravi: za dostop do informacij 74%, prenos dokumentov 70%, oddajo izpolnjenih obrazcev 35%

6.4.3. Nekaj primerov sodobne e-uprave na lokalnem nivoju

Tudi lokalne skupnosti hitijo z razvojem elektronskega upravljanja in svojim občanom nudijo vse več elektronskih storitev. Dostopnost teh storitev se zelo razlikuje od občine do občine, od province do province, kot na vseh drugih življenjskih področjih pa je v Italiji prisotna zlasti velika razlika med severom in jugom države. V nadaljevanju predstavljamo nekaj primerov lokalnega uvajanja elektronskega poslovanja v italijanskih občinah in provincah.

Občina Pavia v istoimenski provinci leta 2007 med prvimi uvede nov portal (ePavia), ki nudi številne informacije, koristne za občane, in omogoča elektronsko plačilo občinskih dajatev in prispevkov. Lastniki mobilnih telefonov v provinci Trentino lahko od lanskega leta zahtevajo vrsto koristnih podatkov prek kratkih elektronskih sporočil (SMS). Občani in turisti lahko tako 24 ur na dan in sedem dni v tednu vtipkajo vprašanje s svojimi besedami (ni namreč potrebna uporaba ključnih besed ali gesel), sistem pa v nekaj minutah prepozna vprašanje in pošlje odgovor. Uporabniki lahko na tak način najhitreje izvejo kontaktne številke lokalnih zdravstvenih ponudnikov in urnike dežurnih ambulant, prometne informacije na lokalnih cestah, ure in prizorišča kulturnih in drugih prireditev itd. Dežela Lazio je prav tako v letu 2007 predstavila nov sistem monitoringa požarne ogroženosti. Sistem beleži vsa pogorišča in omogoča lažje usklajevanje preventivnih akcij, občine na tem območju so tako prvič povezane v sistem, ki naj bi preprečil nenadzorovano širjenje požarov. Regionalna oblast v deželi Lombardija v severni Italiji je na primer letos predstavila interaktivno pripravo, ki omogoča prebivalcem dostop do storitev lokalne uprave kar prek televizijskega sistema. Na ta način lahko uporabniki izpolnjujejo obrazce in oddajajo različne vloge zgolj s pomočjo televizijskega daljinca. Sistem, ki so ga poimenovali »T-government«, deluje prek digitalnega prenosa podatkov in omogoča še številne druge storitve. V Italiji trenutno 54,3% gospodinjstev spremlja digitalni Tv program, v roku dveh let pa naj bi država v celoti prešla na digitalno emitiranje televizijskega signala.

Konec leta 2007 je italijanska državna uprava skupaj z regijami in lokalnimi skupnostmi pričela z izvajanjem številnih novih ukrepov, ki naj bi poživili razvoj e-uprave na nacionalnem in lokalnem nivoju. Ti ukrepi med drugim predvidevajo tudi razvoj tehnologij za uporabo nove elektronske osebne izkaznice, ki bi združevala več osebnih dokumentov (zdravstvene izkaznice, voziškega dovoljenja itd.). Pričakujemo lahko, da bo v prihodnje število podobnih produktov samo še naraščalo.

7. ZAKLJUČEK

V nalogi smo analizirali sistem lokalne samouprave v Italiji, reforme, ki jim je bil sistem priča v zadnjih desetletjih in tudi nekatere predloge, s katerimi bi se v Italiji še okrepila finančna in upravna samostojnost lokalnih skupnosti. Cilj te analize je bil dognati obseg transformacije obstoječega sistema lokalne samouprave in preveriti tri hipoteze, ki smo jih postavili v uvodnem delu naloge.

Italija, naša zahodna sosedica, je že dolgo članica Evropske Unije in ena od najbogatejših držav na svetu. Hkrati obstajajo v Italiji velike razlike med (bogatom) severom in (revnejšim) jugom ter močne centrifugalne in centripetalne sile. Centrifugalne sile se kažejo v težnjah po nadaljnji regionalizaciji s krepitvijo finančne in upravne samostojnosti regij, ki si želijo večje institucionalne avtonomije. Ta prizadevanja v zadnjih letih preraščajo v zahteve po federalizaciji države, kjer bi regije predstavljale federalne enote, ki bi imele svojo neodvisnost zajamčeno tudi z ustavo. Te težnje prihajajo predvsem iz bogatejših severnih dežel, ki že dalj časa zahtevajo večjo samostojnost od državne centralne oblasti in si zato prizadevajo za ustavne reforme, ki bi pripeljale do večje institucionalne avtonomije z natančno opredelitvijo upravnih nalog, ki so v njihovi izključni pristojnosti. Centripetalne sile pa se kažejo pri nasprotnikih regionalizacije, ki prihajajo večinoma z juga države. Med slednje lahko uvrstimo tudi večino pokrajin, ki predstavljajo drugo stopnjo lokalne samouprave v Italiji, in občine, ki predstavljajo prvo stopnjo. Tako pri enih kot pri drugih je namreč prisoten strah, da bi s krepitvijo vloge regij oziroma s federalizacijo države izgubile velik del svojih pristojnosti. Še posebej je ta strah prisoten v velikih mestih, ki imajo danes v italijanskem sistemu lokalne samouprave poseben položaj. Poleg tega je v delu italijanske politične elite prisoten tudi strah, da bi regionalizacija oziroma federalizacija države lahko privedla do krepitve odcepitvenih teženj, zlasti v severnem delu države.

Italija je danes še vedno v večjem delu centralizirana. Vlada razpolaga z močnimi inštrumenti pritiska na enote lokalne samouprave: od možnosti razpustitve predstavniških teles, finančnega pritiska, do tega, da je bila večina sporov pristojnosti med državno oblastjo in predstavnicami lokalne samouprave rešenih v prid državne oblasti. Italija ima tudi zelo veliko število majhnih občin, ki so zlasti koncentrirane v severnem delu države. Nekatere od teh lokalnih skupnosti imajo izredno velike stroške in uspejo zato nuditi manjši nivo javnih služb

kot večje občine. Prav zato skušajo lokalne skupnosti uvajati nove načine upravljanja, kot so medsebojno sodelovanje, ustanavljanje skupnih institucij in organizacij, ki naj bi zagotavljale nekatere skupne službe (npr. komunalne), in možnost uvoza zasebnega sektorja pri zagotavljanju nekaterih javnih dobrin (contracting out).

Tako kot podjetja tudi lokalne skupnosti danes lovijo ravnotežje na robovih informacijske revolucije. Za večino to pomeni stalni pritisk na povečevanje učinkovitosti in zmanjševanje stroškov. V italijanskem sistemu lokalne samouprave so se zato v devetdesetih letih prejšnjega stoletja začele korenite strukturne spremembe, ki jih je mogoče opisati z naslednjimi besedami: decentralizacija, zmanjševanje organizacijskih ravni, razdruževanje, oddajanje del ipd. Omenjene spremembe so še posebej vplivale na razvoj in spremembe kadrovske funkcije oz. funkcije upravljanja človeških virov. Jackson in Schuler (2000) govorita o t. i. "kadrovske triadi" med strokovnjaki za človeške vire, neposrednimi vodji in zaposlenimi. Dejansko gre pri tem za soodgovornost obeh skupin: vodje opravljajo naloge, kadrovske strokovnjaki svetujejo in nadzorujejo - plod so učinki dela obojih. Funkcija upravljanja človeških virov se je tako v Italiji v zadnjih nekaj desetletjih po pomembnosti iz obrobja sistema preselila v samo središče lokalne skupnosti, saj so prav nove metode upravljanja s človeškimi viri veliko prispevale k večji učinkovitosti lokalnih skupnosti. Ena od največjih sprememb na tem področju je bila uvedba nove funkcije generalnega direktorja lokalne skupnosti (pokrajine oziroma občine), ki je bistveno prispevala k prenovi lokalne skupnosti z uporabo sodobnih (menedžerskih) pristopov upravljanja. Med osrednje naloge generalnega direktorja sodi izvrševanje političnih odločitev lokalne skupnosti, v skladu z navodili župana oz. predsednika province, nadzor nad delovanje lokalne uprave in priprava osrednjih dokumentov, kot je strateški načrt, ter seveda skrbeti za racionalno porabo sredstev. Pri tem naj bi prav generalni direktor lokalne skupnosti bil tista oseba, ki bi znala uporabiti nove pristope k upravljanju, k njegovi učinkovitosti pa naj bi pomembno prispevali dve dejstvi: prvič, da je del njegovega plačila odvisen od rezultatov in, drugič, da je njegova funkcija začasna, saj v nobenem primeru ne more prekoračiti mandata župana oz. predsednika province.

Glede na postavljene cilje in ugotovitve skozi magistrsko nalogo lahko opredelimo, da so se naše postavljene hipoteze v uvodu magistrske naloge potrdile. Lokalne skupnosti v Italiji so z uporabo novih pristopov pri upravljanju dejansko prešle k večji avtonomiji pri izvrševanju svojih nalog, čeprav to še zdaleč ne pomeni, da so pri svojem delu samostojne. Državna

uprava v Italiji ohranja kontrolo nad provincialnimi in občinskimi oblastmi z upravnim nadzorom in razdeljevanjem dela materialnih sredstev za njihovo delovanje. K večji avtonomiji lokalnih skupnosti je najprej prispeval zakona iz leta 1997 (Zakon št.59), s katerim je osrednja oblast prepustila niz upravnih poslov regionalnim oblastem, pokrajinam in občinam, v skladu z načelom subsidiarnosti. Z novimi metodami in tehnikami upravljanja pa so te izboljšale svoje delovanje in se še bolj približale uporabnikom. Med novostmi, ki so najhitreje prinesle merljive rezultate, prav gotovo sodi uvedba funkcije generalnega direktorja kot *city menedžerja*, ki mora znati uporabiti nove pristope k upravljanju, kot so tehnike marketinga, *customer care* in M.B.O. Generalni direktor izvaja politike, ki jih sprejmejo politični organi, v skladu z direktivami, ki jih izda župan ali predsednik pokrajine, in nadzoruje upravljanje v lokalni skupnosti. Je torej vez med politiko in lokalno upravo, njegova glavna naloga pa je koordinacija dela v pokrajini oziroma občini. Pripraviti mora letni strateški načrt, opraviti vmesne preglede izvajanja zastavljenih ciljev, skrbeti za racionalno porabo sredstev itd. Po prvem desetletju obstoja so v Italiji bile opravljene številne analize o tem, ali je funkcija generalnega direktorja lokalne skupnosti pripomogla k bolj učinkovitemu upravljanju in k hitrejšemu doseganju konkretnih rezultatov v lokalnih skupnostih. Te analize so pokazale, da obstaja neposredna povezava med učinkovitostjo upravljanja in institucijo generalnega direktorja lokalne skupnosti.

Prav uvedba funkcije generalnega direktorja lokalne skupnosti pa kaže še na eno lastnost Italije, na katero smo opozorili že v uvodu naloge. In sicer njeno raznolikost. Lokalne skupnosti so generalnega direktorja, kot si ga je zamišljala oblast v Rimu, sprejele zelo različno: ponekod so t. i. *city menedžerja* sprejeli odprtih rok, drugod so njegove naloge prepoznali v že obstoječi funkciji tajnika lokalne uprave, ni bilo pa tudi malo takih, ki so menili, da gre za še en poskus državnega in političnega nadzora nad delovanjem lokalnih skupnosti. Funkcija generalnega direktorja je tako bolj prisotna v večjih mestih in na severu države (bodisi kot samostojna funkcija ali združena s funkcijo tajnika lokalne skupnosti), najmanj pa na jugu države in na otokih. Tudi pri uvajanju nekaterih drugih sodobnih metod in tehnik, kot je marketing javnih storitev, analiza stroškov in koristi ali proces benchmarkinga, so v Italiji prisotne velike razlike. Nekateri lokalne skupnosti so izrazile določeno stopnjo odpora pri prilagajanju novim obveznostim, zakonodajalec pa tudi ni upošteval, da imajo predvsem manjše skupnosti veliko več težav pri uvajanju novih menedžerskih pristopov upravljanja. Manjše občine se srečujejo s finančnimi, kadrovskimi in prostorskimi težavami, pa tudi ideološkimi, saj so pogoste manj naklonjene spremembam. Skozi našo nalogo se je

tako pokazalo, da je uvajanje novih pristopov upravljanja v lokalnih skupnostih v Italiji še vedno zelo heterogeno.

Splošna gospodarska kriza je prizadela vsa družbena področja v Italiji in tudi lokalne skupnosti niso izjema. Napovedi so zelo pesimistične in ni jih malo takih, ki številnim manjšim lokalnim skupnostim v Italiji že prihodnje leto napovedujejo bankrot. V zadnjem času so vse glasnejša opozorila nekaterih županov in predsednikov pokrajin, ki se zaradi finančne in gospodarske krize soočajo z velikim pomankanjem sredstev. Veliko jih ugotavlja, da bodo morali kmalu ukiniti številne aktivnosti in storitve za njihove prebivalce. Stanje bilanc lokalnih skupnosti, ki so svoje izdatke načrtovale na podlagi prihodkov v letu 2007 in obljub vlade, je katastrofalno. Ob tem so tu še težave pri pridobivanju kreditov iz bančnega sistema, kar lahko pripelje do razpada celotnega sistema lokalne samouprave. V prihodnjem letu italijanska vlada načrtuje znižanje izdatkov za lokalne skupnosti za več kot 17 milijard evrov. S tako drastičnimi izpadi pa obstaja zelo malo verjetnosti, da bodo občine in pokrajine lahko ohranile raven javnih služb, ki so jo imele pred svetovno krizo. Najbolj prizadete so gorske občine, ki jih izgubljeni prihodki najbolj pestijo in zato že opozarjajo, da kmalu ne bodo mogle zagotoviti niti minimalnih storitev. V podobnem položaju so tudi številne manjše pokrajine. Prav tako stanje pa lahko privede tudi do iskanja drugačnih pristopov k upravljanju tudi tam, kjer so do sedaj beležili največji odpor. Pri tem ostaja ključno, da mora upravljanje v lokalnih skupnostih temeljiti na željah in potrebah prebivalcev. Že prevečkrat doslej so bile namreč reforme, ki so bile sprejete v kriznih časih, predvsem projekt, ki je zastopal interese privatnega sektorja, še posebej interese elit, z željo po prebroditvi krize in ponovnem zagonu gospodarske rasti oziroma akumuliranju kapitala.

LITERATURA

1. Ackerman, Frank in Lisa Heinzerling. 2004. *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*. New York: The New Press.
2. Almond, G. in G.B.Powell. 1966. *Comparative Politics: A Development Approach*. Little, Brown & Co., Boston.
3. Bassanini, Franco. 1977. *Le regioni tra Stato ed Enti locali*. Bologna: Il Mulino.
4. --- 2000. La riforma della P.A. in Italia, Roma. Dostopno prek: <http://www.bassanini.eu/slides/unioncamere.ppt>. (20.11.2008).
5. --- 2000. *Overviwe of Administrative Reform and implementation in Italy, Organization, Personnel , Procedures and Delivery of Public Services*. International Journal of Public Administration, Vol.23, No.2. Routledge.
6. Benčina Crnić, Sonja. 2002. *Strateški management človeških virov je rezultat razvoja organizacije in njenih potreb o doseganju dolgoročne uspešnosti*. Management človeških virov kot dejavnik strateškega managementa. 4. MBA posvetovanje. EPF - Institut za razvoj managementa, Izobraževalno društvo MBA klub, Maribor.
7. Boldizzoni, Daniele, Raoul C. Nacamulli in Carlo Turati. 1997. *Integrazione e conflitto*. Milano: Egea.
8. Bondonio, Piervincenzo. 2002. *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche italiane, dopo il d.l.g. N. 286/1999: un punto di vista economico*, v E. F. Schilitzer, *Il sistema dei controlli interni nella pubblica amministrazione: commento al decreto legislativo n. 286 del 1999*. Milano: Giuffré.
9. Bondonio, Piervincenzo in Mario Rey. 1999. *I controlli interni nelle autonomie territoriali*. V *I controlli delle gestioni pubbliche, I Sessione – Assetti e prospettive del controllo interno*, ur. Bondonio P., Rey M. et al. Perugia: Banca d'Italia.
10. Bouckaer, Geert in Christopher Pollitt. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
11. Brezovšek, Marjan. 1997. *Teoretični pojmi javne uprave*. Teorija in praksa, št.6. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Brezovšek, Marjan. 2004. *Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo*. Ljubljana: Upravna kultura, str. 253 – 275.
13. Brosio, Giorgio. 2000. *Reform: Intergovernmental Relations*. Internal Journal of Public Administration, Vol.23, No. 2 in 3.

14. Bruno, Francesca. 2008. *Il benchmarking nell'Ente Locale: la valutazione delle prestazioni dirigenziali*. Amministrazione in cammino. Milano: Giuffrè
15. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
16. Burns, Tom in George M. Stalker. 1969. *Mechanistic and Organic Systems*. 2. izdaja. New York: Willy.
17. Bryson, John M. 2004. *Strategic planning for public and non-profit organizations*. Wiley, John & Sons, Incorporated.
18. Burke, Rory. 2004. *Project Management. Planning and Control Techniques*. England: John Wiley & Sons, Ltd, The Atrium.
19. Cascioli, Serena. 2004. *La gestione manageriale degli enti locali. Il processo di programmazione e i relativi strumenti manageriali*. Milano: Franco Angeli.
20. Cassese, Sabino. 1983. *Il sistema amministrativo italiano*. Bologna: Il Mulino.
21. --- 1994. *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, v S. Cassese, C. Franchini, *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna.
22. Cassese, Sabino in Claudio Franchini. 1989. *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa, Introduzione*. Bologna: Il Mulino.
23. Costa, Giuliano. 2001. *Flesibilità & Performance. L'organizzazione aziendale tra old e new economy*. Torino: ISEDI.
24. D'Auria, Gaetano. 1994. *I controlli*. V *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, ur. Cassese S., Franchini C. Bologna: Il Mulino, str. 79 – 95.
25. Dente, Bruno. 1995. *In un diverso stato. Come rifare l'amministrazione Pubblica italiana*. Bologna: Il Mulino.
26. --- 1999. *In un diverso Stato : come rifare la pubblica amministrazione italiana*. Nuova ed. Bologna : Il mulino.
27. Devjak, Srečko in Bojan Peček. 2001. *Kazalniki uspešnosti javnega sektorja*. Naše gospod. Letn. 47, št. 1/2, str. 104-115.
28. Draghi, Mario. 2000. *Economic Policy Administration*. Internal Journal of Public Administratin, Vol 23, No 2/3, str. 253 – 273.
29. Drucker, Peter. 2004. *O managementu*. Ljubljana: GV Založba.
30. Dunleavy, Patrick in Christopher C. Hood. 1994. *From Old Public Administration to New Public Management*. Public Money and Management, Julij – September, str.9 – 16.
31. Easton, David. 1965. *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons, New York.

32. Falconer, Peter. 1997. *The New Public Management : Principles and Practice in the UK*. Ljubljana: Javna uprava, let.33, št.1, stran 85-108.
33. --- 1997. *Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK experience*. Davies, Morton, et.al., New State, New Millenium, New Public Management. Ljubljana: Visoka upravna šola, str. 67-83.
34. Farneti, Giuseppe. 2006. *Gestione e contabilita dell'ente locale*. Rimini: Maggioli Editore.
35. Farnham, David in Silvia Horton. 1996. *Managing people in the Public Services*. London: MacMillan Press Ltd.
36. Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner in Andrew Pettigrew. 1997. *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
37. Flynn, Norman in Franz Strehl. 1996. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall.
38. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: FDV.
39. Ferfila, Bogmir, ur. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Foderini, Diego. 2005. *Ruolo e compiti del segretario comunale e provinciale e del direttore generale nel quadro della politicizzazione della dirigenza negli enti locali*. V *Rivista del personale dell'ente locale*, n. 3-4, str. 305.
41. Franchini, Claudio. 1994. *La riforma dell'amministrazione pubblica*. V *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Cassese S, Franchini C. Bologna: Il Mulino, str. 223 -238.
42. Gallucci, Luigi. 2005. *Il raccordo con i controlli della Corte dei Conti*. Giuffré, Milano.
43. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Uradni list RS, Ljubljana.
44. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Uradni list RS, Ljubljana.
45. Grafenauer, Bogo, Sima Ćirković, Rene Lovrenčić in Rade Petrović, ur. 1989. *Atlas svetovne zgodovine. Dopolnjena izd. Za Jugoslavijo*. Ljubljana: Cankarjeva založba: Državna založba Slovenije.
46. Hood, Cristopher. 1995. *Contemporary public management: a new global paradigm*. *Public Policy and Administration*, let.10, št.2, stran 104-117.
47. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. Ivanko, Šime. 2005. *Teorija organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.

49. Jones, Rowan in Mauricie Pendlebury. 2000. *Public Sector Accounting*. Great Britain: Pitman Imprint, 5th ed.
50. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije*. Četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja. GV Založba, Ljubljana.
51. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: DZS.
52. Koprić, Ivan. 2001. *Državna uprava i lokalna samouprava: Vladavina prava ili politike?* Zagreb: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 51, No. 6.
53. Kovač, Polonca. 1999. *Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor*. Ljubljana: Organizacija, Št. 4, Letnik 32.
54. --- 2000. *Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi*. Organizacija 33 (1), 18-25.
55. --- 2000a. *Javna uprava v znamenju ljudi*. Ljubljana: Teorija in praksa, Letnik 37, Št. 2.
56. --- 2003. Skupni ocenjevalni okvir CAF kot most do globalizacije v javnih upravah EU. Dostopno na spletni strani: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KOVACPolitol2003.doc, 14.11. 2008.
57. --- 2003a. *Skupni ocenjevalni okvir "CAF" kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije*. V Haček, Marjan in Miro Haček (ur.), *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
58. --- 2003b. *Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19. 11. 2003 – izkušnje in nauki*. Kranj: Moderna organizacija. Dostopno tudi prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc
59. --- 2003c. *Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja "Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)"*. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, str. 29-42.
60. Kričej, Dušan. 2002. *E-uprava na dlani*. Ljubljana: Pasadena.
61. Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
62. Lane, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector. Concepts, models and approaches*. London: Newbury park, New Delhi: SAGE Publications.
63. Maggi, Maurizio in Stefano Piperno. 1995. *Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione regionale*. *Economia pubblica*, N0 1.
64. Marolt, Janez in Boštjan Gomišček. 2005. *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija.
65. Melis, Guido. 1997. *La burocrazia*. Bologna: Il Mulino.

66. Meny, Yves. 1998. *Francuski politički sustav*. Pan Liber, Osijek – Zagreb – Split.
67. Merkl, Adolf. 1927. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Dunaj: Julius Springer.
68. Monea, Aldo. 2003. *Le valutazioni dei dirigenti e delle figure equiparate: profili di innovazione*. V *Aziendaitalia, Il personale*, št 5/2003.
69. Možina, Stane (ur.). 1998. *Management kadrovskih virov*. Knjižna zbirka profesija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
70. Možina, Stane. 2002. *Učeca se organizacija – učeci se management*. V Možina, S. (ur.): *Management, nova znanja za uspeh*, str. 12-45. Radovljica: Didakta.
71. Mussari, Riccardo. 1997. *L'ordinamento finanziario e contabile del nuovo modello di ente locale*. V *Azienda Pubblica, Letnik X*, Št. 2.
72. Negro, Giuseppe. 2003. *Organizzare la qualita' nei servizi*. Milano: Il Sole 24 ore Libri.
73. Page, Edward. C. 1991. *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. Oxford: Oxford University Press.
74. Passoni, Gianguido. 2007. *Il bilancio previsionale degli Enti Locali*. Comune di Torino.
75. Pavić, Željko. 1992. *Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave*. Zagreb: Zakonitost, god. 46, br. 8 – 9.
76. Pavić, Željko. 2001. *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
77. Pečar, Zdravko. 1996. *Management in merjenje učinkovitosti delovanja javne uprave*. V *Zbornik referatov, Portorož, VUŠ, Ljubljana*, stran 43-58.
78. --- 2005. *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
79. Perry, J.L. 1990. *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
80. Petronio, Franco. 2002. *I controlli interni nelle amministrazioni locali*, v E. F. Schilitzer (ur.), *Il sistema dei controlli interni nella pubblica amministrazione: commento al decreto legislativo n. 286 del 1999*. Milano: Giuffré.
81. Pevcin, Primož. 2002. *Reforma državne uprave kot dejavnik konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva*. *Javna uprava*, letn. 38, št. 4, str. 537-554.
82. Pusić, Evgen. 1963. *Lokalna zajednica*. Narodne novine, Zagreb.
83. --- 1999. *Država i državna uprava*. Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Zagreb.
84. --- 1996. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
85. --- 2002. *Upravljanja u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
86. Rakočević, Slobodan. 1991. *Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list RS.

87. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje*. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list RS.
88. Rus, Veljko. 2005. *Novi javni menedžment*. Teorija managementa. Dostopno na spletni strani: http://www.zalozba-educa.com/educa/attachments/2004-12-20_veljko%20rus.pdf, 14.11.2008
89. Schiltzer, Eugenio Francesco in Andrea Baldanza. 2006. *Il controllo di regolarità amministrativa e contabile*. Milano: Giuffrè.
90. Schuler, S. Randall. 1992. *Strategic Human Resource Management: Linking People with Strategic Needs of the Business*. Organizational Dynamics. Vol 21, no 1. Str. 18-32.
91. Silič, Marin. 2001. *E-poslovanje v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*. Center Vlade RS za informatiko, Ljubljana.
92. Stanonik, Bojan. 2000. *Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave*. Ljubljana: Teorija in praksa, 37, str. 296-297.
93. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
94. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
95. --- 1996. *Pravna, demokratična in socialna država*. Ljubljana: Enotnost.
96. Thoenig, Jean Claude. 1999. *Evaluation as Usable Knowledge for Public management Reforms*. V *Government of the Future: Getting from Here to There*, Pariz: OECD, PUMA.
97. Valotti Guido, ur. 2001. *Le regioni a confronto*. Milano: SDA Bocconi.
98. Vandelli, Leonardo. 2006. *Il governo locale, il luogo più vicino dove far sentire la nostra voce*. Bologna: Il Mulino.
99. Verbič, Dušan. 2003. *Management v samoupravni lokalni skupnosti. Organizacijska in informacijska sestavina*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
100. Vintar Mirko: *E-uprava deset milisekund po velikem poku*. Uporabna informatika, Ljubljana, IX (2001), 4, str. 176-183.
101. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
102. Vlaj, Stane. 2002. *Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju*. Uvodni prispevek posveta v Državnem zboru, 24.april 2002.
103. --- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
104. Voci, Paolo. 2004. *Il decentramento e le autonomie locali*. Bologna: Il Mulino.
105. Volberda H. W. 1998. *Building the Flexible Firm*, New York: Oxford Univ. Press.
106. Waldo, Dwight. 1994. *What is Public Administration?* New York: McGraw-Hill Inc.

107. Wholey Joseph S. 1989. *Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs*. San Francisco (etc.): Jossey-Bass Publishers.
108. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
109. --- 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
110. --- 2005. *Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje*. Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, zbornik referatov. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

PRAVNI IN DRUGI VIRI:

1. Centro studi Luigi Einaudi. 2006. *Indagine sulle preferenze sulla decentralizzazione*. Torino.
2. Center vlade za informatiko. 2001. *E-poslovanje v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*. Ljubljana.
3. Decreto legislativo N. 267. *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*. 2000. Gazzetta Ufficiale N. 227
4. Decreto legislativo N. 286. *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. 1999. Gazzetta Ufficiale N. 193.
5. Eurostat Survey (Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF_TB_information_society&depth=2)
6. OECD. 2001. *Recent Developments on Human Resources Management in OECD Countries*. OECD Headquarters, Paris. (Dosegljivo prek: www.OECD.org)
7. OCSE, 2004. *Enhancing the cost effectiveness of public spending: experience in OECD countries*.
8. OCSE, 1997. *In search of results. Performance Management Practises*. OECD, Paris.
9. OCSE, 2001. *Questions et évolutions dans la gestion publique, Italie – 2001*.
10. Legge N. 20. *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*. 1994. Gazzetta Ufficiale N. 10.

11. Legge N. 142. *Ordinamento delle province e dei comuni*. 1990. Gazzetta Ufficiale N. 135.
12. Legge N. 266. *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006)*. 2005. Gazzetta Ufficiale N. 302,. Supplemento ordinario n. 211.
13. Piano d'Azione del Governo per la Società dell'informazione, Rim 16. junij 2000.
Dostopno prek: <http://www.edscuola.it/archivio/norme/varie/pianinf.pdf>, 20.11.2008
14. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96 – MP, št. 15/96.

15. Intervju s Cesarejem Vaciagom, generalnim direktorjem občine Torino. April 2009.
16. Intervju s Santejem Fermijem, prvim generalnim direktorjem lokalne skupnosti v Italiji. Oktober 2008.
17. Intervju s Pietrom Barrerom, generalnim direktorjem Rimske pokrajine. Marec 2009.
18. Intervju z Micheleom Lo Tufojem, generalnim direktorjem občine Verona. Maj 2009.

PRILOGA A:

INTERVJU Z MICHELEM LO TUFOJEM, GENERALNIM DIREKTORJEM IN TAJNIKOM OBČINE VERONA. MAJ 2009.

Katere so težave, s katerimi se sooča city manager pri opravljanu svojih nalog?

Težave so vezane na značilnosti same funkcije, ki je zelo različna od tiste v zasebnem sektorju. Generalni direktor lokalne skupnosti je razpet med politiko in upravljanjem in ima na nek način vlogo mediatorja med obema. Poleg tega je to funkcija, o kateri še vedno poteka vroča razprava. Zelo pomembno je torej, da ima generalni direktor organizacijske in upravljalne sposobnosti in da uživa maksimalno podporo župana.

Ali obstaja med generalnimi direktorji izmenjava mnenj, praks, različnih pogledov na reševanje podobnih težav?

Obstaja koordinacija in izmenjava idej znotraj ANCI-ja (Associazione Nazionale Comuni Italiani) in med posameznimi občinami v metropolitanskih regijah.

Katera je dodana vrednost, ki jo prinese generalni direktor v upravljanju občine?

City manager predstavlja vez med političnimi cilji in upravljalnimi postopki. Tu želim povedati, da bi bilo bolje, če bi lahko generalni direktor ostal v funkciji tudi po odhodu župana in bi tako lahko dokončal že začete projekte.

PRILOGA B:

INTERVJU S PROF. PIETROM BARREROM, GENERALNIM DIREKTORJEM RIMSKE POKRAJINE. MAREC 2009.

Kaj pomeni biti generalni direktor rimske pokrajine? Katere so težave, s katerimi se soočate?

Velika večina prebivalcem sploh ne ve, kakšna je vloga generalnega direktorja ali city managerja, kot drugače imenujemo to funkcijo. S tem tudi ni nič narobe, saj je za prebivalce važno zgolj to, da od mesta ozrioma pokrajine dobijo tisto, kar pričakujejo. Od celotnega sistema lokalne samouprave, tako političnega kot administrativnega, je odvisno, ali bodo z našim delovanjem zadovoljni. Prav ta odnos med političnim odločanjem in upravljanjem v ožjem pomenu je ključen za uspešno in transparentno vodenje pokrajine – to je težava, s katero se ubadamo mi, prebivalci pa je ne smejo občutiti. Ob tem seveda ne gre pozabiti, da je rimska pokrajina nekaj posebnega tako po proračunu, kot po številu uslužbencev, ki delajo v njej.

Ali obstaja med generalnimi direktorji izmenjava mnenj, praks, različnih pogledov na reševanje podobnih težav?

Seveda. Takoj ko sem prevzel vlogo generalnega direktorja v Rimu sem takoj poklical generalnega direktorja milanske pokrajine. V Rimu sem organiziral tudi srečanje generalnih direktorjev večjih pokrajin in posebej srečanje generalnih direktorjev manjših pokrajin, ki se soočajo s povsem drugačnimi težavami.

Katere lastnosti mora nujno imeti generalni direktor lokalne skupnosti?

Mogoče bo moj odgovor banalen, a najprej mora biti dobro pravno podkovan in poznati vse predpise, ki urejajo področje, s katerim se ukvarja. Tu pa lahko citiram tudi Thomasa Moora, ki je, preden bi ga obglavili, Gospoda prosil za dobro voljo. S tem želim povedati, da je potrebne nekaj vedrine in psihične stabilnosti.

Kakšen je zaslužek generalnega direktorja rimske pokrajine?

Na leto zaslužim 200 tisoč evrov, ob tem pa še dodatek, o katerem odloča predsednik pokrajine in ki lahko seže do 50 tisoč evrov. To so bruto zneski. Menim, da gre za pravičen zaslužek, vem pa, da nekateri generalni direktorji zaslužijo tudi več. Morate vedeti, da sem na čelu skupine uslužbencev, ki šteje več kot 30 tisoč ljudi, velikokrat pa se zgodi, da ima direktor manjšega podjetja s tisoč zaposlenimi tudi nekajkrat višji dohodek.

PRILOGA C:

INTERVJU S CESAREJEM VACIAGOM, GENERALNIM DIREKTORJEM OBČINE TORINO. APRIL 2009.

Ste city manager/generalni direktor v velikem mestu, kako gledate na to vlogo?

Sem vodja celotne organizacijske strukture, kateri dodeljujem cilje, ki so skladni z županovim programom in nadziram njihovo izvajanje.

Kakšna je vaša vloga pri komunikaciji znotraj občinske uprave in navzven?

Imamo direktorja za komunikacije (ki je tudi tiskovni predstavnik občine), ki mi je neposredno podrejen. Sam skrbim za notranjo komunikacijo med zaposlenimi.

Kako poteka notranja komunikacija v občini?

Tedensko komuniciram s člani vodstvenega odbora in člani občinskega sveta. Vsake tri mesece vodim seminar za vseh 180 vodstvenih uslužbencev občinske uprave. Mesečno in vsakokrat, ko to zahtevajo posebne okoliščine, pišem v Intracom časopisu, ki je namenjen vsem zaposlenim. Z njimi vzdržujem stalen dialog tudi prek rubrike »Pisma« v istem internetnem časopisu.

Kako pomembno je zaupanje med generalnim direktorjem in županom?

Generalni direktor je neposredno odvisen od županovega zaupanja. V primeru, da pride do spora med generalnim direktorjem in vodjem kateregakoli urada (kar se mi v desetih letih na tej funkciji še ni zgodilo) bi župan prevzel vlogo mediatorja.

Na kateri projekt ste posebej ponosni?

Vzpostavitev sistema ISO 9001 v »front line« občinskih strukturah. Bil sem tudi generalni direktor zimskih olimpijskih iger v Torinu leta 2006, vendar to ni bilo direktno povezano z mojo vlogo v občini.

Kakšen je zaslužek generalnega direktorja občine Torino?

Fiksnih 250.000 evrov na leto in do 50.000 evrov bonusa za dobre rezultate.

PRILOGA D:

INTERVJU S SANTEJEM FERMIJEM, PRVIM GENERALNIM DIREKTORJEM LOKALNE SKUPNOSTI V ITALIJI. OKTOBER 2008.

Bili ste generalni direktor občine Bologna in prvi generalni direktor v Italiji. Kako ste takrat sprejeli to vlogo?

Občina je zelo kompleksna institucija, zato se vloga generalnega direktorja spreminja od kraja do kraja. Osebno menim, da je glavna naloga generalnega direktorja priprava projektov, njihova realizacija in v 10% sprememba predpisov. V kompleksni strukturi, kakršno predstavlja bolonjska občina se vloga generalnega direktorja pozna predvsem pri megaprojektih. Prebivalci sploh ne potrebujejo vedeti, kdo je generalni direktor. Občane zgolj zanima, kaj je narejenega. Zato se ne strinjam s preveliko normativno uokvirjenostjo te funkcije, ki mora biti zelo kreativna – zakoni pa so, kot vemo, namenjeni predvsem prepovedovanju nečesa.

Kakšna je bila vaša vloga pri komunikaciji znotraj občinske uprave in navzven?

Vežni člen pri komunikaciji je in mora biti župan. Generalni direktor ima neposredne odnose z občinskim svetom in upravo predvsem pri pripravljanju in izvajanju proračunskih postavk in posebnih projektov, ne sodeluje aktivno na sejah občinskega sveta. Aktivno pa sodeluje pri delu posameznih komisij in odborov prav zato, da predstavi svoje načrte. City manager koordinira delo posameznih odborov, je operativni direktor, nadzira sodelovanje z zunanjimi izvajalci ...

Na kateri projekt ste posebej ponosni?

Pripravil sem tečaj za »public management«, ki je bil usmerjen v praktično delo na najvišjem nivoju, ki se je zgledoval po ameriškem reinventing management.

Kakšen je bil takrat zaslužek generalnega direktorja občine Bologna?

243 milijonov lir bruto letno.

POVZETEK

Magistrska naloga predstavlja prikaz celotnega italijanskega procesa reform lokalne samouprave v zadnjih desetletjih, opredeljuje trende teh reform, vpliv in posledice inovacij, trenutno stanje in razvoj v prihodnosti.

Podobno kot se je zgodilo v najbolj razvitih državah anglosaškega sveta (ZDA, Velika Britanija, Avstralija in Nova Zelandija), so se tudi v Italiji pojavile težave v javni upravi, ki so bile predvsem posledica naraščanja stroškov in s tem krčenja javne blagajne. To je spodbudilo zahteve po reformah, ki bi sprožile preoblikovanje celotne javne uprave. Razloge za reformo javne uprave v Italiji, ki so se začele v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja, lahko povzamemo v naslednjih točkah:

- 1) Zastarela javna uprava, ki ni doživela korenitih sprememb vse od leta 1865.
- 2) Kljub nekaterim osamljenim področjem, ki so prikazovala spodbudne rezultate, je bila javna uprava v Italiji v svojem bistvu neučinkovita.
- 3) Primeri dobrih praks iz drugih evropskih držav; Italija se je začela dokaj pozno primerjati z drugimi državami in v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je večino časa namenila zasledovanju drugih držav iz OECD prostora.
- 4) Visoki stroški: draga javna uprava je bistveno prispevala h krizi javnih financ v Italiji in povečanju javnega dolga.

Na reformne procese v Italiji so najbolj vplivale zakonodajne spremembe, katerih glavni teoretični navdih najdemo v doktrini novega javnega managementa. Zakon št. 142 iz leta 1990 je prinesel prve in v tistem trenutku najpomembnejše normativne določbe; v resnici je predstavljal referenčno točko za upravne reforme v Italiji. Zakon je zasledoval cilj zmanjšanja stroškov lokalnih oblasti in je zato uvedel odhodkovno in proračunsko odgovornost. Temeljno načelo tega zakona pa je zlasti ločitev politike in upravljanja. Osnovna načela, ki jih je prinesel ta predpis, lahko strnemo na ta način:

- ločitev politike od upravljanja v javnem sektorju,
- uvedba osnovnih načel: učinkovitost, uspešnost in gospodarnost,
- uvedba gospodarskega in računovodskega nadzora,

- uvedba načela notranje kontrole.

Eden od stebrov političnih sprememb v vseh demokratičnih državah, je upravna decentralizacija. V Italiji je bil ta proces izpeljan s spremembami celotnega petega poglavja ustave, s čimer so preprečili, da bi bile reforme prepuščene na milost in nemilost trenutne politične večine.

Posamezne stopnje napredka v procesu decentralizacije v Italiji lahko opišemo takole:

- stabilnost in legitimnost lokalne oblasti z neposrednimi volitvami županov, predsednikov pokrajin (L.81/1993) in predsednikov dežel (22. ustavni zakon, november 1999),
- finančna avtonomija lokalnih vlad: fiskalni federalizem, kjer se po eni poti posamezne državne davščine prenesejo v izključno pristojnost lokalnih oblasti, po drugi pa se zagotovi udeležba lokalnih oblasti v glavnih nacionalnih davščinah (čl.119 Ustave, 18. oktober 2001),
- neodvisnost lokalnih oblasti, ki jo je potrdil parlament z zakonom o zveznem sistemu,
- učinkovitost in funkcionalnost lokalnih uprav z reformo nadzora, uvedbo t. i. city managerjev ter vezanostjo upravljanja in plač na učinkovitost posameznika.

K večji učinkovitosti lokalnih skupnosti v Italiji so veliko prispevale tudi nove metode upravljanja s človeškimi viri. Po našem mnenju gre celo za enega od ključnih elementov razvoja, saj so se na tem področju v zadnjih letih zgodile velike spremembe tako z metodološkega vidika kot z vidika profesionalnosti tistih, ki se s tem ukvarjajo na lokalnem nivoju. Ena od večjih sprememb v italijanski lokalni samoupravi je uvedba nove funkcije generalnega direktorja lokalne skupnosti, ki je odigrala ključno vlogo pri uvajanju novih pristopov k upravljanju. Mandat generalnega direktorja je s pogodbo o zaposlitvi omejen in ne more preseči mandata župana ali predsednika pokrajine. Generalni direktor izvaja politike, ki jih sprejmejo politični organi, v skladu z direktivami, ki jih izda župan ali predsednik pokrajine, in nadzoruje upravljanje v lokalni skupnosti. Je torej vez med politiko in lokalno upravo, njegova glavna naloga pa je koordinacija dela v pokrajini oziroma občini. Pripraviti mora letni strateški načrt, opraviti vmesne preglede izvajanja zastavljenih ciljev, skrbeti za racionalno porabo sredstev itd.

Med sodobne pristope k upravljanju lahko štejemo tudi uvajanje t. i. e-uprave. V Italiji igrajo ključno vlogo pri izvajanju in organizaciji storitev e-uprave regije, medtem ko je sama izvedba predvsem dolžnost lokalnih vlad. Glavne ovire pri uvajanju teh storitev pa so razdrobljena odgovornost in pomanjkanje usklajevanja med lokalnimi upravami (regije, pokrajine, velika mesta), neenotna raven razvoja IKT storitev in infrastrukture, velik razkorak med severnim (bolj napreden) in južnim delom države (na splošno manj razvit). To potrjujejo tudi kazalniki stopnje interaktivnosti spletnih storitev državljanov, ki so precej nižji na jugu: na primer samo polovica glavnih mest v južnih pokrajinah ponuja prenos obrazcev za plačilo lokalnega davka, medtem ko to isto storitev prek spleta ponuja 90% glavnih mest v severnih pokrajinah. Kot smo ugotavljali v nalogi, je ta razkorak med severom in jugom sicer prisoten tudi na številnih drugih področjih.

Analiza posameznih elementov italijanskega sistema lokalne samouprave nas je pripeljala do nekaterih zaključkov. Prvič, da je avtonomijo regionalnih in lokalnih oblasti v zadnjih desetletjih konstantno naraščala. Razpoložljiva orodja centralne oblasti za upravljanje obrobja države so se preoblikovala, razširil se je prostor za sodelovanje med regijami, lokalnimi skupnostmi in državo. Nekaj napetosti pri tem pa je ustvaril odpor posameznih lokalnih vlad za izvajanje teh reform: za osrednje vladne institucije je to razvidno iz neuspeha decentralizacije politik; za lokalne ustanove pa to ponazarja neuspeh ukrepov, usmerjenih v spreminjanje struktur lokalnih oblasti. Upor ovira uvajanje novih pristopov k upravljanju, vendar jih ne preprečuje v celoti: lokalne oblasti so izbrale alternativne in bolj prilagodljive oblike upravljanja. Sredi devetdesetih let je italijanski parlament sprejel pomemben predpis, ki je za lokalne skupnosti predvidel drugačen pristop k upravljanju; med drugim je omogočil uporabo nekaterih inštrumentov, ki so bili do tedaj značilni predvsem v zasebnem sektorju. Cilj je bil zagotoviti lokalnim skupnostim primerne inštrumente za uresničevanje novih pristojnosti in predvsem za racionalizacijo javne porabe. Med ukrepe, ki so imeli najhitrejše in največje učinke na izboljšanje upravljanja v lokalnih skupnostih, italijanski avtorji tako uvrščajo zlasti marketing javnih storitev, menedžment kakovosti, strateško planiranje in načrtovanje, sistemski nadzor učinkovitosti, nove računovodske inštrumente in načrtovanje stroškov, benchmarking itd.

Današnja Italija se zelo razlikuje od tiste iz leta 1990. Korak za korakom je iz intervencionistične, toge in centralistične države v povojnem času postala tržno in potrošniško usmerjen ter decentraliziran subjekt. Morda je še prezgodaj za končne sodbe, vendar se v

Italiji že sedaj kažejo koristi reform, ki so jih izpeljali v zadnjih desetletjih. Izboljšave v Italiji so pravzaprav neverjetne, če pomislimo na izhodišče, s katerim se je država soočala še do nedavnega, če upoštevamo zahtevnost reform in če pomislimo na kratka obdobja, v katerih so se posamezne vlade uspele obdržati na oblasti. Obsežen, a hkrati dobro premišljen pristop, je omogočil Italiji, da sklene sinergijski krog, v katerem vsaka reforma spodbuja nadaljnje reforme.

SUMMARY

This report, “New Approaches to Administration in the Italian System of Local Government” presents a transversal vision of the overall Italian reform process. It identifies reform trends, the impact and repercussions of innovations, the current situation and future developments.

As happened in the most innovative countries in the Anglo-Saxon world (USA, Great Britain, Australia, and New Zealand), in Italy, problems in the public administration were signalled by the expansion of diseconomies and national debts. Yet, the increasing dynamism of social and production sectors have encouraged a strong transformational phase: it was oriented to modernize the organization of P.A., for the country’s development. The reasons behind public administration reform in Italy, performed in the early nineties, may be summarized in this way:

- 1) Obsolete Administration: no organic reform has been carried out since 1865.
- 2) In spite of isolated areas of excellence, the Italian Administration was substantially inefficient.
- 3) Example from other European administrations; Italy, started late in comparison with many other countries, and has dedicated the nineties “to be abreast” with Area OCSE partners.
- 4) Expensive Administration: the public administration has contributed to the public finance crisis in Italy, increasing public debt.

The detailed reform processes are established by legislation whose main theoretical inspiration is found in the New Public Management. Without doubt, the Law 142/1990 on the local authorities is one of the most important normative provisions: in fact, it has represented a point of reference for administrative reform in Italy. Law 142 was created to curtail local authority expenses, introducing the topics of expense and budget responsibility. But the fundamental principle sanctioned by the 142 is the separation of Policy and Management. The State, from being a planning agent, direct manager of common welfare, becomes a Regulating State, in that it places the conditions and preambles for the effective and efficient operation of the P.A. The basic principles sanctioned by Law 142 can be synthesized in this way:

- Separation of politics from the administrative leadership, with the clean distinction between policy and management.
- Introduction of the basic principles: efficiency, effectiveness and economization.

- Introduction of economic accounting control. This principle helps managers to manage better, through self-monitoring and self-regulation mechanisms.
- Introduction of the internal control principle.

One of the mainstays of innovative politics in all democratic countries has been administrative decentralization. In Italy, this process has been realized with constitutional cover (the modification of Title V), in order to prevent the reforms from being left to the mercy of the political majorities.

The stages in the progress of decentralization are:

- Stability and legitimization of the local governments, with direct election of Mayors, Presidents of the Provinces (L.81/1993) and Presidents of the Regions (22 Constitutional Law of November 1999).
- Financial Autonomy of Local Governments: Fiscal Federalism, with State transfers transformed into local levies or participation in the main national taxes (art.119 Constitution, 18 October 2001).
- Sovereignty of Local Governments: Parliament has approved the bill on the federal system.
- Efficiency and functionality of the local administrations, with reform of controls, city managers, management, and wages tied to performance (1997).

One of the most important figures in local government in Italy, which has helped introducing new approaches in administration, is the director-general, introduced by the 1990 law. The term of the director-general's employment is contractually limited, revocable and cannot exceed the term of the mayor or the president of the province. The director implements the policies established by the political organs, according to the directives issued by the mayor or president of the province, and supervises the management of the governmental entity. All of the town or provincial government managers, except for the secretary, must report to the director in exercising their assigned functions.

In Italy, regions play a crucial role in the implementation and organisation of e-government services, while delivery to citizens is mostly the duty of the local governments. Main barriers concern: the fragmentation of responsibilities and lack of coordination between local administrations (region, province, township); the uneven level of development of ICT services and infrastructures, with a large gap between Northern / Central public administrations (more

advanced) and Southern ones (in general less advanced). This is confirmed by the indicators of the level of interactivity of online citizens services, which is much lower in the South: for example only 50% of Southern towns capital of province offer downloading of forms for local tax payment (level two of interactivity) while 90% of Central-Northern towns do. This gap between North and South is also present in various other areas.

Some quick conclusions can be drawn from the analysis in this paper. The autonomy of the regions and local governments has been growing in recent year. The tools available to the central government for guiding the periphery are being transformed, the spaces for the cooperation between the regions, local governments and the State are being expanded. Some tensions have been created by the resistance of local governments to the implementation of the reforms: for the central government institutions, this is demonstrated by the failure of decentralization policies; for the peripheral institutions, this is exemplified by the failure of measures aimed at changing the structure of local power. These resistances hinder innovation, but do not block it altogether: among other things, local governments have found alternative and more flexible forms of aggregation; the decentralization that has been implemented, though much less than that announced, has still significantly altered the functional identity of the regions and local governments in just a few years; the political and administrative organization has experienced important changes.

Italy today is very dissimilar to the Italy of 1990. Step by step, the interventionist, rigid and centralist State of the post-war period has become a State market-oriented, consumer-oriented and decentralized entity. It may be too early to say, but Italy has started to receive the real benefits of the reforms realized in recent years. Italy's improvements are amazing if we think of the starting point and if we consider the difficulty of a reform executed by short term governments. The wide ranging and articulated approach undertaken has allowed Italy to enter into a synergetic circle, in which each reform encourages further reforms.