

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Monika Jošt

Vpliv javnih uslužbencev na implementacijo dolgoročnih  
projektov v občinah

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Monika Jošt

Mentorica:izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik

# Vpliv javnih uslužbencev na implementacijo dolgoročnih projektov v občinah

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

## **ZAHVALA**

Zahvaljujem se mentorici izr. prof. dr. Ireni Bačlija Brajnik za odzivnost, pomoč in strokovnost pri pisanju magistrske naloge. Zahvala gre tudi vsem, ki ste me spodbujali in mi svetovali pri pisanju magistrske naloge.

## **Vpliv javnih uslužbencev na implementacijo dolgoročnih projektov v občinah**

Izgradnja infrastrukture predstavlja eno najpomembnejših nalog občine. Pri izgradnji zahtevnejše infrastrukture gre večinoma za dolgoročne projekte, ki so daljši od političnega mandata. Interakcija med (visokimi) javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je navzven lahko vidna kot formalni model odnosov, zato v magistrskem delu podrobneje obravnavam vprašanje, kdo so pobudniki in promotorji dolgoročnih projektov v občinah. Javni uslužbenci imajo pri dolgoročnih projektih, kot je izgradnja čistilne naprave, večjo vlogo, niso le izvrševalci političnih odločitev. Udeleženi so pri sami izvedbi javnih politik, hkrati pa so vpeti v proces oblikovanja javnih politik. Strokovnost je tista, ki je vključena pri določanju ciljev celo v prvi fazi upravnopolitičnega procesa, in je ob tem odločilna pri določanju, kateri cilji so dosegljivi in kateri ne. Izgradnja čistilnih naprav v občinah je področje z le malo maneverskega prostora. Pri oblikovanju in izvedbi dolgoročnih projektov, kot je izgradnja čistilne naprave, ima strokovnost (visokih) javnih uslužbencev pomembno mesto. To dokazuje tudi dejstvo, da se ob menjavi politične oblasti v občini takšni projekti nadaljujejo. Župani imajo pomembno vlogo pri postavljanju ciljev občine. Kot se je izkazalo, so tudi pomembni akterji pri pobudi za dolgoročne projekte, kot je izgradnja čistilnih naprav.

**Ključne besede:** visoki javni uslužbenci, župan, dihotomija, dolgoročni projekti.

## **Public Servants influence on long-term projects implementation**

The construction of infrastructure represents one of the most important tasks of a municipality. Constructions of more demanding infrastructures are mainly long-term projects, which last longer than political mandates. The interaction between high civil servants and officials can be perceived as a formal relation model, hence the thesis deals in detail with the question of the initiators and promoters of long-term projects in municipalities. In long-term projects, such as the construction of a cleaning plant, civil servants have, along with the execution of political decisions, an important say in other areas as well. They participate in the execution of public policies, as well as being included in the process of shaping public policies. Professional competence plays a role in the setting of objectives already in the first phase of the administrative-political process and is crucial in determining which goals are achievable and which are not. The construction of cleaning plants in municipalities is an area with little leeway. When shaping and executing long-term projects, such as the construction of a cleaning plant, the professional competence of high civil servants plays the most important role, which is also proven by the fact that such projects continue to develop despite the change of ruling political party. Mayors play an important part in the setting of objectives of the municipality. As it turns out, they are vital agents in the initiatives for long-term projects, such as the construction of a cleaning plant.

**Keywords:** high civil servants, mayor, dichotomy, long-term projects.

## KAZALO

1	UVOD .....	8
2	HIPOTEZA IN RAZISKOVALNI VPRAŠANJI.....	10
2.1	Empirični del in metodologija.....	10
3	JAVNA UPRAVA .....	12
3.1	Lokalna samouprava .....	13
3.2	Decentralizacija.....	14
4	JAVNI USLUŽBENCI IN POLITIČNI FUNKCIONARJI.....	16
4.1	Vloga in delovanje (višjih) javnih uslužbencev .....	16
4.1.1	Sodobna lokalna uprava .....	20
4.1.2	Visoki javni uslužbenci .....	22
4.1.3	Dihotomija politika – uprava .....	24
4.2	Vloga in delovanje političnih funkcionarjev .....	25
4.2.1	Župan.....	25
4.2.2	Občinski svet.....	27
4.3	Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji na lokalni ravni .....	28
5	INFRASTRUKTURA V OBČINAH.....	36
5.1	Naloge občine na področju infrastrukture .....	36
5.1.1	Pomen infrastrukture .....	37
5.2	Vpliv globalizacije na infrastrukturo v občinah .....	38
5.3	Usmerjenost na kratkotrajne vs. dolgoročne projekte v občinah .....	39
6	EMPIRIČNI DEL.....	41
6.1	Projekt Čista Ljubljana .....	41
6.1.1	Financiranje projekta.....	43
6.1.2	Implementacija projekta izgradnje čistilne naprave v občini.....	44
6.2	Analiza rezultatov raziskovanja .....	45
6.2.1	Analiza pobude za izgradnjo čistilnih naprav v občinah .....	46
6.2.2	Vloga (visokih) javnih uslužbencev .....	52
6.2.3	Vloga župana pri dolgoročnih projektih .....	55
7	ZAKLJUČEK.....	56
8	LITERATURA.....	58
	PRILOGE .....	61

Priloga A: Preliminarni intervju: Boštjan Kozole - Oddelek za gospodarsko infrastrukturo, Občina Krško (2015).....	61
Priloga B: Primer ankete: Direktorji občinskih uprav (2016) .....	65
Priloga C: Rezultati ankete: Direktorji občinskih uprav (2016).....	69

## KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Tipi županov v mestih z obliko vodenja svet – menedžer.....	29
Tabela 4.2: Idealno-tipski model odnosov med politiki in javnimi uslužbenci po Petersu ....	34
Tabela 6.1: Občinski podprojekti izgradnje čistilnih naprav, ki so se izvajali v okviru projekta Čista Ljubljana.....	42
Tabela 6.2: Vzroki za odločitev izvedbe dolgoročnih projektov v občinah.....	47
Tabela 6.3: Idejni pobudnik dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave v občini.....	49
Tabela 6.4: Predlagatelj predloga občinskemu svetu za izgradnjo čistilne naprave.....	49
Tabela 6.5: Oblikovalec strategije dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave.....	50
Tabela 6.6: Pospeševalec dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave.....	50
Tabela 6.7: Odgovorni za izvedbo dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave.....	51

## KAZALO SLIK

Slika 6.1: Prikaz pobudnikov za izgradnjo čistilnih naprav v občinah .....	48
Slika 6.2: Delovanje in vloge direktorjev občinskih uprav pri izgradnji čistilnih naprav .....	53
Slika 6.3: Delovanje in vloge županov pri dolgoročnih projektih izgradnje čistilnih naprav .....	55

# 1 UVOD

V magistrskem delu se bom ukvarjala z vplivom političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev na dolgoročne projekte v občinah. Osrednje področje raziskovanja bo izgradnja infrastrukture, ki je v družbi prepoznana kot osnovna komponenta določene kulture (Leautier in Lemer 2006, 9). Adam Smith je izjavil, da je oskrba z javno infrastrukturo osnovni temelj za premoženje naroda in s tem ena od treh dolžnosti vlade (Smith v Leautier in Lemer 2006, 9). Razvoj infrastrukture spodbuja družbene in gospodarske aktivnosti in čeprav infrastruktura sama po sebi ni zadosten pogoj za razvoj določenega območja, je zagotovo nujno potreben predpogoj (Leautier in Lemer 2006, 10). Santos (v Bačlija 2010, 26–27) je s svojo analizo dokazal, da mesta z boljšo infrastrukturo privabljajo dejavnosti, kot so izvoz, trgovina, storitveni sektor, bančništvo in urbana industrija. Ob tem obstajajo tudi dokazi o povezavi med infrastrukturo in gospodarsko rastjo. Razvitejša infrastruktura vodi k višji gospodarski rasti (Fox v Bačlija 2010, 27). Pri razvoju infrastrukture imajo pomembno vlogo različni javnopolitični igralci. V procesu odločanja na področju infrastrukture delujejo lokalna, nacionalna in nadnacionalna raven. Nادنacionalna raven (Evropska unija) in nacionalna raven spodbujata in usmerjata razvoj z zakoni ter programi. Na lokalni ravni pa imajo pomembno vlogo na tem področju politični akterji in (visoki) javni uslužbenci. Leautier in Lemer (2006, 17) sta zapisala, da vključenost različnih igralcev, torej prisotnost nacionalne in lokalne oblasti (decentralizacija), okrepi skupen trajnostni razvoj v smeri krepitve infrastrukture.

Pri dolgoročnih projektih v občinah, kot je izgradnja infrastrukture, ne moremo mimo prepletenega odnosa med političnimi funkcionarji in (visokimi) javnimi uslužbenci. Med politiko in upravo poteka dinamičen odnos zaradi intenzivne izmenjave in interakcije. Svara izpostavlja komplementarnostni (dopolnjevalni) model, v katerem sta funkciji politike in uprave prepleteni, vendar razvidni kot ločeni. Med seboj se morata razlikovati, hkrati pa sta povezani v medsebojno odvisnost in se dopolnjujeta v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik (Svara 2006, 132–134). Zaradi komplementarnosti med upravo in politiko pogosto ni jasno, kdo je glavni promotor oziroma pobudnik investicij v dolgoročne infrastrukturne



projekte. V magistrskem delu bo moj cilj ravno to, ugotoviti, kdo je glavni promotor le-teh v slovenskih občinah<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Infrastrukturni projekti so lahko tudi kratkoročni, vendar zaradi narave dela navadno niso. V delu jih bom zato obravnavala kot dolgoročne.

## 2 HIPOTEZA IN RAZISKOVALNI VPRAŠANJI

Hipoteza in raziskovalni vprašanja, s katerimi se bom ukvarjala skozi magistrsko delo:

**Hipoteza:** Politični funkcionarji v občinah se zaradi omejenih mandatov bolj zavzemajo za kratkoročne projekte kot pa dolgoročne.

**Raziskovalno vprašanje 1:** Kdo in zakaj se v občinah odloča za dolgoročne projekte?

**Raziskovalno vprašanje 2:** Kdo je glavni promotor dolgoročnih projektov v občinah?

Rauch (Rauch v Bačlija 2010, 109) je ugotovil, da menedžerske ekipe (javni uslužbenci) v primerjavi s političnimi akterji vložijo več v trajnostni razvoj, naložbe in infrastrukturo mesta. Svava (2003, 169) navaja, da politični funkcionar in urbani menedžer, ki ima podobno funkcijo kot visoki javni uslužbenec, sodelujeta v največjih mestih v Združenih državah Amerike, kljub temu pa vloga enega ni večja od vloge drugega. Preveriti želim, ali lahko dokažem povezavo med dolgoročnimi projekti (daljšimi od političnega mandata) in javnimi uslužbenci (kot promotorji teh projektov) v Sloveniji.

### 2.1 Empirični del in metodologija

V empiričnem delu bom naredila študijo primera medobčinskega projekta Čista Ljubljana. V projekt so bile vključene občine Borovnica, Brezovica, Cerknica, Logatec, Pivka, Postojna, Škofljica in Vrhnika. Znotraj teh občin želim poiskati odgovor na vprašanje, kdo je bil glavni promotor za dolgoročni projekt – izgradnjo čistilnih naprav v občini. Zanima me tudi, kateri so prisotni akterji in kakšno vlogo imajo (visoki)javni uslužbenci pri projektu, ki je potekal med letoma 2007 in 2015. Pri raziskovanju bom uporabila naslednje metode in tehnike: analiza primarnih in sekundarnih virov, anketa in družboslovni intervju. Primarne in sekundarne vire bom uporabila za predstavitev osnovnih pojmov. Prav tako bom uporabila anketo, ki je način pridobivanja podatkov o mišljenju, odnosih in znanju določene populacije (Grdešić 2006, 49). Z anketo bom skušala ugotoviti, kakšno je delovanje večine visokih javnih uslužbencev in županov na področju izgradnje čistilnih naprav. V okviru raziskovanja bom uporabila tudi tehniko družboslovni intervju. Gre za eno najboljših tehnik preučevanja družbenih razmer na ravni neposredne medosebne interakcije. Cilj družboslovnega intervjuja je pridobiti vpogled v postopke, hkrati pa poglobljeno preučiti specifičen primer -

implementacijo dolgoročnega projekta, izgradnje čistilne naprave (Ragin 2007, 106). Prav tako si bom s tehniko družboslovnega intervjuja pomagala pri iskanju odgovorov na številna odprta vprašanja na področju dolgoročnih projektov v občini (Grdešić 2006, 64).

### 3 JAVNA UPRAVA

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v Haček, 2009, 24):

- državna uprava – je osrednji državni upravni sistem in instrument države, ki izvaja njene oblastne funkcije ter v okviru prava ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava – predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem, ki upravlja družbene zadeve, ki se neposredno nanašajo na lokalno skupnost;
- javne službe – upravljajo dejavnosti, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih dobrin in storitev, slednje pa so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema;
- javni sektor – v njegov okvir spada vse, kar je v lasti države, ne glede na področje.

»Javna uprava zajema upravljanje v organizacijah, ki opravljajo **javne zadeve**, ali z drugimi besedami: upravljanje v organizacijah, ki **zagotavljajo javne dobrine**; sektor teh organizacij lahko označujemo kot javni sektor; to je sektor države in organizacij, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena,« (Šmidovnik 1980, 106). Kot je zapisal avtor Virant (2002, 18–19): »Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa uprava v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti- najširša takšna skupnost je država. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti- npr. občine...« Javno upravo lahko opredelimo kot skupek vseh organizacij, posameznikov in procesov, katerih naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, ki jih določa bodisi zakonodajna, izvršilna bodisi sodna veja oblasti (Gordon in Milakovich v Haček 2009, 23). Javno upravo lahko definiramo **organizacijsko** in **funkcionalno**. V okviru organizacijskega pomena je javna uprava skupek subjektov, torej organov in organizacij, ki opravljajo dejavnosti. V okviru funkcionalnega pomena je javna uprava dejavnost upravljanja na področju javnih zadev, in sicer na izvršilni ravni (Virant 2002, 21). Večina definicij **javne uprave** vključuje naslednje točke (Stillman v Haček 2009, 23–24):

- javno upravo uvrščajo v izvršilno vejo oblasti (povezava zlasti na področju zakonodaje);
- se na več možnih načinov razlikuje od zasebnega sektorja;
- naloga formulacije in implementacije javnih politik;
- vpletenost v upoštevanja vreden obseg problemov, ki zadevajo človekovo ravnanje;
- proizvodnja javnih storitev in javnih dobrin;
- zavzemanje za izvrševanje zakonov, pa tudi močna vpetost v pravni sistem.

V javni upravi je osrednji pojem **javni interes**. Javna uprava naj bi si prizadevala za tisto, kar večina članov družbe šteje za svoj lastni interes ali pa dela tisto, kar je v korist abstrakcije, to je družbe. Po drugi strani pa javni interes postane realnost, ko člani družbe sodelujejo pri ugotavljanju in zagotavljanju slednjega, hkrati pa mora biti to tudi primarna naloga države (Bučar v Brezovšek in drugi 2014, 34). Za uveljavitev javnega interesa v družbi je nujno potrebna organizacija, brez njenega obstoja se javni interes ne more oblikovati. Prav tako brez organizacije ni mogoče ugotavljati javnih potreb. Zato je država nadvse pomembna kot organizacija (Brezovšek in drugi 2014, 34–36).

V moderni družbi je prišlo do sprememb v okolju, s katerim se srečuje javna uprava. Okolje javne uprave je postalo bistveno bolj neprilagodljivo, nestabilno in kompleksno. **Modernizacija uprave** je posledica družbenih sprememb in reformnih procesov, do katerih je prišlo zaradi globalizacije poslovanja, razvoja informacijske tehnologije, povezovanja z mednarodnim okoljem in privatizacije. Spremembe niso potekale v vseh upravnih sistemih na enak način in z enako intenzivnostjo. Možna je posplošitev sprememb v javni upravi na dve ravni. V okviru prve ravni govorimo o **ponovnem opredeljevanju javnega interesa** glede na obseg področij, in sicer kje je potrebna intervencijska vloga, kje je potreben umik – privatizacija, deregulacija. Druga raven je **reforma izvajanja upravne službe** – novi javni menedžment, katerega namen je uspešnejše upravljanje virov in neposrednejša odgovornost do uporabnikov (Haček 2009, 36–39). Na omenjenem področju je skupna sprememba proces decentralizacije in poudarjanje etike rezultata (Haček 2009, 39).

### 3.1 Lokalna samouprava

**Lokalna skupnost** je določen teritorij, so prebivalci in njihove potrebe, dejavnosti za zadovoljevanje potreb ter njihova zavest o pripadnosti tej skupnosti. Šmidovnik (1995, 17–18) definira lokalno skupnost kot: »teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način.« Lokalna skupnost obstaja, čeprav nima pravnega statusa. Lokalna skupnost s statusom samouprave, tj. **lokalna samouprava**, je pravnosistemska institucija, ki je neodvisna od države in drugih organizacij (Šmidovnik 1995, 17–28). Lokalna skupnost ima toliko samouprave, kolikor ji jo prizna država. Lokalna samouprava je nastala kot rezultat političnega procesa decentralizacije. Stopnja decentralizacije oziroma »kvaliteta« lokalne samouprave je odvisna

od različnih dejavnikov, in sicer, najprej ali država priznava samoupravo lokalnih skupnosti, koliko ravni lokalne samouprave ima država, katere in koliko pristojnosti imajo lokalne skupnosti, koliko javnih sredstev se nameni za delovanje lokalne samouprave, v kolikšni meri so lokalne skupnosti finančno neodvisne, ter ali jim je dovoljeno lastno predpisovanje davkov, itd. (Virant 2002, 163). Kot je zapisal avtor Virant (2002, 163), se stopnja decentralizacije razlikuje od obdobja do obdobja, pa tudi med posameznimi državami.

**Samouprava** je metoda upravljanja, ki pritegne k upravljanju tiste, ki se jih zadeva tiče. Hkrati je nasprotje državne uprave, pri kateri velja, da je državljan objekt upravljanja. Pri samoupravi pa je državljan subjekt upravljanja (Merkl v Šmidovnik 1995, 28). Lokalna samouprava predstavlja obliko oblasti, ki je najbližje državljanom in je na nek način oblikovana protiutež monopolu osrednje državne oblasti. Ob tem odpravlja potrebo po organizacijah, katerih namen je zadovoljevanje posebnih lokalnih potreb. V okviru lokalne samouprave se skuša vzpostaviti harmonizacija med državljanom in institucijami, prav tako tudi med državo in lokalno skupnostjo (Brezovšek in drugi 2014, 125). Lokalna samouprava je torej način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temeljijo na lokalni skupnosti (Trpin v Haček 2009, 25). **Občina** je najožja lokalna skupnost. Uresničevanje lokalne samouprave je zagotovljeno z Ustavo RS. Območje občine zajema naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in potrebe prebivalcev. Ustava in zakon določata, da občina opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni (Pandiloska Jurek in Pinterič 2010, 37–40).

Razlikovati je treba med suverenostjo in samoupravnostjo. **Samouprava** je zgodovinsko gledano nastala v boju z državo, zato med samoupravne organizacije ne štejemo države same, niti ne državnopolitičnih skupnosti – federacij, republik in avtonomnih pokrajin. Država in našete skupnosti so suverene organizacije. **Suverenost** je najvišja stopnja samostojnosti, ki pripada samo državi, ki oblikuje zakonodajo in izvaja oblast (Šmidovnik 1980, 83).

### 3.2 Decentralizacija

Pojem decentralizacije pomeni prenašanje nalog z države na druge organizacije, ki so razmeroma samostojne. Država ima prvovrstno celotno oblast, ki jo izvajajo centralni državni organi. Del oblasti oziroma del javnih nalog pa država izroči lokalnim skupnostim. Naloge lokalnega pomena oziroma t. i. **lastne naloge lokalnih skupnosti** občine opravljajo

samostojno, vendar pod določenim nadzorom državnih organov. Država izroči občinam tudi naloge, ki jih slednje opravljajo za državo, pri tem pa govorimo o **prenesenih državnih nalogah**. Pri izvajanju teh nalog so organi lokalne skupnosti kot »podaljšana roka državnih organov« (Šmidovnik 1995, 33–34). Administrativno decentralizacijo označujemo tudi kot dekoncentracijo. Decentralizacija in dekoncentracija imata namreč skupne elemente, pri obeh gre za prenos nalog od centralnih organov na ožje oblasti (Šmidovnik 1995, 33). Razlika med njima je, da gre pri **dekoncentraciji** za prenos na podrejeno oblast, pri decentralizaciji pa govorimo o prenosu na neodvisno, nepodrejeno oblast (Walin v Šmidovnik 1995, 33). Nujni pogoj za decentralizacijo je vključenost ožjih enot v enoten, kompleksen celostni sistem. Prva stopnja v procesu upravljanja še vedno kontrolira vodilno odločanje na vseh nižjih hierarhičnih stopnjah (Bučar 1981, 256). Bučar (1981, 255) navaja, da je eden izmed korakov demokratizacije decentralizacija na področju izvršilnih dejavnosti. **Načelo decentralizacije** pri izvajanju je, da se izvrševanje posameznih zadev prenese na tisto raven upravljanja, na kateri je možno doseči največjo stopnjo informacij in najhitrejši feedback za odločitve, ki se sprejemajo na tej ravni. Učinki decentralizacije pri izvajanju so povečana stopnja soudeležnosti, večja informacijska sposobnost in prilagodljivost. Poveča se stopnja učinkovitosti in ekonomičnosti zaradi hitrejšega feedbacka sistemskemu okolju (Bučar 1981, 255). Proces decentralizacije tako prinaša nove možnosti, ekonomski razvoj, kajti lokalne oblasti dobijo priložnost za razvoj lastnih in drugačnih pristopov ter institucionalnih odnosov, ki ustrezajo konkretnemu lokalnemu okolju. Da decentralizacija prinaša učinke, pomeni izveden prenos pravnih pooblastil in ne le dekoncentracijo državne uprave na lokalno raven (Devolution v Lavtar 2003, 205). Bačlija (2010, 30) je zapisala: »Zagotavljanje javnih storitev na lokalni ravni izhaja iz procesa decentralizacije. Decentralizacija prenaša izvajanje javnih storitev po načelu subsidiarnosti na najnižjo možno lokalno raven, ki je še zmožna kakovostno zagotavljati določeno javno dobrino.« Lokalna oblast je tista, ki je najbližje prebivalcem občine, posledično najbolj razume in najhitreje prepozna njihove potrebe. Je politično odgovorna, kar pripomore k večji učinkovitosti zagotavljanja javnih storitev (Bačlija 2010, 30). O decentralizaciji sta Deamen in Schaap (2000, 169) zapisala, da je predpogoj za revitalizacijo lokalne demokracije.

## 4 JAVNI USLUŽBENCI IN POLITIČNI FUNKCIONARJI

### 4.1 Vloga in delovanje (višjih) javnih uslužbencev

Javni uslužbenci so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, opravljajo izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu. Njihove naloge se razlikujejo od političnih nalog (Haček 2009, 40). Javni uslužbenci so udeleženi pri sami izvedbi javnih politik, hkrati pa sodelujejo pri oblikovanju javnih politik (Overeem v Svara 2006, 123). V konceptu sodobne države, v katerem klasične oblastne funkcije države pomenijo manjši del, uprava ne deluje zgolj kot nosilec oblastne funkcije, temveč tudi kot sredstvo za reševanje družbenih problemov. Da je javna uprava pomemben akter v oblikovanju politik, že dolgo kažejo tudi empirične raziskave (Oslen in Kickert v Bačlija 2015, 13). S slednjim se strinja tudi Pečarič (2008, 84–87), ki je zapisal, da so javni uslužbenci pomemben akter pri oblikovanju politik in da slednje ni možno popolnoma nadzorovati z zakonodajnim programiranjem.

Deamen in Schaap (2000, 184) sta v svoji raziskavi evropskih držav prišla do sklepa, da so javni uslužbenci na lokalni ravni močni igralci v demokratičnem procesu. Ugotavljata, da so zagnani, predani svojim administrativnim nalogam in si prizadevajo za večjo odzivnost potreb ter želja prebivalcev. Pojavljajo se razlike med državami zaradi različnih reform v procesih, kajti javni uslužbenci imajo različno vlogo v različnih lokalnih okoljih. Omenjena avtorja sta javne uslužbenke na lokalni ravni razdelila v **dve kategoriji**:

- V prvo kategorijo (tj. popolno zastopanje) sodijo javni uslužbenci, katerih glavna naloga je zbiranje in posredovanje informacij pri pripravi javnih politik ter drugih menedžerskih nalogah. V tem primeru se zdi, da je naloga javnih uslužbencev služenje političnemu sistemu.
- V drugi kategoriji (tj. participativna strategija) imajo javni uslužbenci aktivno vlogo pri razvoju bližnje okolice, ustvarjanju dnevnega reda in spodbujanju participacije. Vidna je politična dimenzija njihovega delovanja (Deamen in Schaap 2000, 184).

Glavna vrednost javnih uslužbencev je njihova **strokovnost** (v okviru slednje mislimo na neodvisnost, strokovno znanje in etiko), ki stremi k javnemu interesu in je hkrati odgovorna tako politični oblasti kot tudi prebivalcem (Svara 2006, 125). Bučar (1981, 79) je zapisal, da je na praktični ravni, v vsakdanjem življenju strokovnost na prvem mestu. Nujno je doseganje neposrednih operacionalnih ciljev, pri tem pa so **strokovna stališča tista, ki določajo, kaj je**



**treba storiti** za zadovoljitev določenih potreb in kakšne sploh so te potrebe. Znanost bo vključena pri določanju ciljev celo v prvi fazi upravnopolitičnega procesa, imela bo odločilno besedo pri določanju, kateri cilji so dosegljivi in kateri ne (Bučar 1981, 79). Bučar (1981, 80) meni, da kadar gre za določanje oddaljenih, v **prihodnost odmaknjenih ciljev**, bo v tem primeru vloga znanosti in strokovnosti pri oblikovanju manjša. Če pa so cilji neoperacionalni in direktno ne zadevajo potreb ljudi, jih bo določala predvsem ideologija oziroma politika. To je namreč področje, na katerem je politični vrh najbolj trden (npr. enakopravnost in svoboda za vse). Politika je prisiljena sodelovati s strokovnostjo, torej s tistimi, ki so sposobni zagotoviti ustrezne strokovne informacije za odločanje (Bučar 1981, 81–82).

Med javnimi uslužbenci seveda obstajajo razlike glede na to, kakšna je njihova politična vloga. Nekateri izmed njih so svojemu področju predani **strokovnjaki**, ki želijo, da se njihova **spoznanja in pobude upoštevajo**. Znajo pa imeti pri tem politiki težave glede razumevanja njihovega položaja v novem prostoru odločanja (Deamen in Schaap 2000, 184–185). Javni uslužbenci imajo namreč vpliv na politiko, in sicer ne le pri svetovanju in oblikovanju javnih politik, temveč tudi pri izvajanju diskrecijske pravice v upravnih zadevah in pri različnih odločitvah v menedžmentu, kot je razdeljevanje virov (kadrovske odločitve, pogodbe, napredovanja itd.). Svava meni, da vpliv javnih uslužbencev na politiko sega širše od področja javnih politik (Svava 2006, 125). Glavno sredstvo javnih uslužbencev, po katerem jih lahko ločimo od politikov, je njihovo administrativno nagnjenje k **racionalnosti** in »**podatkovni usmerjenosti**«. Javni uslužbenci si prizadevajo uporabiti svoja stališča in kriterije pri oblikovanju odločitev. Na politični proces pa vplivajo s t. i. preoblikovanjem političnega problema v administrativni problem (Svava 2006, 126). Najpomembnejši vir moči javnih uslužbencev predstavljajo informacije, strokovno znanje in izkušnje. Tehnično in strokovno znanje javnih uslužbencev jim omogoča razumevanje, razlago in smiselno uporabo informacij. Posledično lahko rečemo, da imajo monopol nad informacijami, kar jim zagotavlja določen vpliv pri oblikovanju politik (Critchley; Peters v Brezovšek in drugi 2010, 37). Prav tako jim dostop do informacij in sposobnost hitrega sprejemanja odločitev prinaša večji del oblasti (Schoenbrod v Brezovšek in drugi 2010, 37). Vir moči javnih uslužbencev sta njihov vpliv in domnevna apolitičnost, zaradi katere so lahko popolnoma ločeni od strankarske politike. Torej niso pod pritiskom volilne baze, sočasno pa nimajo lastne politične stranke. Tako so lahko predani lastni strokovnosti, odločitve, ki jih sprejemajo, pa so boljše zaradi strokovnosti (Critchley; Haček v Brezovšek in drugi 2010, 37–38). Prednost javnih uslužbencev je tudi njihova stalnost in stabilnost, ki jim omogoča uporabo strategije čakanja

in zavlačevanja. V nasprotju z njimi pa so politični funkcionarji omejeni z mandatom. Zaradi stalnosti lahko javni uslužbenci izberejo rešitve, ki bodo določen problem odpravile šele po določenem daljšem časovnem obdobju (Peters v Brezovšek in drugi 2010, 38).

Svara (2006, 133) meni, da so politiki predani tako nadzoru in delegiranju, medtem ko je vrednost javnih uslužbencev v njihovi neodvisnosti in spoštovanju. Podrobneje, **javni uslužbenci delujejo v okviru naslednjih norm:**

- podpirajo zakone, spoštujejo politično nadvlado in priznavajo nujnost odgovornosti;
- za svoje delovanje so odgovorni javnosti in podpirajo demokratični proces;
- so neodvisni in predani strokovnim vrednotam in kompetencam ter zvesti nalogam v okviru svoje organizacije;
- so odkriti pri sodelovanju s politiki, stremijo k spodbujanju širšega pomena javnega interesa in delujejo na etični podlagi.

V javnem interesu je zakonito delovanje organov, učinkovitost, uspešnost, smotrna poraba materialnih in denarnih sredstev. Kot dodaja Pečarič, je obnašanje in delovanje birokracije pretežno odvisno od družbene klime, v kateri deluje (Pečarič 2008, 85–86).

Pri **izbiri javnih uslužbencev** obstajata dva kriterija, in sicer izbira javnih uslužbencev na osnovi kriterija strokovnosti in izbira na osnovi političnih kriterijev (merit/spoils sistem). Večinoma v vseh političnih sistemih obstajajo uradniška mesta, na katerih v postopku izbire igrajo pomembno vlogo politični kriteriji. Avtor navaja, da so to položaji, ki omogočajo oblikovanje javnih politik. Vsi politični sistemi pa imajo ustaljene postopke izbire kandidatov, pri katerih se kot kriterij uporablja strokovnost in sposobnost (Haček 2009, 44–45). V Sloveniji so na položaj imenovani javni uslužbenci t. i. **upravni menedžerji**, ki spadajo med visoke javne uslužbenke. Slednji dobijo odločbo o imenovanju za obdobje petih let. Med upravne menedžerje uvrščamo generalnega sekretarja, generalne direktorje v ministrstvih, direktorje organov v sestavi vladnih služb, direktorje upravnih enot in direktorje občinskih uprav. Njihovo imenovanje je **deloma politično**, saj imajo kljub strokovnim in kariernim pogojem pri izbiri kandidatov zadnjo besedo politični funkcionarji. Visoki javni uslužbenci so neposredno odgovorni političnemu funkcionarju, ki jih imenuje (Haček 2009, 47–50).

**Visoki javni uslužbenci** v javni upravi zasedajo najvišje hierarhične položaje znotraj sistema javnih uslužbencev. Opravljajo dejavnosti in naloge, ki se vsebinsko ločijo od nalog ostalih

javnih uslužbencev. Njihova naloga je izvrševanje pooblastil v zvezi z vodenjem, organiziranjem, usklajevanjem dela v organizaciji. Za dostop do položaja visokega javnega uslužbenca so potrebne dolga kariera na poklicnem področju, ustrezna izobrazba in poklicna usposobljenost. Dolga kariera pa prinaša veliko prednost visokim javnim uslužbencem, in sicer na področju poznavanja in oblikovanja javnih politik (Stillman v Haček 2009, 47). Profesionalni, visoki javni uslužbenci so na nek način določena vrsta uslužbenske elite, ki je na hierarhični lestvici takoj za političnimi funkcionarji. Za visoke javne uslužbence v različnih državah ni skupnega termina, poimenovani so različno (Brezovšek in drugi 2014, 347). Ko govorimo o **imenovanju visokih javnih uslužbencev** s strani političnih funkcionarjev, so glavno varovalo izolacije slednjih zakonska določila in norme javne uprave, ki prepovedujejo poseganje v imenovano začasno osebje (Svara 2006, 129). Visoki javni uslužbenci<sup>2</sup> ponujajo tako strokovne kot tudi politične nasvete. Od njih se pričakuje, da uskladijo politične cilje z organizacijskim delovanjem in učinkovito posredujejo te cilje do ustreznega osebja, medijev ter javnosti. Visoki javni uslužbenci so odgovorni za pretvorbo političnih ciljev v udejanjanje (Svara 2003, 131–132). Na lokalni ravni **direktorji občinskih uprav**<sup>3</sup> zagotavljajo profesionalno vodenje občinske uprave, prav tako podpirajo izvoljene funkcionarje pri doseganju zastavljenih ciljev. Direktorji občinskih uprav delujejo na podlagi etičnih dolžnosti, da s svojim vodenjem služijo tako funkcionarjem kot prebivalcem mesta (Svara 2003, 158). Prav tako tudi Zakon o lokalni samoupravi (ZLS –UPB2, člen 49.) določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, direktor občinske uprave ali tajnik občine pa vodi delo občinske uprave. Župan je pristojen za imenovanje in razreševanje direktorja občinske uprave.

Model komplementarnosti izhaja iz stanja ohranjanja raznolikosti med politiko in javno upravo, hkrati pa predstavlja njuno prepletenost in njun pomen za ohranjanje kompleksnega odnosa. Svara je z empiričnim raziskovanjem prišel do naslednjih karakteristik (Svara 2003, 132–133):

- politiki in javni uslužbenci ohranjajo **različno perspektivo**, ki temelji na njihovih vrednotah in razlikah glede na njihov položaj;
- politiki imajo kot izvoljeni uradniki funkcijo zagotoviti nadzor nad javnimi uslužbenci, javni uslužbenci pa so vpeti v oblikovanje javnih politik;
- obstaja soodvisen in nasproten vpliv med politiki in javnimi uslužbenci.

---

<sup>2</sup> V tuji literaturi jih Svara (2003, 131–132) imenuje »top administrators«.

<sup>3</sup> V tuji literaturi jih poznamo kot urbane menedžerje oziroma »city managers« (Bačlija 2010).

#### 4.1.1 Sodobna lokalna uprava

**Sodobno lokalno upravo**<sup>4</sup> razumemo kot reformo strukture in delovanja mestne uprave. Gre za posebno obliko upravljanja – lokalno urbano upravljanje, ki je nastalo zaradi vplivov globalizacije, urbanizacije, vala decentralizacije in neoliberalizma na mestne uprave (Bačlija 2010, 72). Sodobno lokalno upravo torej lahko razumemo tudi kot princip, po katerem se reformira mestna uprava. Posledično pa nam odziv mestne uprave na zunajsistemske vplive prikaže dimenzije same sodobne lokalne uprave. Irena Bačlija (2010, 91–92) je v svoji knjigi *Urbani menedžment: koncept, dimenzije, orodja* na podlagi številnih avtorjev (Sassen, Parker, Bjorja in Castello, Van Dijk, Stren, Hambleton, Goldfrank idr.) izpostavila in opredelila štiri glavne zunajsistemske vplive, ki vplivajo na mestno upravo.

1. Prvi vpliv je GLOBALIZACIJA, ki prinaša na mestno upravo naslednje **učinke, ki so hkrati značilnosti reformirane mestne uprave**: tekmovanje med mesti za vlagatelje, ustvarjanje ugodnega okolja za vlagatelje (izgradnja infrastrukture), vstop novih akterjev v procese odločanja, kompleksnost in nepredvidljivost procesa odločanja, ogrožanje lokalne skupnosti zaradi zmanjšane nadzora in participacije. **Odziv mestne uprave** na te vplive, kar je **dimenzija sodobne lokalne uprav**, je viden v participaciji za ustvarjanje privlačnega okolja, usmerjenosti v trajnostni razvoj, močnejši vlogi visokih javnih uslužbencev za dolgoročno strateško načrtovanje in oblikovani strategiji konkurenčnosti mest.

2. Drugi vpliv je VAL DECENTRALIZACIJE. Slednji prinaša na mestno upravo naslednje značilnosti: večjo avtonomnost (odločevalsko in fiskalno) lokalnih oblasti, vedno več nalog se prenaša na lokalno raven, kar pomeni več odgovornosti in obremenitev mestne oblasti ter uprave, nacionalni zakoni pa ne razlikujejo med ruralno in urbano skupnostjo, kar omejuje delovanje mest. Mestna uprava se na te vplive odziva s subdecentralizacijo (zaradi gostote prebivalstva in teritorialne velikosti), revitalizacijo uprave s konceptom novega javnega menedžmenta (za izvajanje servisnih in ostalih funkcij) in oblikovanjem strategije konkurenčnosti mesta (za pridobivanje finančnih virov).

3. Tretji zunajsistemski vpliv je NEOLIBERALIZEM, ki prinaša naslednje učinke (značilnosti) na mestno upravo: povečanje učinkovitosti mestne uprave, uporabnik je občan

---

<sup>4</sup> V teoriji avtorica Irena Bačlija (2010, 91–92) uporablja termin “urbani menedžment”. Za občine na lokalni ravni v Sloveniji, pa bom uporabljala termin sodobna lokalna uprav.

(poudarek na participaciji uporabnikov), spremenjen odnos med politiki in visokimi javnimi uslužbenci, med politiki in občani ter med visokimi javnimi uslužbenci in občani, zmanjševanje finančne podpore s strani države za zagotavljanje urbanih storitev, kar pa privede do devolucije novih nalog in obremenitev ter oblikovanja mehanizma nagrajevanja podjetniškega vedenja mest. Odziv mestne uprave je: revitalizacija uprave z novim javnim menedžmentom, subdecentralizacija in participacija uporabnikov pri zagotavljanju urbanih storitev.

4. Četrty okoljski vpliv so DEMOGRAFSKE SPREMEMBE, ki so privedle do naslednjih značilnosti mestne uprave: urbanizacija (visoka gostota prebivalcev, priseljevanje), povečana potreba po infrastrukturnih in urbanih storitvah, heterogenost populacije, degradacija okolja. Mestna uprava se je odzvala s subdecentralizacijo zaradi gostote prebivalstva, teritorialne velikosti in povečane potrebe po komuniciranju z občani ter s trajnostnim razvojem (za preprečitev degradacije okolja).

Če povzamemo, so **dimenzije sodobne lokalne uprave** subdecentralizacija, participacija uporabnikov, trajnostni razvoj, vloga visokih javnih uslužbencev, konkurenčnost mesta in novi javni menedžment. Subdecentralizacija pomeni administrativno in/ali politično funkcionalno razdeljeno mesto. Je razlog za zagotavljanje javnih storitev na ravni, ki je najbližja uporabnikom (vpliv decentralizacije). V okviru participacije se v mestih omili močan vpliv delničarjev na odločanje (globalizacija), prav tako pa pripomore k lažji določitvi, kaj potrebujejo prebivalci na določenem delu mesta. Tekmovanje med mesti ima pomembno vlogo zaradi vedno večje odvisnosti mest od lastnega recipročnega odnosa z globalno ekonomijo. Konkurenčnost mesta moremo namreč razumeti v smeri vedno večje produktivnosti. V kontrolno dimenzijo sodobne lokalne uprave uvrščamo novi javni menedžment. Slednjega ne smemo razumeti kot konstruktivni element sodobne lokalne uprave. Novi javni menedžment je usmerjen v reformiranje državne uprave in ni dovolj prilagojen specifikam mestne uprave (Bačlija 2010, 93–95).

Mestna uprava je v okviru lokalne (samo)upravne reforme postala odgovorna za delovanje mestne uprave in zagotavljanje nekaterih osnovnih urbanih storitev, kot sta vodovod in kanalizacija. Zaradi decentralizacije pa postajajo visoki javni uslužbenci samostojni pri načrtovanju, izvajanju, pridobivanju finančnih sredstev in zagotavljanju javnih storitev (Cheema v Bačlija 2010, 43). Eden od temeljnih elementov sodobne lokalne uprave je

participacija in vključevanje množice akterjev v procese pripravljanja ter izvajanja politik. Sodobna lokalna uprava mora najprej ugotoviti realno stanje in potrebe prebivalcev, da lahko potem opravi svojo nalogo, ki je zagotavljanje urbanih storitev (Hill v Bačlija 2010, 54). Po avtorjih Mumtazu in Wegelinu (v Bačlija 2010, 43) je glavna naloga sodobne lokalne uprave izboljšanje ekonomskih in družbenih pogojev v mestu. Sodobna lokalna uprava bi po njunem mnenju moral zagotavljati:

- uspešno infrastrukturo v mestu, ki bi podpirala ekonomski razvoj;
- zadostno količino urbanih dobrin, storitev in infrastrukture s pomočjo javno-zasebnih partnerstev in drugih povezovalnih oblik;
- vključitev vseh skupin v skupnosti v participativno odločanje in implementacijo;
- varovanje in ohranjanje urbanega okolja ter kulturne in zgodovinske dediščine;
- zdravje in varnost vseh občanov (zaradi pojava vedno višje stopnje urbanega nasilja);
- odprte in transparentne oblastne procese in omogočanje vladovanja.

Avtorja Davidson in Nientied (v Bačlija 2010, 72) sta razvila naslednja **orodja sodobne lokalne uprave**, ki prikazujejo, da gre za taktično raven odločanja:

- institucionalni razvoj, ki vključuje motiviranje, izobraževanje in strokovno izpopolnjevanje kadra;
- decentralizacija;
- vzpostavljanje komunikacijskih kanalov med glavnimi urbanimi akterji;
- vključevanje prebivalcev mesta v proces sprejemanja javnih politik;
- javno-zasebno partnerstvo;
- okoljsko načrtovanje.

#### **4.1.2 Visoki javni uslužbenci**

Delovanje javnih uslužbencev temelji na procesih, postopkih in konkretnih primerih, medtem ko je delovanje visokih javnih uslužbencev širše. Njihova naloga ni le slediti navodilom, temveč doseganje rezultatov, za katere so tudi odgovorni (Hughes v Learmonth 2005, 621). Širši cilji mesta so namreč v pristojnosti politike, vendar so strokovnjaki (visoki javni uslužbenci) tisti, ki dejansko dolgoročno upravljajo z mestom (Bramezza; Hall v Bačlija 2010, 94). Med osnovne dejavnosti visokih javnih uslužbencev uvrščamo načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje (Tavčar v Bačlija 2010, 107).

Avtor Craig M. Wheeland (2000, 260–266) opredeli, kako bi visoki javni uslužbenci<sup>5</sup> moral upravljati svoje delo, hkrati pa predstavi, kako ti uslužbenci delujejo v praksi. Zapisal je, da naj bi visoki javni uslužbenci v okviru svojega delovanja opravljal različne vloge, in sicer vloge izobraževalca (educator), poslušalca (listener), povezovalca (facilitator), podrejenega (subordinate) in direktorja. Te vloge pripomorejo, da visoki javni uslužbenci opravi svoje dolžnosti profesionalno (Wheeland 2000, 260–266). Visoki javni uslužbenci v vlogi izobraževalca priskrbi informacije, priporočila in nasvete političnim funkcionarjem ter skupnosti. Njegova naloga je predvsem zagotoviti dejstva in nasvete, ki se nanašajo na določeno politiko, ter ohraniti informiranost o lokalnih zadevah, ob tem pa vplivati na izboljšanje kvalitete življenja v skupnosti (Wheeland 2000, 261). Visoki javni uslužbenci lahko slednje zagotovijo z vključitvijo podatkov javnega mnenja, udeleževanjem mestnih sestankov in ciljnih skupin, obiski soseske, organizacijo sestankov in dialogom z aktivisti (Walsh v Wheeland 2000, 263). Druga vloga visokih javnih uslužbencev je vloga poslušalca, ki dopolnjuje vlogo izobraževalca. V okviru vloge izobraževalca visoki javni uslužbenec poučuje druge, v okviru vloge poslušalca pa se slednji uči od drugih. Pri tem se posvetuje z osebjem, političnimi funkcionarji, prebivalci in strokovnjaki, preden razvija predloge, pripravlja priporočila in sprejema odločitve. Tretja vloga visokega javnega uslužbenca je povezovalc. V okviru te vloge visoki javni uslužbenec pomaga članom sveta razviti učinkovito delovno razmerje med seboj, z osebjem in skupnostjo. Med njimi pa promovira deliberativni proces (Wheeland 2000, 263). Barth (v Wheeland 2000, 264) izpostavi, da je naloga javnih uslužbencev, da v vsaki interakciji s prebivalci zaznajo konstruktivno zvezo med političnim procesom in prebivalcem. Prebivalce bi morali imeti za partnerje in se držati načela »power-with«, se pravi načela, da skupno sodelovanje privede do razrešitev problemov. Četrta vloga visokega javnega uslužbenca je biti podrejen. Visoki javni uslužbenec je odgovoren političnim funkcionarjem in vrednotam ter preferencam prebivalcev. Njegova naloga je namreč ohranjati in izvajati lokalne politike, ki jih sprejmejo izvoljeni funkcionarji. Peta vloga visokega javnega uslužbenca je direktor. V okviru te vloge slednji informira osebje o politikah, usmerja delo osebja in spremlja njihovo izvajanje z namenom, da se zagotovi upoštevanje sprejetih politik. Tradicionalne sposobnosti so tiste, ki pomagajo visokim javnim uslužbencem, da deluje v vlogi direktorja; med slednje sodijo načrtovanje in razdelitev dela, nadzorovanje in ocenjevanje delovanja ter upravljanje z informacijami (Wheeland 2000, 165–166). Avtorja Barry in Van Ruller (v Bačlija 2010, 94) menita, da bi

---

<sup>5</sup> V tuji literaturi ga Wheeland (2000, 260–266) imenuje »city manager«.

visoki javni uslužbenec moral biti mediator med konfliktnimi interesi, pripravljalec strategij, branilec mestnih interesov, razvijalec mehanizmov za reševanje kompleksnejših problemov, prav tako pa tudi organizator srečanj, bodisi v upravi bodisi zunaj nje, za reševanje skupnostnih problemov.

Fizične, ekonomske in družbene težave mesta so torej tiste, s katerimi je visoki javni uslužbenec dolgotrajno v stiku. Prav zaradi svoje strokovne usposobljenosti in uravnoveženega pogleda na mesto (celovit, medsektorski pogled) bi moral visoki javni uslužbenec imeti več pristojnosti pri upravljanju in nekaterih strateških odločitvah (Henry v Bačlija 2010, 94).

Visoki javni uslužbenec prav tako zagotavlja svetu strokovne informacije, zato je pri svojem delu strokovno neodvisen. Etični kodeks jim narekuje, da je njihova glavna naloga okrepiti kakovost delovanja lokalne oblasti s pomočjo strokovnega vodenja (Stillman 1977, 659).

#### **4.1.3 Dihotomija politika – uprava**

Razmerje med politiko in javno upravo je nejasno. Dihotomija politika – uprava pa predstavlja idejo, po kateri javni uslužbenci ne posegajo na področje strankarske politike, prav tako pa tudi politiki naj ne vstopajo na področje javne uprave. Po mnenju Svare je dihotomija koncept, ki ne predstavi resničnega delovanja in povezav med politiki ter javnimi uslužbenci. Temveč predpisuje, kako naj bi slednji delovali, da ohranijo **konstruktiven odnos in skupaj delujejo v javnem interesu**. Pomembna je predvsem politična nevtralnost, ki se nanaša na nepristransko delovanje nadrejenih politikov (Svara 2006, 122). Hkrati se od izvoljenih uradnikov pričakuje, da opazujejo administrativno nevtralnost, ki pomeni politično nevtralnost javnih uslužbencev. Po mnenju Overeema morajo javni uslužbenci za ohranitev politične nevtralnosti najprej razlikovati (konceptualno) in se nato oddaljiti (praktično) od strankarske politike (Overeem v Svara 2006, 126–129).

Dihotomija politika – uprava je razvidna le na prvi pogled, kajti ko se poglobimo v implementacijo javnih politik, ko podrobneje pogledamo sliko, dihotomija izgine. Implementacijski mehanizmi za izvajanje politik se načrtujejo že v samem začetku javnopolitičnega procesa, iz katerega je razvidno, da ima javna uprava večji vpliv kot zgolj izvrševanje političnih odločitev (Bačlija 2015, 7).



## 4.2 Vloga in delovanje političnih funkcionarjev

### 4.2.1 Župan

Politični funkcionarji zasedajo najpomembnejše in najvišje položaje znotraj javnih organizacij tako na državni kot na lokalni ravni. Zanje lahko trdimo, da so osrednja osebnost v procesu vladanja na vseh stopnjah politične oblasti (Stillman v Haček 2009, 84–85). Stillman politične funkcionarje opisuje kot zelo raznoliko, fragmentirano, prehodno skupino z majhno kohezivnostjo. Pripadniki te skupine se pogosto združujejo v omrežja, in sicer na podlagi tesnih osebnih povezav. Politični funkcionarji na nižjih položajih težijo k večji specializaciji na področju njihovega dela, hkrati pa gradijo lastna omrežja, ki potekajo navzdol v njihovi organizaciji in navzven v različne interesne skupine, ki se nanašajo na cilje in poslanstvo organizacije. Za politične funkcionarje je načeloma značilno, da višji kot je njihov položaj, širši in bolj kritični so politični problemi, s katerimi se soočajo (Stillman v Haček 2009, 84–85). Politični funkcionarji zasedajo osrednje mesto v družbi, ob tem imajo vlogo posrednika med različnimi področji. Različni akterji v družbi skušajo prek posega v politiko uveljaviti svoje interese. Ob tem pa politični funkcionarji s svojimi intervencijami uravnavajo delovanje družbe (Weber v Brezovšek in drugi 2014, 352).

Haček (2009, 85) je za politične funkcionarje zapisal, da »položaj pridobijo neposredno z izvolitvijo na splošnih volitvah ali posredno z imenovanjem v voljenem predstavniškem telesu. So nosilci mandata, ki pomeni obveznosti predpisovanja in izvrševanja tistih politik, ki so jih zagovarjali tekom predvolilne kampanje.« Politični funkcionarji imajo legitimnost, v okviru slednje pa tudi formalno in ustavno pooblastilo za vladanje, ki je njihov najmočnejši vir moči. Posledično mora biti vsako delovanje javnih uslužbencev pri sprejemanju odločitev legitimirano s strani političnih funkcionarjev. Prav tako imajo politični funkcionarji moč nad finančnimi sredstvi, saj odločajo o razporeditvi proračunskih sredstev (Peters v Brezovšek in drugi 2010, 38–39).

Politične funkcionarje oziroma župane lahko glede na vlogo, ki jo imajo pri svojem delovanju, razdelimo v tri kategorije (Svara 2003, 160):

- Tradicionalna vloga – njihove glavne naloge so ceremonialne naloge, ohranjanje povezanosti z javnostjo, biti predsedujoči častnik, predstavnik in promotor mesta.

- Aktivni koordinator in komunikator – je dober govorec in mobilizator za mesto, promovira sodelovanje in partnerstvo z visokim javnim uslužbencem<sup>6</sup>. Hkrati deluje v smeri ustvarjanja timskih odnosov in kot gradnik medsebojne povezanosti. Župan deluje povezano z mestnim svetom kot tim.
- Vloga vodenja javnih politik in usmerjanja dela sveta:
  - zastavlja cilje – župan se ukvarja z aktivnostmi, ki kažejo smer;
  - delegira in organizira – župan pomaga svetu in menedžerju pri razumevanju in ohranjanju njihovih vlog ter odgovornosti;
  - pobudnik javnih politik – župan oblikuje program in javne politike.

Vse tri vloge župana se medsebojno krepijo, kajti uspeh v eni izmed teh vlog okrepi uspeh v drugi. Če župan opravlja vse tri vloge, bo zagotovo imel vzajemno podporo v odnosu z visokim javnim uslužbencem (Svara 2003, 160).

---

<sup>6</sup> V tuji literaturi kot »city manager« (Svara 2003, 160).

## 4.2.2 Občinski svet

Formalno najvišji organ pri odločanju in glavni predstavnik občanov je **občinski svet** (Deamen in Schaap 2000, 170). Slednji se izvoli na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim in neposrednim glasovanjem (ZLS –UPB2, 37. člen).

V občini je osrednji in najvišji organ občinski svet. Ta odloča o vseh zadevah, ki se nanašajo na pravice in dolžnosti občine. Njegove naloge so (ZLS –UPB2, 29. člen):

- sprejema statut, odloke in druge občinske akte;
- sprejema razvojne in prostorske plane;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- nadzoruje delo župana in občinske uprave pri izvrševanja odločitev sveta;
- podaja soglasje za prenos nalog z države na občino;
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora, člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin, člane komisij in odborov občinskega sveta;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja (izjema so primeri, ko zakon določa drugače);
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine.

Najpomembnejši splošni pravni akt v občini je statut. Slednjega sprejema občinski svet z dvotretjinsko večino vseh članov. V njem so določena temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, pristojnosti občinskih organov, način sodelovanja z občani ter druga pomembna vprašanja o občini, ki jih določa zakon. Občine pa svoje zadeve urejajo z odloki, odredbami, pravilniki in navodili (ZLS –UPB2, 64. in 65. člen).

Delovanje občinskega sveta je določeno na podlagi statuta in pravilnika. Sklepi sveta so veljavni, če je na seji navzoča večina članov občinskega odbora. Odločitve pa sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Vodenje seje občinskega sveta opravlja župan (v njegovi odsotnosti podžupan), ki prav tako tudi sklicuje seje sveta (najmanj štirikrat letno). Sejo občinskega sveta mora sklicati župan na pobudo najmanj četrtnine članov občinskega sveta, in sicer v roku sedmih dni od pisne zahteve članov. V primeru, da župan seje ne skliče v roku, jo lahko skličejo člani sveta, ki so podali zahtevo. Člani sveta, ki zahtevajo sklic seje, morajo predložiti tudi dnevni red. Župan mora upoštevati predlagane točke dnevnega reda,

lahko pa jih dopolni z novimi točkami. Strokovno in administrativno delo, ki ga potrebuje občinski svet, opravlja občinska uprava (ZLS –UPB2, 35. člen).

#### **4.3 Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji na lokalni ravni**

V ZDA poznajo dve obliki vodenja mest. Prvo, ki temelji na moči (power-based model), je t. i. vodenje svet – župan, drugo vodenje pa je svet – menedžer<sup>7</sup>, pri katerem župan krepi moč sveta in menedžerjev, namesto da bi iskal moč zase (Svara 2003, 157). Alternativa obliki vodenja svet – menedžer je spodbujevalni oziroma povezovalni model vodenja (»facilitative model«). Govorimo o sodelovanju med županom in uradniki. Župan, ki je spodbujevalni vodja, se zavzema za odprto komuniciranje med uradniki. Sam vodenje deli z ostalimi in stremi k usklajevanju navora. Njegova težnja je ustvariti skupno vizijo, ki zajema tako njegove cilje kot cilje ostalih, promovirati predanost za to vizijo in usmeriti trud vseh vpletenih za njeno izpolnitev (Svara 2003, 158–159). Župani se med seboj kot vodje razlikujejo. Svara poimenuje štiri tipe vodij glede na njihovo naravo in na to, kako dobro izpolnjujejo svojo župansko funkcijo. Razdeli jih na naslednje kategorije (Svara 2000, 162):

- **Skrbnik** – Deluje kot neučinkovit predsedujoč častnik, ki pusti, da svet na srečanjih blodi. Ne opravlja niti tradicionalne vloge.
- **Simbolični vodja** – Dobro opravlja tradicionalno vlogo, ob tem ne dela nič drugega.
- **Koordinator** – Takšni župani kot posamezniki niso močno povezani z oblikovanjem dnevnega reda politik. Prispevajo pa k oblikovanju in delovanju dnevnega reda politik kot člani sveta. Koordinator je učinkovit pri razvijanju občutka povezanosti in ciljev za mesto ter krepi proces oblikovanja javnih politik. Ti župani niso aktivni pobudniki politik, so bolj procesno orientirani. Koordinator ustvarja vzdušje, ki promovira kohezijo in komunikacijo med javnimi uslužbenci ter krepi sposobnosti sveta pri identifikaciji problemov in sprejemanju odločitev. Nihče izmed njih ni samotarski vodja, ta tip županov pa ima širše cilje za mesto (Svara 2003, 162–163).
- **Direktor** – Ta tip županov ima svoj lastni dnevni red javnih politik, ki pa lahko v večji ali manjši meri izraža stališča ostalih uradnikov. Direktor je pobudnik dnevnega reda, je politično orientiran. Uradniki in javnost ga navadno prepoznajo po njegovem prispevku, ker pusti vtis na tem področju (Svara 2003, 162–163).

---

<sup>7</sup> Na primeru Slovenije zelo podoben položaj pripada visokim javnim uslužbencem.

Tabela 4.1: Tipi županov v mestih z obliko vodenja svet – menedžer

TIP ŽUPANA	VLOGE, KI JIH UČINKOVITO IZPOLNJUJE
Skrbnik	Je ni
Simbolični vodja	Tradicionalna ali samodejna
Koordinator	Tradicionalna ali samodejna, koordinacija ali komunikacija
Direktor	Tradicionalna ali samodejna, koordinacija ali komunikacija, vodja javnih politik

Vir: Svara (2003, 162).

V **spodbujevalnem modelu** oziroma v modelu svet – menedžer ima župan manjšo moč nad javnimi uslužbenci, njihova okupacija je usmerjena v strateško lociranje komunikacijskih kanalov s člani sveta, menedžerjem in javnostjo. Spodbujevalni vodja (»facilitative leader«) mora kazati predanost v razmerju s člani sveta, biti koheziven, deliti informacije, podpirati izražanje drugačnih stališč in sprejemati pobude ostalih članov. Pomembno je tudi, da spoštuje menedžerja mesta kot avtoriteto. Kajti takšen odnos in poudarek na razvoju deljene pripadnosti ciljem je bistvo tega modela (Svara 2003, 163–170).

Svara (2003, 163) je v okviru spodbujevalnega modela opredelil **dve dimenziji vodenja** oziroma kako župan vpliva na vodenje:

- koordinacija – župan prispeva h koordinaciji med javnimi uslužbenci in dviguje raven komunikacije med njimi ter z javnostjo;
- politično vodenje – župan vodi oblikovanje politike.

Aktivni župan opravlja več kot le ceremonialne naloge, saj spodbuja koordinacijo in komunikacijo. Zelo aktivni župan pa hkrati razvija skupne cilje z močno podporo sveta (Svara 2003, 163).

Kadar je župan učinkovit vodja, se delovanje sveta in uradnikov izboljša. Boljše županovo vodenje vpliva na boljše sodelovanje in delovanje sveta, slednji dobi boljše usmeritve glede njihovega delovanja in delovanja administracije. Prav tako je svet bolj aktiven pri postavitvi ciljev in oblikovanju politik. V primeru, ko je županovo vodenje šibko, je večja verjetnost, da bo imel svet težave pri odločanju, bolj se bo osredotočal na pomisleke in zanemarjal dolgoročno načrtovanje. Tudi v primerih, ko župan ni vpleten v delovanje in je neučinkovit, je delovanje sveta slabše. Učinkovitost županovega vodenja tako pozitivno ali pa negativno

vpliva na delovanje sveta. Za odnos med županom in menedžerjem mesta je prav tako bolje, če je županovo vodenje izboljšano. Pri učinkovitem vodenju ni nujno, da župan posega v uradniške procese mesta. Prav tako tudi ni indikatorjev, ki bi kazali, da aktivni župan zatira raven vpletenosti in aktivnosti menedžerja mesta. Svara je v raziskavi med župani in menedžerji mesta tudi ugotovil, da so župani, ki imajo lastnosti koordinatorja ali direktorja, vplivni funkcionarji, ki pa delujejo z enako aktivnimi in vplivnimi menedžerji mesta (Svara 2003, 162–169). V empirični raziskavi mest v ZDA je Svara (v Bačlija 2010, 109) ugotovil, da je v največjih mestih (nad 100.000 prebivalcev) največ županov koordinatorjev, za katere je značilno, da njihova vloga ni večja od vloge urbanih menedžerjev. Narava urbanega okolja, v katerem delujejo, je nepredvidljiva, kompleksna, polna potreb po strategijah in novitet pri trajnostnem razvoju. Zaradi teh dejavnikov se oblikuje novo razmerje med upravo in politiko, pri katerem uprava prevzema vedno več nalog in funkcij politike. Vedno bolj kompleksno urbano okolje vodi v vedno bolj kompleksno delovanje mestne uprave. Svara (v Bačlija 2010, 109) je ugotovil, da ima od leta 2000 naprej več kot polovica mest (s populacijo od 25.000 do 50.000 prebivalcev) vzpostavljeno obliko vodenja svet – menedžer, pred tem pa je prevladovala oblika vodenja svet – župan. Mesta z ureditvijo vodenja svet – menedžer so na lestvici indikatorjev uspešnosti mnogo bolje ocenjena, sta v empirični analizi ugotovila Giroux in McLelland (v Bačlija 2010, 109).

**Idealno-tipski modeli interakcije med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji** so eden od možnih pristopov za ugotavljanje, kako se politika dejansko oblikuje in kakšno vlogo v procesu oblikovanja politik igrajo javni uslužbenci (Haček 2009, 98–99). Ti modeli odnosov so primerni in primerljivi tudi za slovenski sistem javnih uslužbencev. Peters (1988, 91) je zbral pet osnovnih modelov interakcije med javnimi uslužbenci in politiki. Modeli so na eni strani deloma ekstremni, v nekaterih primerih pa se približajo idealno-tipskim konstrukcijam realnega (Peters 1988, 91). S pomočjo abstrakcije skušajo odsevati stanje stvarnega sveta. Modeli odnosa med javnimi uslužbenci in politiki ter njihove oblastne vloge predstavijo racionalizacijo in definiranje vlog javnih uslužbencev, hkrati pa tudi vpogled v njihove vrednote. Modeli predstavljajo nek standard, na podlagi katerega lahko primerjamo realnost (empirični podatki) (Peters v Haček 2009, 100).

## **1.) FORMALNI MODEL**

Prvi model interakcije med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je formalni model, v katerem je vloga javnih uslužbencev omejena na izvrševanje vsega, kar ukažejo politični funkcionarji (Peters v Haček 2009, 101). Po tem Wilsonovem modelu je vloga javnih uslužbencev strogo administrativne narave. Model je pomemben normativni standard, ki omogoča primerjavo dejanskih vzorcev interakcije in oblikovanja politik (Peters 1988, 91–92). V okviru le-tega je javnim uslužbencem dana večja funkcionalna odgovornost, hkrati pa je politična odgovornost dana izključno političnim funkcionarjem. Po mnenju večine upravnih strokovnjakov je formalni model zastarel, prikazuje pa sliko odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, ki jo vidi najširša javnost (Peters v Haček 2009, 101).

## **2.) ETATISTIČNI MODEL**

Drugi, etatistični model odnosov med javnimi uslužbenci in politiki izvira iz raziskave Heckla in Wildavskega (Peters v Haček 2009, 101). V okviru tega modela imajo politiki in javni uslužbenci relativno podobne vrednote in cilje, za oboje je pomembno neovirano delovanje izvršilne veje oblasti (Mayntz v Peters 1988, 92). Javni uslužbenci in politični funkcionarji so v okviru interakcijskega modela združeni v neke vrste koalicijo zoper zunanje vplive. V okviru tega modela jih lahko obravnavamo prej kot eno skupno in ne kot dve ločeni skupini (Peters 1988, 92). Oba akterja si tudi delita močan interes pri upravljanju države. Vloga javnih uslužbencev pride do izraza predvsem v državah s političnim sistemom, v katerih je prisoten dobro razvit občutek za državo (Peters v Haček 2009, 101–102). V takih političnih sistemih obstaja večja usmerjenost v interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, prav tako pa obstajajo in so vzpostavljene tudi meje med slednjimi. Pomembno je izpostaviti, da imata politika in javna uprava različno karierno in poklicno perspektivo (Peters 1988, 93). Kot je zapisal Oslen (v Haček 2009, 102), »so politični funkcionarji in javni uslužbenci različni igralci istega moštva.«

## **3.) FUNKCIONALNI MODEL**

Tretji model interakcije med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je neke vrste podaljšek etatističnega modela, hkrati pa se od njega razlikuje. Etatistični model predpostavlja interakcijo med političnimi in administrativnimi elitami na podlagi horizontalnega položaja

znotraj strukture, medtem ko funkcionalni model izpostavlja interakcijo obeh elit na osnovi njihovega skupnega področja dela (izobraževanje, zunanje zadeve, finance itd.) in povezavo z drugimi akterji, ki prav tako delujejo na tem določenem področju. Pri tem modelu gre za vertikalno interakcijo, s katero je vzpostavljen intenzivnejši stik s specifičnim segmentom družbe (Peters v Haček 2009, 102). Interakcija tako poteka med politično in administrativno elito znotraj določenega sektorja, ki je združen in povezan proti politični in administrativni eliti drugega sektorja. Možno je, da prihaja med sektorji do konflikta, in sicer glede finančnih sredstev, osebja, zakonodaje ali katerega drugega dejavnika, ki daje prednost določenemu sektorskemu področju (Peters 1988, 94). Pogosto se zgodi, da se oba, elitistični in funkcionalni model, v resničnosti zlijeta v enega, in sicer zaradi tendence, da je treba konflikt nadzorovati, obdržati znotraj birokratskega aparata ter ohraniti stabilnost (Peters v Haček 1988, 102).

#### 4.) TEKMOVALNI MODEL

Tekmovalni model je nasprotje etatističnega modela, ki prikazuje interakcijo med obema skupinama oblikovalcev politik. Politični funkcionar in javni uslužbenec sta v tem modelu pretendentata za moč in nadzor nad oblikovanjem politik. Višji javni uslužbenec se po tem modelu večkrat upre političnemu funkcionarju. Obstaja pa druga možnost: ker se s političnim funkcionarjem ne strinja oziroma meni, da slednji nima prav, na njegove zahteve ne reagira (Young in Sloman v Haček 2009, 103). Model izraža, da si politični funkcionarji prizadevajo za ponovni nadzor nad njihovo organizacijo iz rok javnih uslužbencev, medtem ko javni uslužbenci branijo svoj oddelek pred posegi drugih, ki ne razumejo upravljanja s politikami niti postopkov, s katerimi se srečujejo (Peters 1988, 94).

Pri tekmovalnem modelu obstaja konflikt med obema skupinama akterjev, političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Do tega pride na različne načine, zato so med njimi možni različni konflikti. Prva oblika konflikta je nenamenski ali **pasiven konflikt**. Pri tej obliki birokracija ne reagira na zahteve nadrejenih političnih funkcionarjev. Pogosto se pojavi, ko novo imenovana oseba pričakuje hitro uresničitev lastnega političnega programa. Druga oblika konflikta znotraj tekmovalnega odnosa med skupinama je popolnoma nameren ali **aktiven konflikt**. Do slednjega pride zaradi različnega mnenja, nestrinjanja glede vsebine določene javne politike. Birokratske organizacije imajo različne ideologije, ki določajo način oblikovanja in implementacije javne politike, prav tako pa tudi politiki. V primeru, da je ideja



političnega funkcionarja v nasprotju z ideologijo organizacije, pride do konflikta glede vsebine specifične javne politike. Tretja oblika konflikta med akterjema pa je lahko **političen konflikt** ali konflikt strankarske narave. Ena izmed najpomembnejših predpostavk sistema javnih uslužbencev je predpostavka o nevtralnosti in nepolitičnosti javnih uslužbencev, vendar je politizacija še vedno pogost pojav. Težave se pojavljajo predvsem, ko se po daljšem časovnem obdobju menja oblast, javni uslužbenci pa v tem času bolj ali manj pridobijo tudi nekatera politična stališča (Peters v Haček 2009, 103–104).

## **5.) MODEL ADMINISTRATIVNE DRŽAVE**

Peti model odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji izhaja iz zaznave, da v procesu oblikovanja politik in znotraj odločanja vlade prevladujejo javni uslužbenci. Vzrok za prevlado v teh procesih je v vedno večjem obsegu dela, ki je hkrati tudi bolj tehnično zahtevno in kompleksnejše (Peters v Haček 2009, 104). Politični funkcionarji so kljub temu, da sprejemajo zakone in opravljajo njihove predpisane dolžnosti, pod vplivom oziroma vodstvom javnih uslužbencev, in sicer zaradi njihovega širokega dostopa do informacij, iz katerih nazadnje izhajajo različne odločitve. Hkrati javni uslužbenci nadzorujejo tudi proceduralne procese, na podlagi tega pa imajo možnost pospešitve in zaviranja določenih odločitev znotraj procesa (Peters 1988, 96). Ta model je po eni strani kritika birokracije, po drugi strani pa znotraj njega politični funkcionarji prostovoljno prepustijo znaten del avtoritete javnim uslužbencem, zaradi česar je možno, da bodo odločitve vsebinsko in tehnično boljše (Peters v Haček 2009, 105).

Model administrativne države je pravo nasprotje formalnega modela odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci (Peters 1988, 96). V primerjavi s tekmovalnim modelom so v slednjem glede na naravo in vsebino konflikta »zmagovalci« enkrat politiki, drugič birokracija. Prvi imajo moč pri sprejemanju odločitev, ki izvira iz volilnega procesa. Javni uslužbenci pa pridobijo moč na podlagi obvladovanja procedure, tehničnih informacij in njihove dolgoživosti na položaju. Pri administrativni državi so edini »zmagovalci« birokrati, politiki pa so udeleženci v političnem procesu (Dogan v Haček 2009, 104–105).

Tabela 4.2: Idealno-tipski model odnosov med politiki in javnimi uslužbenci po Petersu

	VZOREC ODNOSOV	ZMAGOVALEC	NAČIN REŠEVANJA KONFLIKTA	STIL	VPLIV NA POLITIKE
Formalni model	Integrativen	Politiki	Ukazovanje	Avtoriteta	Spremenljivost
Etastični model	Integrativen	Oboji	Pogajanja	Vzajemnost	Menedžment
Funkcionalni model	Integrativen	Oboji	Pogajanja	Strokovnost	Prevlada interesov
Tekmovalni model	Tekmovalen	???	Moč	Konflikt	Spremenljivost
Model administrativne države	Integrativen	Javni uslužbenci	Politiki se odrečejo avtoriteti	Strokovnost	Stabilnost

Vir: Peters v Haček (2009, 106).

V Tabeli 4.2 je prikazanih pet dimenzij modelov, ki jih je razčlenil Peters (v Haček 2009, 105–104). Te dimenzije podrobneje predstavijo razlike med modeli. Prva dimenzija je **vzorec odnosov** med obema akterjema<sup>8</sup>. Pri tej dimenziji izstopa tekmovalni model, pri katerem so odnosi tekmovalni – ostrejši in borbena naravnani toni. V ostalih modelih so odnosi integrirani – povezujoči. Druga dimenzija se nanaša na vprašanje **zmagovalca** v procesu. V formalnem modelu so zmagovalci politiki, ki oblikujejo politike, javni uslužbenci pa jih le izvršujejo. Nasproten temu je model administrativne države, pri katerem so zmagovalci in oblikovalci ter izvrševalci politik javni uslužbenci, politiki pa dajejo njihovim odločitvam legitimnost. V funkcionalnem in etastičnem modelu so zmagovalci oboji, in sicer proti zunanjim vsiljivcem. V tekmovalnem modelu pa je zmagovalec različen, in sicer odvisno od problema in pogojev. Tretja dimenzija je **način reševanja konfliktov**. V formalnem modelu so konflikti rešeni avtomatično z uporabo zakonodaje in hierarhične strukture. Nasprotno se v modelu administrativne države konflikt reši tako, da se politični funkcionarji (zavedno ali nezavedno) odrečejo odgovornosti pri oblikovanju politik. Četrta dimenzija je **stil odnosov** med obema akterjema. V funkcionalnem modelu udeleženci uporabljajo kriterij strokovnosti za izključitev potencialnih zunanjih vsiljivcev iz njihovega področja. Strokovnost uporabljajo tudi birokrati v modelu administrativne države, in sicer za presejanje formalnih pristojnosti političnih funkcionarjev. Etastični model temelji na priznavanju vzajemnega elitnega statusa.

<sup>8</sup> V okviru idealno-tipskih modelov (Peters v Haček 2009, 98–111) so kot akterji mišljeni politični funkcionarji in javni uslužbenci.

V formalnem modelu pa javni uslužbenci priznavajo avtoriteto politikom. Peta dimenzija je **vpliv na politike**. V formalnem in tekmovalnem modelu obstaja relativno spremenljiv vpliv interakcije med akterjema na politike. V formalnem modelu se, ko pride do spremembe oblasti, pričakuje tudi sprememba v politiki. Do spremembe politike pride tudi v tekmovalnem modelu, in sicer ob menjavi zmagovalca. V modelu administrativne države pa želijo karierni javni uslužbenci doseči kar največ stabilnosti. Tudi v tem modelu prihaja do spremembe politik, vendar so te spremembe navadno znotraj obstoječe politike (Peters v Haček 2009, 105–106).

## 5 INFRASTRUKTURA V OBČINAH

### 5.1 Naloge občine na področju infrastrukture

Naloge občine za zadovoljevanje potreb, ki se nanašajo na področje infrastrukture, so (ZLS – UPB2, 21. člen):

- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine;
- upravlja s premoženjem občine;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- načrtuje prostorski razvoj;
- upravlja in skrbi za javne lokalne službe;
- skrbi za varovanje okolja – varstvo tal, vodnih virov, skrb za ravnanje z odpadki itd.;
- ureja in vzdržuje energetske in vodovodne komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za razvoj in kvaliteto življenja prebivalcev v občini;
- gradi in vzdržuje lokalne ceste, javne poti ter druge javne površine;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Ena izmed glavnih nalog občine je **zagotavljanje javnih dobrin, storitev in infrastrukture**. Od devetnajstega stoletja naprej so mestne oblasti vse bolj prevzemale operativno funkcijo. Vedno bolj se je stopnjevalo zagotavljanje lokalnih storitev, kot so kanalizacija, vodovod, oskrba s plinom itd. (ECOTECH v Bačlija 2010, 28). Treba je razlikovati med dvema tipoma **lokalnih javnih dobrin** (Bačlija 2010, 33–34):

- dobrine, ki jih občini narekuje zakonodaja, npr. kanalizacija, vodovod, določena infrastruktura. Občina jih je dolžna zagotavljati;
- dobrine, do katerih pride v občini zaradi ekonomije obsega, npr. kulturni objekti, prostočasne dejavnosti. Teh dobrin občina ni obvezana zagotoviti.

Glede zagotavljanja javnih dobrin v mestih bi izpostavila dve teoriji, in sicer reformistično teorijo in teorijo politične ekonomije. Reformistična teorija (Mouritzen v Bačlija 2010, 35) pravi, da večja mesta lahko zagotavljajo več storitev, ker imajo občani večji nadzor nad okoljem, posledično pa so bolj motivirani za lokalno participacijo. Vse skupine občanov pa bodo bolj zastopane zaradi večje participacije, kar pomeni, da bodo sprejete javne politike in zagotovljene storitve, ki jih občani potrebujejo. Občani bodo tako zadovoljni z urbanimi

storitvami. Teorija politične ekonomije (Van Assche v Bačlija 2010, 35) pa predvideva, da so manjše entitete tiste, v katerih občani lažje izrazijo svoje potrebe, zato so ti občani bolj zadovoljni. Odločanje v manjših entitetah je lažje, lažje pa je tudi oblikovanje javnih politik, ki so bližje občanom. V manjših entitetah so potrebe prebivalcev bolj skupne zaradi večje homogenosti, prav tako je omogočena višja stopnja sodelovanja. Posledično so sprejete javne politike in zagotovljene storitve, s katerimi so prebivalci bolj zadovoljni.

Na podlagi teorije politične ekonomije so prebivalci velikih mest deprivilegirani, ker je v velikih mestih stopnja zadovoljstva z javnimi storitvami nižja kot v manjših mestih. Po drugi strani pa je v velikih mestih večja koncentracija prebivalstva, ki privede do cenejših storitev, hkrati pa večja koncentracija urbanih storitev pripomore k večjemu zadovoljstvu občanov. Povezava med občani in urbanih storitvami ni tako enostavna, kajti vključuje še druge procese – participacijo, homogenost, lokalno demokracijo (Bačlija 2010, 35–37).

Deamen in Schaap (2000, 173–181) sta pri svojem empiričnem delu o evropskih državah ugotovila, da so občine tradicionalno videne kot skupnosti z zahtevno interakcijo in oddaljenostjo lokalne oblasti od prebivalstva. Veliko občin izgublja skupnostni značaj, zato je komunitarizem pomemben element lokalnega vodenja. Komunitarizem je tako izziv za vse, ki so odgovorni za kvalitetno lokalno vodenje. Na tem področju sta avtorja ugotovila, da so v nekaterih mestih (npr. Stockholm, Antwerpen) lokalni javni uslužbenci zadolženi za razvoj omenjenih strategij, ponekod pa imajo vzpostavljene t. i. posebne oddelke, namenjene participaciji (Deamen in Schaap 2000, 173–181).

### 5.1.1 Pomen infrastrukture

Kot je že omenjeno v uvodu, lahko infrastruktura vpliva na ekonomsko rast mesta, in sicer v smislu ponudbe in povpraševanja. Obstajajo trije vplivi na ekonomsko rast mesta. Prvič, infrastruktura oziroma storitve, ki omogočajo vodo, elektriko, so lahko **neposredni vložek** v proizvodnjo. Drugič je lahko infrastruktura kot **komplementarni dodatek** k trgu dela oziroma zasebnemu kapitalu. V primeru zgrajene infrastrukture – ceste, telekomunikacije, bo pretok delavcev, informacij lažji. Slednje pa vpliva na končni produkt. Kot tretje, pa ima infrastruktura ima **posredni vpliv** na proizvodnjo, kajti v mesto privablja zasebna podjetja in delovno silo (Fox v Bačlija 2010, 26–28). Fox (v Bačlija 2010, 26–28) je zapisal, da obstajajo

empirični dokazi, da bolj razviti infrastrukturi sledi višja gospodarska rast. Slednja prinaša pozitivne učinke za mesto (zaposlovanje, večji pretok denarja, širitev podjetij).

## 5.2 Vpliv globalizacije na infrastrukturo v občinah

Avtorja Leautier in Lemer (2006, 20–22) sta izpostavila vpliv globalizacije na infrastrukturo. Izpostavila sta štiri dimenzije, ki vplivajo na spremembe v razvoju globalizacijske infrastrukture. Razvoj gre v smeri učinkovitejšega reševanja med interesi posameznika in družbenimi interesi ter med sedanjimi zahtevami družbe in družbenimi potrebami, ki jih je treba zagotoviti za prihodnje generacije (Leautier in Lemer 2006, 20). Dimenzije infrastrukturne globalizacije gredo v smeri:

- **Demokratizacije menedžmenta** – Večja inkluzivnost različnih igralcev (prebivalstva, interesnih skupin) v proces odločanja o infrastrukturnih inovacijah privede do bolj premišljenega političnega procesa. Ta trend na področju infrastrukture je posledica političnega gibanja, usmerjenega k bolj odprti družbi.
- **Decentralizacije oskrbovalnih služb** – Menedžment na področju infrastrukture se razvija v smeri decentraliziranega upravljanja (reforme uradov) in manjših posegov produkcijskih procesov, ki jih omogoča nova tehnologija.
- **Razširjenosti novosti** – Nove, dobre ideje se razširijo od enega uporabnika naprej, v druge regije in področja delovanja. Hkrati razviti kader (profesionalci) spodbuja širitev idej, znanja in storitev. Zasluge za razširjanje novih idej lahko pripišemo zmožnosti enostavnega komuniciranja (e-maili, video konference, mednarodna potovanja itd.).
- **Raznovrstnosti področij delovanja** – Trend večje raznovrstnosti gre v smeri razširitve razpona različnih služb na področju infrastrukture, ki omogoča, da se vzpostavi infrastruktura na različnih področjih od zaščite ogroženih vrst pa vse do zagotavljanja stabilnosti v družbenih skupnostih (Leautier in Lemer 2006, 20–23).

Avtorja Leautier in Lemer (2006, 20–23), ki raziskujeta področje infrastrukture, menita, da je glavnega pomena delovanje, usmerjeno k trajni dolgoročni rasti in razvoju infrastrukture, ki vodi h kvalitetnemu življenju. Za razvoj infrastrukture pa poudarjata pomembnost bolj odprtega procesa odločanja, večjo decentralizacijo ter uporabo dobrih in najnovejših praks.

V zadnjih desetletjih v mestih in drugih enotah lokalne samouprave potekajo nove vrste aktivnosti in novi programi, katerih cilj je povezati lokalno prebivalstvo s preostankom sveta.

Namen slednjih je spodbujati lokalno participacijo v smeri globalne demokracije. Konkretnije obstajajo različne strategije za povezovanje lokalnih skupnosti, nacionalnih držav in nadnacionalnih tvorb v globalnem svetu (Alger v Haček 2003, 256). Eden izmed tovrstnih programov so *programi izmenjave*, katerih namen je pospeševanje povezav med oddaljenimi lokalnimi skupnostmi, kar pripomore k boljšemu razumevanju in izgradnji prijateljskih odnosov. Programi izmenjave so se v mnogih primerih nadgradili v *programe sestrskih oziroma pobratenih občin*. V primeru pobratenih mest dve mesti razvijata različne programe sodelovanja na področju izmenjave mestnih uradnikov in različnih strokovnjakov. V mnogih mestih je v ospredju razvoj mestnih politik, ki so usmerjene na področje izvoza in investicij (Haček 2003, 256–257). Ključni prispevek h globalni demokraciji po mnenju avtorjev Algerja in Teuneja (v Haček 2003, 263–264) izhaja in nastaja ravno v lokalnih skupnostih.

### 5.3 Usmerjenost na kratkotrajne vs. dolgoročne projekte v občinah

Pomembno vlogo pri izboljšanju delovanja občin imajo **visoki javni uslužbenci**<sup>9</sup>. Ti ustvarjajo ugodno okolje za vlagatelje (konkurenčnost mesta) in prebivalce (trajnostni razvoj mesta). V svoji raziskavi je Rauch ugotovil, da menedžerske ekipe v primerjavi s političnimi akterji vložijo več resursov v trajnostni razvoj, naložbe in infrastrukturo mesta (Rauch v Bačlija 2010, 109). V okviru reforme javnega sektorja sta se razširili vloga in delovanje visokih javnih uslužbencev. Slednji imajo aktivno vlogo pri oblikovanju in implementaciji javnih politik, evalvaciji, analiziranju in upravljanju. Dejstvo, da visoki javni uslužbenci zgolj izvajajo javne politike, ki jih sprejemajo politiki, je preživeto. Razmerja med politiki in javnimi uslužbenci so se spremenila. Reformiranje javnega sektorja je prineslo eno izmed glavnih značilnosti, in sicer da visoki javni uslužbenci prevzamejo odgovornost za cilje organizacije (Hughes v Bačlija 2010, 110). Avtorica Bačlija (2010, 110) je zapisala: »V modelu javnega menedžmenta je odnos med politiko in upravo dosti bolj fluiden. Pri tem ne gre za tehnokratizem, saj politično vodenje še vedno obstaja, vendar so visoki javni uslužbenci bolj vpeti v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik, pa tudi njihova odgovornost za doseganje dogovorjenih ciljev je določena.«

Konkretnije na področju zagotavljanja urbanih storitev in izgradnje infrastrukture finančna sredstva niso edini dejavnik vpliva. Kajti **način zagotavljanja** slednjih je eden izmed pomembnejših vplivov za dostopnost in samo kakovost urbanih storitev ter infrastrukture

---

<sup>9</sup> Avtor jih imenuje »urbani menedžerji«.

(Ostrom in Schroeder v Bačlija 2010, 40). Najpomembnejši nalogi visokih javnih uslužbencev<sup>10</sup> sta razvoj infrastrukture in zagotavljanje številnih storitev (Leautier in Lemer 2006, 17). Peters (1998, 93) je zapisal, da imajo politični funkcionarji omejen oziroma kratek čas za doseg svojih ciljev, medtem ko imajo karierni javni uslužbenci za doseg slednjih celo življenje.

---

<sup>10</sup> V literaturi (Leautier; Lemer 2006, 17) poimenovani kot menedžerji na področju infrastrukture (»infrastructure managers«).



## 6 EMPIRIČNI DEL

### 6.1 Projekt Čista Ljubljana

Projekt Čista Ljubljana je bil namenjen izgradnji infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda. Vanj je bilo vključenih osem občin: Borovnica, Brezovica, Cerknica, Logatec, Pivka, Postojna, Škofljica in Vrhnika. V okviru projekta so se občine spopadale z več let trajajočimi problemi glede komunalnih odpadnih fekalnih voda, ki negativno vplivajo na zdravje ljudi in samo okolje. V okviru skupnih projektov so občine gradile vodne kanalizacijske sisteme in čistilne naprave, in sicer na območjih, kjer sistem še ni bil zgrajen, ni bil zgrajen v celoti ali pa ni deloval uspešno (Čista Ljubljana 2016a, 2).

Na področju čistilnih naprav in odpadnih voda je država sprejela **državni operativni program odvajanja in čiščenja odpadnih voda**. Državni operativni program predpiše izvajanje na tem področju občinam. Operativni program določa območja (t. i. aglomeracije), za katera je država predpisala, da morajo občine do predpisanega roka tam zgraditi kanalizacijsko omrežje in ustrezno čistiti odpadne vode, se pravi, da se zgradijo čistilne naprave. Aglomeracije so območja, ki so bolj poseljena, posledično pa je v njih večja količina odpadnih voda. Ko občina opremi aglomeracije do predpisanega nivoja, potem lahko prične z opremljanjem ostalih območij (Kozole 2015). Državni program opredeljuje območja, kjer mora biti zgrajena kanalizacija, in sicer v skladu z evropskimi direktivami, ki urejajo področje odvajanja in čiščenja odpadnih voda. Cilj zgrajene infrastrukture je zmanjšanje vplivov na okolje (Čista Ljubljana 2016c).

Izvedba projekta Čista Ljubljana je prinesla naslednje prednosti na področju **družbenega življenja** (Čista Ljubljana 2016c):

- Povečanje kakovosti življenja prebivalcev na območjih, vključenih v projekt. Slednje vpliva na večjo rast prebivalstva, razvoj in zaposlovanje predvsem na območjih, ki še niso bila vključena v sistem odvajanja in čiščenja odpadne vode.
- Ohranjanje naravnih virov in biotske raznolikosti za boljše počutje prebivalcev.

Projekt pozitivno vpliva na **gospodarski razvoj**, kajti z implementacijo skupine projektov v okviru projekta Čista Ljubljana se pričakuje celovit razvoj podeželja. Z ureditvijo osnovne komunalne infrastrukture je namreč možen izkoristek vseh naravnih danosti (Čista

Ljubljana 2016c). Na **socialnem področju** projekt prispeva k izboljšanju zdravstvenega stanja prebivalcev določenih območij. Z izgradnjo kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav se zmanjšajo možnosti okužb in zastrupitev, ki so možne zaradi nekontroliranih izpustov odpadnih voda v podzemne in površinske vode. Izboljšala se bo tudi kakovost reke Ljubljanice, saj čistilne naprave prinašajo pozitivne učinke na čiščenje reke, kot sta zmanjšanje emisij in sanacija virov onesnaževanja iz naselij v vode (Čista Ljubljana 2016c). Četrto področje, na katerem se poznajo in se bodo poznale koristi, je **varovanje okolja**. Prispevek bo zagotovo viden pri zaščiti, ohranjanju in izboljšanju kakovosti okolja, kajti zmanjšalo se bo onesnaževanje porečja Ljubljanice. Projekt bo doprinesel k zmanjšanju količine neraztopljenih snovi in drugih škodljivih spojin v reki, k zmanjšanju onesnaževanja podtalnice, ki vpliva na zdravje prebivalstva, ter k izboljšanju varovanja in zaščite vodnih virov. Izboljšali se bodo življenjski pogoji na poseljenih območjih občin Borovnica, Brezovica, Cerknica, Logatec, Pivka, Postojna, Škofljica in Vrhnika (Čista Ljubljana 2016a, 1). Skupina projektov, ki so se izvajali v osmih občinah, je z izgradnjo kanalizacije in čistilnih naprav prispevala k ciljem regionalne politike – k zmanjšanju onesnaževanja okolja (Čista Ljubljana 2016c).

Tabela 6.1: Občinski podprojekti izgradnje čistilnih naprav, ki so se izvajali v okviru projekta Čista Ljubljana

<i>OBČINA</i>	<i>PODPROJEKTI ČISTE LJUBLJANICE</i> <sup>11</sup> <i>(izgradnja čistilnih naprav)</i>	<i>ČAS PROJEKTA</i>
Borovnica	Centralna čistilna naprava Borovnica	2014–15. 10. 2015
Brezovica	Čistilna naprava v Vnanjih Goricah	poletje 2013–oktober 2015
Cerknica	Centralna čistilna naprava Cerknica	2011 <sup>12</sup> konec leta 2015
Logatec	Centralna čistilna naprava Logatec (nadgradnja)	2013–12. 11. 2015
Pivka	Čistilna naprava Pivka	2013–10. 8. 2015
Postojna	Centralna čistilna naprava Postojna (nadgradnja)	22. 3. 2013–6. 7. 2015
Škofljica	/ <sup>13</sup>	
Vrhnika	Centralna čistilna naprava Vrhnika	2013–30. 6. 2015

Vir: Čista Ljubljana (2015b, 2–5).

<sup>11</sup> Vse občine v Tabeli 6.1, z izjemo občine Cerknica, so poleg čistilnih naprav zgradile tudi kanalizacijske sisteme (Čista Ljubljana 2016b, 2).

<sup>12</sup> Občina Cerknica je z izgradnjo čistilne naprave pričela že pred samim projektom. V fazi projektiranja pa je njihov pogodbeni partner (gradbena dela) šel v stečaj. Nato se je priključila projektu Čista Ljubljana (Čista Ljubljana 2015b, 3).

<sup>13</sup> V občini Škofljica so v okviru projekta Čista Ljubljana zgradili kanalizacijsko omrežje in dve črpalki. Odpadne vode čistijo na čistilni napravi Ljubljana (Zalog) (Čista Ljubljana 2015b, 4).

### 6.1.1 Financiranje projekta

V okviru projekta Čista Ljubljana je osem občin posodobilo, nadgradilo in izgradilo kanalizacijske sisteme ter čistilne naprave. Skupna vrednost celotnega projekta je znašala 70.679.639,83 EUR. Za projekt so občine pridobile denar iz treh različnih virov. Delno je projekt financirala Republika Slovenija (13,03 %), delno občinski proračuni (10,84 %), največji delež finančnih sredstev pa so občine pridobile od Kohezijskega sklada Evropske unije (76,13 %). Slednji je dodelil finančna sredstva v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Razvojna prioriteta projekta za pridobitev sredstev s strani Evropske unije je bila »Varstvo okolja – področje voda« s prednostno usmeritvijo »Odvajanje in čiščenje komunalnih voda« (Čista Ljubljana 2015a).

Finančna sredstva na področju infrastrukture lahko občine pridobijo s strani Evropske unije, in sicer preko prijav na javne razpise (Leautier in Lemer 2006, 20 in Kozole 2015). Ob izidu razpisa za evropska sredstva se v občini najprej pregledajo razpisni pogoji. V okviru določenih kriterijev nato pripravijo nabor projektov, ki jih predstavijo na pristopnih obrazcih. Po oddani prijavi so nekatere prijave uspešne, druge ne. Komisija odloča o prijavah na podlagi kriterijev in dodeljuje točke. Prijave z največjim številom točk dobijo sredstva. V primeru, da je projekt izbran na razpisu, občina dobi del sredstev za sofinanciranje izgradnje čistilnih naprav. Če projekt ni izbran, občina ne dobi sredstev, vendar mora vseeno izpeljati izgradnjo čistilne naprave (Kozole 2015).

Zelo pomembno je, da imajo občine lastne prihodke; v nasprotnem primeru so odvisne od višje (nacionalne) oblasti. Veliko občin se srečuje s problemom pomanjkanja finančnih sredstev. Posledično jim preostane, da izvajajo naloge, ki jih narekuje nacionalna politika, njihov diskrecijski prostor pa ostane neizkoriščen (Deamen in Schaap 2000, 182). Boštjan Kozole je v intervjuju povedal, da je vse večji problem proračun, ki se je v zadnjih letih zmanjšal. Posledično je denarja za projekte, kot je izgradnja čistilnih naprav, vse manj (Kozole 2015). Leautier in Lemer (2006, 9) sta zapisala, da je pri razvoju infrastrukture pomembno, kako so razdeljena finančna sredstva v občini.

Občine finančna sredstva za gradnjo čistilnih naprav pridobivajo tudi iz **taks za obremenjevanje okolja z odpadnimi vodami (okoljske dajatve)**. Ta finančna sredstva so v občinah točno določena za gradnjo kanalizacije in čistilnih naprav. Prebivalci plačujejo

okoljsko takso v celotnem znesku tam, kjer kanalizacija ni priključena na čistilno napravo, in za objekte, ki nimajo kanalizacije. Kjer pa je kanalizacija priključena na čistilno napravo, se taksa zmanjša za učinek čiščenja na čistilni napravi (npr. čistilna naprava ima 90 % učinek čiščenja vode, torej se plača taksa v višini 10 % celotnega zneska takse). Takso v občinah zaračunava lokalna javna služba za kanalizacijo in vodovod ter ta denar nakaže Carinski upravi RS. Carinska uprava pa vrne denar občinam kot **namenska sredstva** za izgradnjo kanalizacij in čistilnih naprav (Kozole 2015). Tudi projekt Čista Ljubljana je temeljil na principu »onesnaževalec plača«, kar pomeni, da so povzročitelji onesnaževanja zavezani za plačilo okoljske dajatve. Ob tem obremenitev uporabnikov temelji na izmerjeni količini uporabljene vode vsakega uporabnika (Čista Ljubljana 2016c).

### 6.1.2 Implementacija projekta izgradnje čistilne naprave v občini

Boštjan Kozole (Kozole 2015) je v intervjuju opisal, kako v praksi poteka postopek izgradnje velikih čistilnih naprav v občinah. V državnem operativnem programu so določena območja, kjer je treba graditi čistilne naprave. Gre za območja, kjer je gostota prebivalcev največja, posledično je tam tudi večja količina odpadne vode. Glede na število prebivalcev (populacijske enote) se vidi količina odpadnih voda, prav tako se prištejejo tudi odpadne vode industrije, če se nahaja na tem območju. Na podlagi tega seštevka se vidi, kako veliko čistilno napravo je treba zgraditi. Preden se pristopi k projektiranju, se napravi **projektna naloga**, v kateri se napiše, kaj se pričakuje, kaj mora projektna dokumentacija vsebovati za določeno naselje, koliko metrov, kakšno kapaciteto bi naj čistilna naprava imela. Na podlagi teh ocen se potem pripravi razpis za izbor projektanta, ki bo naredil **projektno dokumentacijo** (javna naročila). Projektant naredi idejno zasnovo, geodetski posnetek terena in sprojektira, kje naj bi bilo smiselno in možno, da bi ta kanalizacija potekala. Ker kanalizacija poteka po različnih parcelah, je treba skleniti služnostne pogodbe z lastniki parcel, istočasno pa zaprositi za soglasje različnih infrastrukturnih poti za elektriko, elektrovođe, telekomunikacijo, vodovod, dovoljenje arheologov in drugo. Posebne zahteve s strani navedenih vpletenih je treba vključiti v projekt. Zaradi vsega tega usklajevanja in pridobivanja ponovnega soglasja s strani zgoraj naštetih soglasodajalcev ter pridobivanja služnosti se vsi ti postopki zavlečejo. Nato se poda vloga za gradbeno dovoljenje na upravno enoto. Ta prvi del se imenuje **projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja**. Naslednja faza pa je **projekt za izvedbo**, s katerim se išče izvajalca iz različnih ponudb (portal javnih naročil). Ko je izvajalec izbran, se prične z izvedbo dejanske gradnje na terenu. Po končani izgradnji pa je treba **pridobiti uporabno**

**dovoljenje**, ki ga izda upravna enota. Slednja pred izdajo dovoljenja razpiše tehnični pregled, povabijo se vsi soglasodajalci, da se preveri izgradnjo in ujemanje z načrti iz začetka projekta. V primeru, da ni pripomb in je vse tako, kot mora biti, upravna enota izda uporabno dovoljenje za pričetek uporabe čistilne naprave (Kozole 2015).

## 6.2 Analiza rezultatov raziskovanja

V empiričnem delu se bom ukvarjala s študijo primera projekta Čista Ljubljana. V okviru projekta je sedem občin zgradilo čistilne naprave na svojem območju. Vzorec raziskovanja bodo občine Borovnica, Brezovica, Cerknica, Logatec, Pivka, Postojna in Vrhnika, ki so sodelovale pri projektu. Metode, ki jih bom uporabila, da dobim odgovore na raziskovalni vprašanji in hipotezo, bodo družboslovni intervju, anketa ter analiza sekundarnih virov. Na podlagi ankete bom pridobila odgovore direktorjev občinskih uprav, ki se nanašajo na podprojekte izgradnje čistilnih naprav znotraj vsake izmed sedmih občin. Mislim, da so visoki javni uslužbenci v občini tisti, ki vidijo celotno sliko in imajo največ pristojnosti pri izvedbi takšnih dolgoročnih projektov, zato sem za anketiranje izbrala direktorje občinskih uprav.

Empirični del bo razdeljen na dva sklopa raziskovanja. Prvi sklop se nanaša na vprašanje, kdo in zakaj se v občini zavzema za izgradnjo dolgoročnih projektov, torej v našem primeru izgradnjo čistilnih naprav. Med dolgoročne projekte štejemo projekte, ki potekajo dlje časa, kot politični mandat. Pri raziskovanju dolgoročnih projektov v občinah sem ugotovila, da je slednje zelo težko najti, ker se projekti, vezani na izgradnjo čistilnih naprav, v Sloveniji navadno zaključijo največ v treh, štirih letih. V večini primerov se izgradnje čistilnih naprav zaključijo v enem do dveh letih<sup>14</sup>. Prav tako v nekaterih občinah nadgrajujejo že obstoječe čistilne naprave, kar tudi ne poteka v daljšem časovnem obdobju. Zaradi pomanjkanja takšnih primerov dolgoročnih projektov v občinah sem za raziskavo uporabila projekt Čista Ljubljana, v okviru katerega je več občin gradilo čistilne naprave od dve do tri leta. Menim, da bom na podlagi večjega in podobnega vzorca prišla do bolj relevantnih ugotovitev.

V prvem delu me bo zanimalo, kdo se v občini zavzema za dolgoročne projekte in zakaj se zavzemajo zanje; se zavzemajo bodisi zaradi konkurenčnosti, večje gospodarske rasti v občini (Fox v Bačlija 2010, 26–28), zakonodaje na tem področju (Kozole 2015), usmerjenosti v

---

<sup>14</sup> Takšen primer so izgradnja čistilnih naprav v občinah Tolmin, Rogaška Slatina, Slovenske Konjice, Celje, Središče ob Dravi in še mnoge druge.

trajnostni razvoj (Čista Ljubljana 2016c), ideje župana, potreb prebivalcev ali česa drugega. Odgovore na to bom dobila iz ankete, prav tako tudi konkretna mnenja, kdo je bil po mnenju direktorjev občinskih uprav v njihovem primeru glavni pobudnik dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave.

V okviru drugega sklopa raziskovanja me bo zanimalo, kdo je glavni promotor za izgradnjo dolgoročnih projektov v občini. Da bom prišla do odgovora, bom uporabila tako ankete z direktorji občinskih uprav kot tudi družboslovni intervju z Boštjanom Kozoletom iz Oddelka za gospodarsko infrastrukturo v Občini Krško. Iz intervjuja bom dobila odgovore o postopkih projekta in o tem, kakšno vlogo imajo (visoki) javni uslužbenci, župan in občinski svet pri dolgoročnih projektih. Prav tako bo anketa podala odgovore o vlogi župana in (visokih) javnih uslužbencev.

Na podlagi analize nameravam ugotoviti, ali se politični funkcionarji v občinah zaradi omejenih mandatov res bolj zavzemajo za kratkoročne projekte kot pa dolgoročne, saj je moja hipoteza »Politični funkcionarji v občinah se zaradi omejenih mandatov bolj zavzemajo za kratkoročne projekte kot pa dolgoročne«. Teorije so pokazale, da so v tujini na lokalni ravni na vodilnih mestih pri izgradnji infrastrukture menedžerske ekipe. Slednje se zavzemajo za dolgoročne cilje. V empiričnem delu me bo zanimalo, kako je v Sloveniji. Kdo so pobudniki in kdo promotorji dolgoročnih projektov?

### **6.2.1 Analiza pobude za izgradnjo čistilnih naprav v občinah**

Pri raziskovanju, zakaj se občine odločajo za dolgoročne projekte, kot je izgradnja čistilnih naprav, sem v intervjuju prišla do ugotovitve, da predvsem zaradi državnega operativnega programa, ki določa, kaj je treba in kje je treba najprej zgraditi čistilne naprave (Kozole 2015). Pri delovanju občin ima torej pomembno vlogo tudi država, ki lahko spodbuja in usmerja razvoj na različnih področjih (varovanje okolja – izgradnja čistilnih naprav) z zakoni, programi. Konkreten primer takšnega programa je **Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne in odpadne vode**.

V okviru raziskovanja dolgoročnih projektov na primeru izgradnje čistilnih naprav sem do določenih ugotovitev prišla s pomočjo ankete. Posredovala sem jo sedmim direktorjem občinskih uprav, katerih občine so sodelovale pri projektu Čista Ljubljana. Iz anketiranja

sem že v samem začetku izvzela občino Škofljica, saj je v okviru projekta Čista Ljubljana gradila kanalizacijski sistem. Anketiranje je potekalo prek elektronske pošte, in sicer v obdobju od 31. 8. 2016 pa do 10. 9. 2016. Na anketo so odgovorili direktorji občinskih uprav občin Borovnica, Cerknica, Logatec, Pivka, Postojna in Vrhnika. Direktorica brezoviške občinske uprave pa je bila dalj časa odsotna in je odgovorila z zamikom, tako da njenih odgovorov nisem vključila v analizo. V okviru ankete direktorjev<sup>15</sup> občinskih uprav so torej upoštevani odgovori šestih<sup>16</sup> od sedmih občin, ki so sodelovale v okviru projekta Čista Ljubljana in ob tem zgradile čistilne naprave.

Po mnenju direktorjev občinskih uprav sta bila glavna vzroka za izgradnjo čistih naprav v njihovih občinah potrebe prebivalstva (13 točk) in sledenje zakonodaji – državnemu operativnemu programu (9 točk).

Tabela 6.2: Vzroki za odločitev izvedbe dolgoročnih projektov v občinah

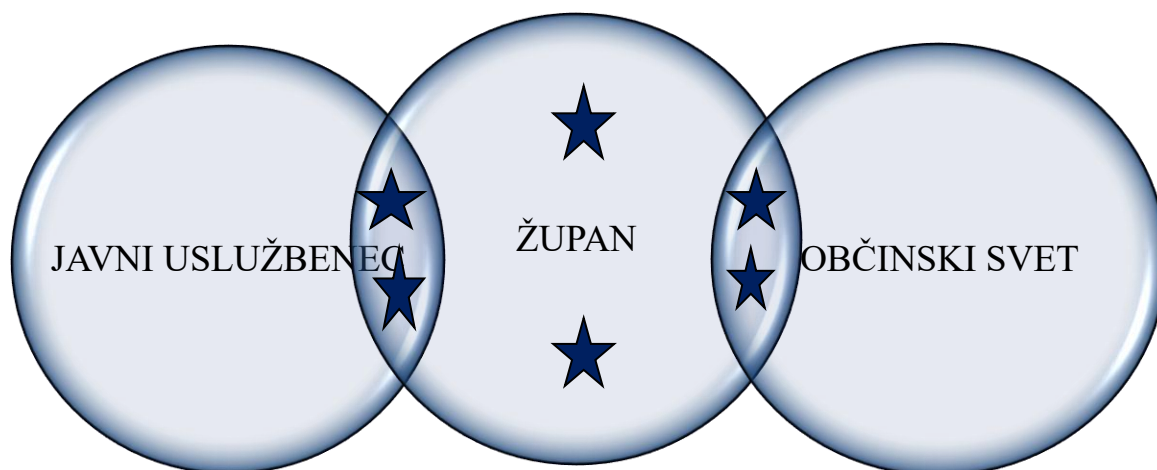
	Točke po občinah:	Točke skupaj:
usmerjenost v trajnostni razvoj	1+1+3	5
<b>sledenje zakonodaji - državni operativni program</b>	2+2+1+2+2	<b>9</b>
<b>potrebe prebivalcev</b>	3+3+3+3+1	<b>13</b>
ideja župana / občinskega sveta	2+3	5
konkurenčnost med občinami	2	2
povečanje števila prebivalstva	1+1	2

Da je glavni vzrok za izgradnjo dolgoročnih projektov v občinah **uresničevanje potreb prebivalstva**, ni presenetljivo, nakazuje pa na pozitiven rezultat delovanja občin. Zakon o

<sup>15</sup> Občina Borovnica nima direktorja občinske uprave, temveč tajnika občine, ki je sodeloval v anketi.

lokalni samoupravi (ZLS –UPB2, 21. člen) opredeli, da je naloga občin ustvarjanje pogojev za razvoj in kvaliteto življenja prebivalcev v občini. Deamen in Schaap (2000, 184) sta tudi zapisala, da so javni uslužbenci predani svojim administrativnim nalogam in si prizadevajo za večjo odzivnost potreb ter želja prebivalcev. Naloga občin je torej zagotavljanje **lokalnih javnih dobrin**. Pri tem pa razlikujemo dva tipa dobrin. Prvi tip so dobrine, ki jih določa zakonodaja, drugi tip pa dobrine, do katerih pride v občini zaradi ekonomije obsega in jih občina ni obvezana zagotoviti (Bačlija 2010, 33–34). V okviru te delitve lokalnih dobrin ugotovimo, da spada izgradnja čistilnih naprav med dobrine, ki jih mora občina zagotoviti na podlagi zakonodaje – državni operativni program. Kot so pokazale ankete, je prav zakonodaja drugi najpogostejši vzrok za izgradnjo čistilnih naprav v občinah. Iz Tabele 6.2 je razvidno, da so se občine odločale za dolgoročne projekte še na podlagi drugih vzrokov. Usmerjenost občin v trajnostni razvoj je na nek način prav tako določena z zakonom (ZLS –UPB2, 21. člen), kajti naloga občin je tudi, da skrbijo za varovanje okolja, urejajo in vzdržujejo vodovodne komunalne objekte. Po drugi strani pa so ankete pokazale, da je vzrok za izgradnjo čistilnih naprav v občinah lahko tudi županova ideja. Politični funkcionarji v občini so namreč tisti, ki zasedajo najpomembnejši in najvišji položaj v občini, ter so osrednja osebnost v procesu vladanja (Stillman v Haček 2009, 84–85). Znotraj občine pa lahko župani tudi vodijo javne politike, se pravi zastavljajo cilje (kažejo smer), ali pa so celo pobudniki javnih politik, se pravi oblikujejo programe in same politike (Svara 2003, 160).

Slika 6.1: Prikaz pobudnikov za izgradnjo čistilnih naprav v občinah





Anketa je pokazala, da so bili v obravnavanih občinah **župani** v največji meri pobudniki za izgradnjo dolgoročnih projektov, kot je izgradnja čistilne naprave. Ob tem so rezultati ankete pokazali, da gre v večini primerov za kombinacijo pobudnikov. In sicer je bil v dveh občinah pobudnik sam župan, v dveh občinah sta bila pobudnika skupaj župan in občinski svet, v zadnjih dveh občinah pa župan in javni uslužbenec s področja infrastrukture.

Tabela 6.3: Idejni pobudnik dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave v občini

ŽUPAN	2 občini
ŽUPAN in JAVNI USLUŽBENEC (strokovnjak s področja infrastrukture)	2 občini
ŽUPAN in OBČINSKI SVET	2 občini

Anketa je pokazala, da je bil **predlagatelj predloga** izgradnje čistilne naprave v obravnavo občinskemu svetu v polovici primerov med anketiranimi občinami župan. V eni občini je bil to direktor občinske uprave, v dveh pa je šlo za kombiniranega predlagatelja, in sicer za župana in javnega uslužbenca s področja infrastrukture.

Tabela 6.4: Predlagatelj predloga občinskemu svetu za izgradnjo čistilne naprave

ŽUPAN	<b>3 občine</b>
DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE	1 občina
ŽUPAN in JAVNI USLUŽBENEC (strokovnjak s področja infrastrukture)	2 občini

Izkazalo se je, da so vlogo **oblikovalcev strategije** dolgoročnega projekta v občinah v veliki večini opravljali javni uslužbenci, ki delujejo na področju infrastrukture, in sicer kar v polovici primerov. V ostalih občinah je šlo za kombinacije različnih oblikovalcev.

Tabela 6.5: Oblikovalec strategije dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave

<b>JAVNI USLUŽBENEC</b>	<b>3 občine</b>
ŽUPAN in JAVNI USLUŽBENEC	1 občina
ŽUPAN in DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE	1 občina
JAVNI USLUŽBENEC in DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE	1 občina

V procesu implementacije izgradnje čistilnih naprav je kot **pospeševalec projekta** v večini primerov nastopal javni uslužbenec s področja infrastrukture, in sicer kar v polovici občin. Pospeševalec je bil v dveh občinah župan, v eni občini pa je bil direktor občinske uprave tisti, ki se je ukvarjal s pospeševanjem oziroma reševanjem problemov pri implementaciji. Anketa direktorjev občinskih uprav je pokazala, da sta bila za izvedbo projekta izgradnje čistilne naprave v štirih občinah hkrati **odgovorna** župan in javni uslužbenec s področja infrastrukture.

Tabela 6.6: Pospeševalec dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave

ŽUPAN	2 občini
<b>JAVNI USLUŽBENEC</b>	<b>3 občine</b>
DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE	1 občina

Tabela 6.7: Odgovorni za izvedbo dolgoročnega projekta izgradnje čistilne naprave

ŽUPAN in JAVNI USLUŽBENEC	4 občine
ŽUPAN	1 občina

Če povzamemo rezultate ankete, lahko ugotovimo, da imajo v Sloveniji vodilno mesto idejnega pobudnika dolgoročnih projektov, izgradnje čistilnih naprav politični funkcionarji – župani (glej Tabela 6.2 in Tabela 6.4). Pri predlogih občinskemu svetu za izgradnjo čistilnih naprav je prav tako župan tisti, ki je glavni (glej Tabela 6.5). Hkrati pa ob tem ne smemo prezreti, da so v polovici primerov predlagatelji projektov kombinirani, in sicer sta predlagatelja župan in javni uslužbenec ali pa župan in direktor uprave. Pri pripravi predloga je torej od občine odvisno, kakšno vlogo ima župan in kakšno (visoki) javni uslužbenci. Ne moremo trditi, da so predlagatelji predlogov občinskemu svetu le župani, imajo pa zagotovo glavno vlogo. Kot je zapisal Overeem (v Svara 2006, 123), so javni uslužbenci soudeleženi pri sami vsebini javnih politik (izvajanje), hkrati pa sodelujejo pri oblikovanju javnih politik. Pri oblikovanju strategij za čistilne naprave imajo v polovici primerov glavno vlogo javni uslužbenci s področja infrastrukture. Politični funkcionarji so prisiljeni sodelovati s strokovnjaki, torej s tistimi, ki so sposobni zagotoviti ustrezne strokovne informacije za odločanje (Bučar 1981, 81-82). Pri oblikovanju strategij je pomembna administrativna značilnost dela javnih uslužbencev, in sicer nagnjenost k **racionalnosti** in njihova »**podatkovna usmerjenost**« (Svara 2006, 126).

Če govorimo o implementaciji izgradnje čistilnih naprav, so bili pospeševalci projekta v največji meri javni uslužbenci, se pravi, da so reševali sprotne probleme (glej Tabela 6.7). Oslen in Kickert (v Bačlija 2015, 13) sta zapisala, da uprava deluje tudi kot sredstvo za reševanje družbenih problemov. Da je javna uprava pomemben akter v oblikovanju politik, že dolgo kažejo tudi empirične raziskave. To se je izkazalo tudi na primeru občin v okviru projekta Čista Ljubljana. Glede same odgovornosti so direktorji občinskih uprav povečini soglašali, in sicer v štirih občinah, da sta si odgovornost za izvedbo projekta v občinah delila župan in javni uslužbenec s področja infrastrukture (glej Tabela 6.8).

Skozi celoten proces, od same pobude za izgradnjo čistilne naprave pa vse do pospeševanja projekta, se kaže prepletenost političnih funkcionarjev in (visokih) javnih uslužbencev. Njihova vpletenost je seveda pri različnih nalogah različna, prav tako je tudi z župani. Anketa je pokazala, da imajo župani največjo vlogo pri pobudi za izgradnjo čistilnih naprav, medtem ko imajo javni uslužbenci največjo vlogo pri oblikovanju strategije za izgradnjo čistilnih naprav.

Kozole je v intervjuju (Kozole 2015) povedal, da občinski svet nima možnosti odločanja, ali bo ali ne bo zgradil čistilne naprave, kajti kar državni operativni program določa, se mora obvezno zgraditi. Vendar ko se sprejema občinski proračun oziroma **načrt razvojnih programov**, se predvidi, kaj se bo gradilo v obdobju prihodnjih treh let. V okviru načrta razvojnih programov, za katere se sredstva pridobivajo iz proračuna, je potem že možno, da se občinski svet na podlagi dodeljevanja proračunskih sredstev odloča, katera je prednostna izgradnja in katera ni. Navadno pa imajo prednost tiste čistilne naprave, katerih projekt je najbolj pripravljen, se pravi, da ima pripravljeno dovoljenje (problem služnosti). Tisti bo tudi prvi šel v izvedbo.

Na tej točki je smiselno uporabiti koncept dihotomije, kajti na podlagi zgornje analize lahko ugotovimo, da ni jasne ločitve med politiko in upravo zaradi njunega prepletanja v procesih. Kot je zapisala Bačlija (2015, 7), je dihotomija politika – uprava razvidna le na prvi pogled, kajti ko se poglobimo v implementacijo javnih politik, ko podrobneje pogledamo sliko, dihotomija izgine. Implementacijski mehanizmi za izvajanje politik se načrtujejo že v samem začetku javnopolitičnega procesa, iz katerega je razvidno, da ima javna uprava večji vpliv kot zgolj izvrševanje političnih odločitev (Bačlija 2015, 7).

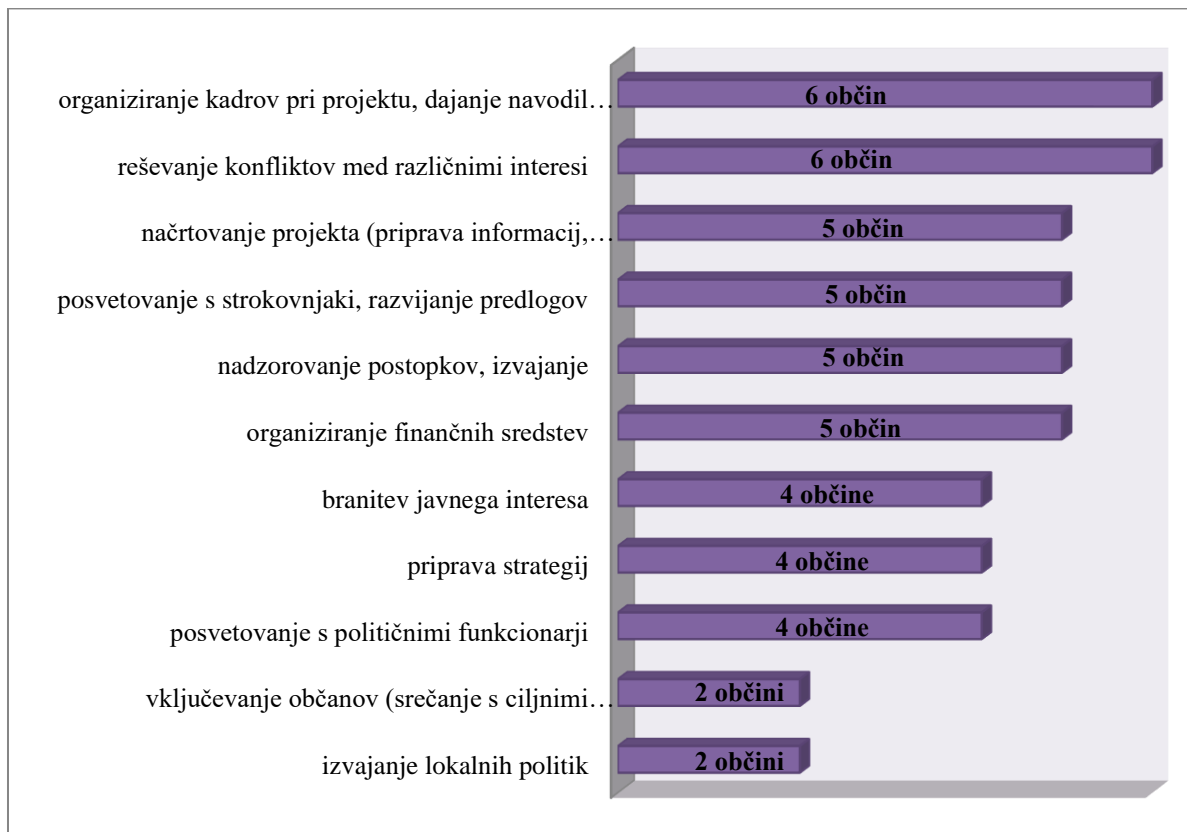
### **6.2.2 Vloga (visokih) javnih uslužbencev**

Rezultati ankete direktorjev občinske uprave so pokazali, da so vsi direktorji občinske uprave v okviru dolgoročnega projekta organizirali kadre pri projektu, dajali navodila javnim uslužbencem in reševali konflikte med različnimi interesi (6 občin). Naloge, ki so jih opravljali direktorji občinskih uprav v okviru projekta izgradnje čistilnih naprav, so v skladu s teorijo Stillmana (v Haček 2009, 47), ki pravi, da visoki javni uslužbenci opravljajo dejavnosti in naloge, ki se vsebinsko ločijo od nalog ostalih javnih uslužbencev. Njihova

naloga je izvrševanje pooblastil v zvezi z vodenjem, organiziranjem in usklajevanjem dela v organizaciji.

Pri dolgoročnem projektu izgradnje čistilne naprave, je velika večina direktorjev občinske uprave (5 občin) je tudi načrtovala projekt, pripravila informacije, priporočila, razne sestanke, se posvetovala s strokovnjaki, pripravila predloge in popravke, organizirala finančna sredstva, nadzorovala postopke in samo izvajanje. Kot je zapisal Svara (2003, 131–132), se od visokih javnih uslužbencev pričakuje, da uskladijo politične cilje z organizacijskim delovanjem. Odgovorni so za pretvorbo političnih ciljev v udejanjanje. Eden izmed anketiranih direktorjev občinske uprave je v anketi zapisal, da se obseg različnih nalog pri posameznih projektih razlikuje glede na samo delitev nalog in dogovor z županom.

Slika 6.2: Delovanje in vloge direktorjev občinskih uprav pri izgradnji čistilnih naprav



Delovanje javnih uslužbencev s področja infrastrukture je bolj naravnano na same procese, postopke in konkreten primer izgradnje čistilne naprave v občini (Hughes v Learmonth 2005, 621). Kot je v intervjuju povedal Kozole, ki dela v Oddelku za gospodarsko infrastrukturo: »Mi sami predlagamo, ker ugotovimo, da nekaj ne bo možno izpeljati. Nato pa direktor

občinske uprave o tem obvesti še župana.« (Kozole 2015). Za javne uslužbenke je strokovnost na prvem mestu, ter neposredni operacionalni cilji, pri tem pa so **strokovna stališča tista, ki določajo, kaj je treba storiti** za zadovoljitev določenih potreb. Znanost bo vključena pri določanju ciljev celo v prvi fazi upravnopolitičnega procesa, imela bo odločilno besedo pri določanju, kateri cilji so dosegljivi in kateri ne (Bučar 1981, 79).

#### **6.2.2.1 Vidik visokih javnih uslužbencev v projektu**

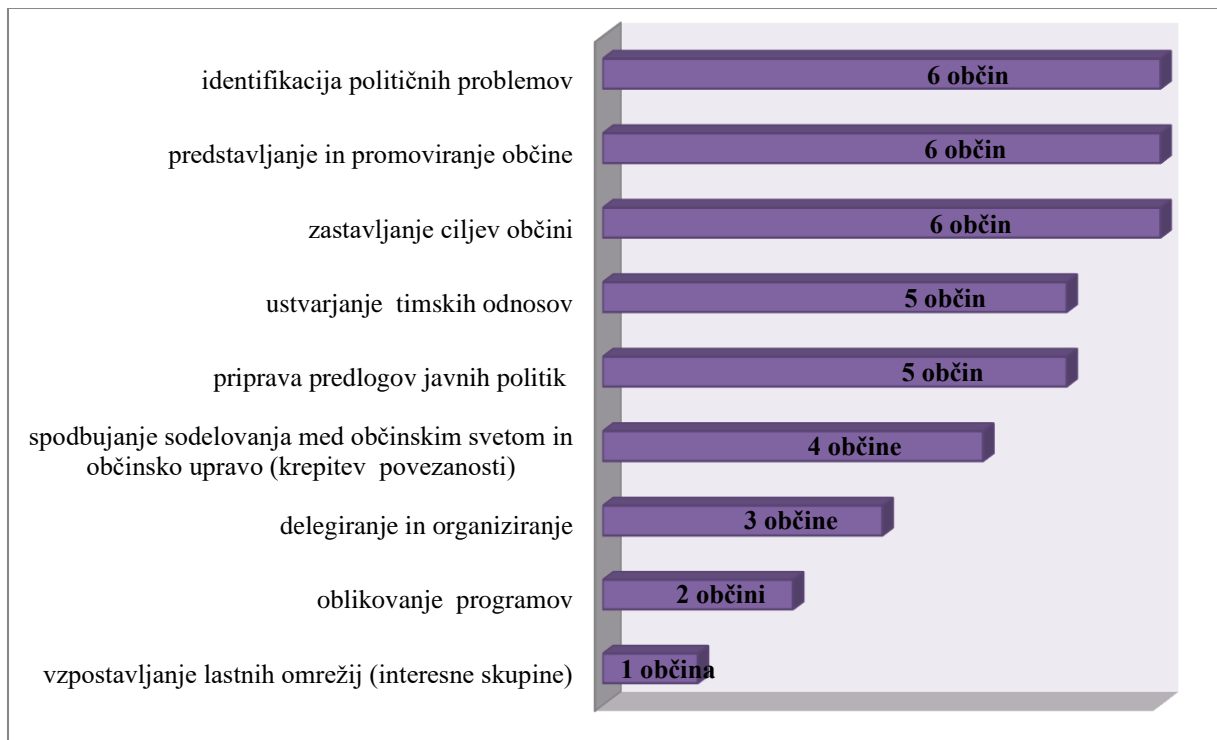
Visoke javne uslužbenke na lokalni ravni prepoznamo v direktorjih mestnih uprav (Bačlija 2010, 107). Po vsebini in funkciji spadajo v področje menedžmenta. Njihove osnovne dejavnosti pa so načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje (Tavčar v Bačlija 2010, 107). Na podlagi Wheelandovih (200, 261) petih vlog dobrega visokega javnega uslužbenca, in ankete direktorjev občinskih uprav bom analizirala, v kolikšni meri so direktorji občinskih uprav pri projektu Čista Ljubljana opravljali omenjene vloge.

Visoki javni uslužbenci bi med drugim naj opravljali vlogo proučevalca. Direktorji občinskih uprav v okviru te vloge pridobivajo informacije, različna priporočila (glej Slika 6.2), se udeležijo sestankov in zagotovijo dejstva ter nasvete političnim funkcionarjem (5 občin). Pri tem pa v veliki večini ne vključujejo občanov in se ne sestajajo s ciljnim skupinami; to počnejo le v dveh občinah. Naslednja vloga je vloga poslušalca. V okviru te vloge se direktorji uprav posvetujejo s strokovnjaki (5 občin) in političnimi funkcionarji (4 občine), preden razvijajo predloge; manjka le večja vključenost prebivalstva. Tretja je vloga povezovalca, in sicer v smeri prebivalstva, med zaposlenimi, županom in občinskim svetom. V tej vlogi direktorji uprav v vseh občinah (6 občin) rešujejo konflikte med različnimi interesi. Koliko je dodatnega povezovanja, ni znano. Četrta vloga je biti podrejen. Direktorji občinskih uprav so odgovorni županom, hkrati pa tudi vrednotam in preferencam prebivalcev, saj so v anketi označili, da branijo javni interes (4 občine). Glede izvajanja lokalnih politik se direktorji občinskih uprav ne vidijo v tej vlogi, kajti le v dveh občinah so označili, da izvajajo lokalne politike. To nalogo v občinah opravljajo ostali javni uslužbenci. Pri vlogi direktorja pa vsi direktorji občinskih uprav organizirajo kadre pri projektih, dajejo navodila in informirajo javne uslužbenke o politikah (6 občin). Prav tako velika večina tudi nadzoruje postopke in izvajanje (5 občin).

### 6.2.3 Vloga župana pri dolgoročnih projektih

Vlogo županov pri dolgoročnih projektih bom analizirala na podlagi ankete direktorjev občinskih uprav in Svarove (2003, 160) teorije razdelitve vlog delovanja političnih funkcionarjev. Rezultati ankete so pokazali (glej Slika 6.3), da v obravnavanih šestih občinah vsi župani opravljajo tradicionalno vlogo, h kateri spadajo ceremonialne naloge, predstavljanje in promoviranje občine. V okviru vloge koordinatorja in komunikatorja so direktorji občinskih uprav ocenili, da župan ustvarja timske odnose (5 občin), pa tudi spodbuja sodelovanje med občinskim svetom in upravo (4 občine).

Slika 6.3: Delovanje in vloge županov pri dolgoročnih projektih izgradnje čistilnih naprav



V okviru tretje vloge, ki se nanaša na vodenje javnih politik in usmerjanje dela sveta, župani vseh anketiranih občin zastavljajo cilje občin (6 občin) in identificirajo politične probleme (6 občin). Pri pobudi javnih politik se je izkazalo, da župani v občinah pripravljajo predloge javnih politik (5 občin), medtem ko oblikovanje programov (2 občini) ni njihova vloga. Na področju delegiranja in organiziranja v anketiranih občinah pa deluje polovica županov.

## 7 ZAKLJUČEK

Hipotezo »Politični funkcionarji v občinah se zaradi omejenih mandatov bolj zavzemajo za kratkoročne projekte kot pa dolgoročne« lahko načeloma potrdim. V anketi so direktorji občinskih uprav soglašali, da so dolgoročni projekti v manjši meri izpostavljeni trenutni politični oblasti, kajti tudi ob njeni (morebitni) menjavi bodo v občini projekt nadaljevali. Glede na velike vložke, tako časovne, finančne kot materialne, taki projekti niso podvrženi ustavitvi. Dolgoročni projekti so oziroma naj bi bili v dobro prebivalcev občine, zato se slednji ob zamenjavi politične oblasti vseeno izpeljejo do konca. To vsekakor velja za projekte, ki so sofinancirani s strani Evropske unije ali iz državnih sredstev. Se pravi, v kolikor so za dolgoročne projekte že zagotovljena finančna sredstva, se z njimi nadaljuje, sicer pa je vse odvisno od nove politike in interesov. Kajti vsaka nova politična garnitura prilagodi dolgoročne projekte svojemu volilnemu programu. V primeru izgradnje čistilnih naprav v občinah, ki so sodelovale v okviru projekta Čista Ljubljana, je namreč med izvedbo podprojektov v občinah vključenih v anketi prišlo do menjave politične oblasti. Okvirno so gradnje čistilnih naprav v obravnavanih občinah potekale od leta 2013 do konca leta 2015 (Čista Ljubljana 2015b, 2–5), lokalne volitve v Sloveniji pa so bile v letu 2014. Menim, da je mnenje direktorjev občinske uprave dovolj relevantno, ker so se soočili s primerom menjave politične oblasti v času poteka dolgoročnega projekta v občini. V občini Pivka, je bil izvoljen isti župan, na lokalnih volitvah leta 2014. Direktor občinske uprave meni, da so zaradi tega lahko konstruktivno in dolgoročno načrtovali dolgoročne programe.

Na podlagi ankete direktorjev občinske uprave na projektu Čista Ljubljana sem ugotovila, da so v Sloveniji politični funkcionarji pobudniki za izgradnjo čistilnih naprav. Vendar obstajajo tudi odstopanja, kajti v dveh občinah so bili skupaj z županom pobudniki javni uslužbenci s področja infrastrukture. Menim, da je pomembno dejstvo na področju izgradnje čistilnih naprav obstoj državnega operativnega programa, ki občinam na nek način določa in hkrati spodbuja izgradnjo čistilnih naprav (Kozole 2015). Posledično so na tem področju politični funkcionarji bolj omejeni. Zagotovo pa imajo politični funkcionarji (župan in občinski svet) pomembno vlogo pri pobudi izgradnje čistilnih naprav na točki, ko se v občini oblikuje občinski proračun oziroma načrt razvojnih programov (Kozole 2015). Pri dolgoročnih projektih so namreč finančna sredstva bistvenega pomena.



Po drugi strani pa imajo (visoki) javni uslužbenci prav tako pomembno vlogo pri zagotavljanju finančnih sredstev s strani Evropske unije, kajti prijave na razpise in priprava potrebnih dokumentacij so njihova naloga. Če so uspešni, občina pridobi finančna sredstva (Kozole 2015). Pridobivanje finančnih sredstev je postopek, ki se izvaja na samem začetku projekta, kar kaže na vpletenost javnih uslužbencev pri oblikovanju projekta. Anketa je pokazala, da imajo javni uslužbenci pomembno vlogo tudi pri oblikovanju strategije in pospeševanju projekta. Prav tako si delijo odgovornost za sam projekt z župani občin. Na podlagi teh rezultatov lahko sklepamo, da so javni uslužbenci pomembni promotorji dolgoročnega projekta izgradnje čistilnih naprav v občinah, kajti vključeni so v celotni postopek od samega oblikovanja do konca izvedbe projekta.

Ob ugotovljenem velja poudariti, da so občine med seboj različne, razlikujejo se tudi po tem, kakšne odnose so med seboj vzpostavili župani in javnimi uslužbenci znotraj občin (primer: tekmovalni, formalni, etastični, funkcionalni, administrativni model odnosov). Kot sem omenila že v teoretičnem delu, v občinah obstajajo tudi različni tipi županov. Nekateri bodo opravljali le tradicionalno vlogo v občini, drugi pa bodo zavzeti za oblikovanje programov in javnih politik. Menim, da tip župana ter odnosi med političnimi funkcionarji in javno upravo znotraj občine močno vplivajo na vlogo in vpliv javnih uslužbencev. Gre tako za splošen vpliv, kot tudi konkreten pri dolgoročnih projektih, kot je izgradnja čistilnih naprav.

»Izgradnja čistilnih naprav v občini je področje, kjer ni veliko manevrskega prostora, za razliko od popravila cest in takšnih zadevah. Pri izgradnji čistilnih naprav je vedno vse vezano na dokumentacijo,« (Kozole 2015). Na podlagi te izjave in rezultatov ankete lahko sklepamo, da je to ena izmed značilnosti dolgoročnih projektov. Pri dolgoročnih projektih je nujno potrebna strokovnost (visokih) javnih uslužbencev. Lahko bi tudi rekli, da ima slednja vodilno mesto pri izgradnji dolgoročnih infrastrukturnih projektov. Posledično sta tudi samo vodenje in odgovornost v večji meri na (visokih) javnih uslužbencih. Tudi v primeru menjave politične oblasti v občini so visoki javni uslužbenci tisti, ki v času odsotnosti oblasti prevzamejo odgovornost za dolgoročni projekt.

Svara (2003, 132–133) je zapisal, da imajo politiki in javni uslužbenci različno perspektivo, ki temelji na njihovih vrednotah in razlikah glede na njihov položaj, hkrati pa so soodvisni drug od drugega. Menim, da različne perspektive in skupno sodelovanje pripomorejo k skupnemu napredku v občini.

## 8 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2010. *Urbani menedžment: koncept, dimenzije, orodje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. --- 2016. *Vladovanje in menedžment, evropeizacija slovenske javne uprave*. Ljubljana: Založba FDV.
3. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marjan., Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
6. Čista Ljubljana. 2015a. *Projekt Čista Ljubljana se je uspešno zaključuje*. Dostopno prek: [http://cistaljubljana.si/upload/dokumenti\\_za\\_medije/Cista\\_Ljubljana\\_\\_sporocilo\\_za\\_medije.pdf](http://cistaljubljana.si/upload/dokumenti_za_medije/Cista_Ljubljana__sporocilo_za_medije.pdf) (28. avgust 2016).
7. --- 2015b. *Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Ljubljane*. Dostopno prek: [http://cistaljubljana.si/upload/dokumenti\\_za\\_medije/Projekt\\_cista\\_ljubljana\\_se\\_uspesno\\_zakljucuje\\_\\_1.pdf](http://cistaljubljana.si/upload/dokumenti_za_medije/Projekt_cista_ljubljana_se_uspesno_zakljucuje__1.pdf) (28. avgust 2016).
8. --- 2016a. *Čista Ljubljana, Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Ljubljane*. Dostopno prek: [http://cistaljubljana.si/upload/files/cistaljubljana\\_zlozenka\(1\).pdf](http://cistaljubljana.si/upload/files/cistaljubljana_zlozenka(1).pdf) (24. avgust 2016).
9. --- 2016b. *Čista Ljubljana, Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Ljubljane*. Dostopno prek: [http://cistaljubljana.si/upload/files/Zlozenka-2\\_Cista\\_Ljubljana.pdf](http://cistaljubljana.si/upload/files/Zlozenka-2_Cista_Ljubljana.pdf) (24. avgust 2016).
10. --- 2016c. *Čista Ljubljana*. Dostopno prek: <http://cistaljubljana.si/prednosti> (25. avgust 2016).
11. Deamen, Harry in Linze Schaap. 2000. *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Rotterdam: Erasmus University.
12. Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politik*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
13. Haček, Miro. 2003. Participacija enot lokalne samouprave v globalnem svetu. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 255-265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Haček, Miro. 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

15. Kaufmann, Daniel; Leautier, Frannie in Andrew C. Lemer. 2006. Globalization and Urban Performance. V *Cities in a Globalizing World- Governance, Performance and Sustainability*, ur. Frannie Leautier, 27-38. Washington DC: The World Bank.
16. Kozole, Boštjan. 2014. Intervju z avtorjem. Krško, 19. april.
17. Lavtar, Roman. 2003. Globalizacija in lokalna samouprava. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 203-218. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Learmonth, Mark. 2005. Doing Things with Words: The Case of »Management« and »Administration«. *Public Administration*, September. Dostopno prek: <http://web.a.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=19&sid=73839b89-c7cd-42a5-bb3c-1d8de38a9e67%40sessionmgr4006&hid=4114> (19. avgust 2016).
19. Leautier, Frannie in Andrew C. Lemer. 2006. Globalization and Urban Infrastructure. V. *Cities in a Globalizing World- Governance, Performance and Sustainability*, ur. Frannie Leautier, 9-25. Washington DC: The World Bank.
20. Pandiloska Jurak, Alenka in Uroš Pinterič. 2010. *Analiza lokalnih ekonomskih, normativnih in kadrovskih aktivnosti*. Ljubljana: Založba Vega.
21. Peters, B. Guy. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. London: The University of Alabama Press. Dostopno prek: Ebscohost.
22. Ragin, C. Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje- Enotnost in raznolikost metod*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Stillman, J. Richard. 1977. The City Manager: Professional Helping Hand, or Political Hired Hand?. *Public Administration Review*, November- December. Dostopno prek: [https://www.jstor.org/stable/975334?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/975334?seq=1#page_scan_tab_contents) (20. julij 2016).
24. Svara, H. James. 2003. Effective Mayoral Leadership in Council- Manager Cities: Reassessing the Facilitative Model. *National Civic Review*, Junij. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ncr.14/abstract> (7. avgust 2016).
25. Svara, H. James. 2006. Complexity in Political- Administrative Relation and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory and Praxis*, December. <http://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/10841806.2006.11029526?scroll=top&needAccess=true> (3. julij 2016).
26. Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Dopolna delavska univerza Univerzum.
27. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

28. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
29. Wheeland, M.Craig. 2000. City Management in the 1990s: Responsibilities, Roles and Practices. *Administration & Society*, Julij. Dostopno prek: <http://aas.sagepub.com/content/32/3/255.short> (5. junij 2016).
30. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2007/Ur/u2007094.pdf#!/u2007094-pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2007/Ur/u2007094.pdf#!/u2007094-pdf) (9. junij 2016).

## **PRILOGE**

### **Priloga A: Preliminarni intervju: Boštjan Kozole - Oddelek za gospodarsko infrastrukturo, Občina Krško (2015)**

#### **1.) Kakšna je občinska okoljska politika? Kdo je zanjo odgovoren in kdo jo sooblikuje?**

Na področju čistilnih naprav in odpadnih voda je država sprejela državni operativni program odvajanja in čiščenja odpadnih voda. Državi operativni program predpiše, občina pa mora slednje izpolniti. V slednjem so določena območja (t.i. aglomeracije), kjer je država predpisala, da morajo občine, do predpisanega roka zgraditi kanalizacijsko omrežje in odpadne vode ustrezno čistiti, se pravi, da se zgradijo tudi čistilne naprave. Rok za izgradnjo je do konca leta 2015. Aglomeracije so območja, ki so bolj poseljena, posledično je v slednjih večja količina odpadnih voda. Če občina opremi aglomeracije do predpisanega nivoja, potem lahko prične z opremljanjem ostalih območij.

Za območja, ki niso aglomeracije, občani sami rešujejo problem čiščenja odpadnih voda. Za slednja območja je bil narejen občinski operativni program. Pri tem smo preverili ali bi še na ostalih območjih, še kje bilo smiselno graditi kanalizacijo ali, da se slednje rešuje z malimi ČN. Ugotovitev slednjega, da se izven aglomeracij, DOP, da se problem rešuje z malimi ČN.

#### **2.) Kdo je bil pobudnik projekta na področju okoljske infrastrukture – denimo izgradnje čistilne naprave?**

(ljudska iniciativa, župan, direktor občinske uprave, javni uslužbenec, ki se s tem ukvarja)

Državni operativni program, v slednjem so določena območja, kjer je treba kanalizacijo zgraditi, potrebuješ gradbeno dovoljenje, pred pogoj slednjega so služnosti (dovoljenje lastnika, da gradnja poteka po njegovem zemljišču). Pri slednjem se zna stvar zavleči, saj je potrebno, soglasje vseh lastnikov.

Male čistilne naprave so investicija, nekdo si jo lahko privoščiti drug pa spet ne. Občina ima razpis za sofinanciranje malih čistilnih naprav. Posameznik zgradi malo čistilno napravo, ter se potem lahko prijavi na razpis za subvencijo povračila dela teh stroškov (nakup in izgradnjo MČN). Od leta 2008 pa do konca leta 2013, je bilo oddanih 160 subvencij za slednje. Sredstva

namenjena za subvencije so v preteklih letih oddana že v prvem odpiranju porabe. Vsako leto je več vlog.

V državnem operativnem programu, ki narekuje potrebno izgradnjo čistilnih naprav, je predpisan rok za občine. Če občina ne bo zgradila v roku, ni jasno kaj se bo zgodilo. Kajti problem je tudi v proračunu, ki se je v teh zadnjih letih manjšal in zato je denarja za ta namen manj. Za enkrat ne kaže, da bi naj v naši občini bilo vse to zgrajeno, kar velewa DOP.

- Subvencioniranje malih čistilnih naprav- 3 krogi okoli nuklearke (različna subvencije glede na oddaljenost od nuklearke).

Velike čistilne naprave, v DOP so določena območja, kjer je treba graditi, kjer je gostota prebivalcev največja, večja količina odpadne vode. Se pravi glede na število prebivalcev (populacijske enote), se vidi količina odpadnih voda, ter če so tudi še kakšne odpadne vode industrije se še to prišteje, in se vidi koliko veliko čistilno napravo se rabi. Preden se pristopi k projektiranju, se napravi projektna naloga, kjer se napiše, kaj se pričakuje, kaj se mora projektna dokumentacija vsebovati, za določeno naselje, koliko metrov, kakšno kapaciteto bi naj čistilna naprava imela, na podlagi teh ocen se potem gre v razpis za izbor projektanta, ki bo naredil projektno dokumentacijo. Tukaj potem javno naročilo. Projektant naredi idejno zasnovo, na terenu geodetski posnetek, ter sprojektira kje naj bi bilo smiselno in možno, da bi ta kanalizacija potekala, katere parcele, ter seveda nato potrebna služnostna pogodba lastnikov istočasno zaprositi za soglasje različne infrastrukturne vode, od elektrike, elektrovodov, telekomunikacij, vodovod, arheologi itd.. Posebne zahteve iz njihove strani je potrebno vključiti v projekt. Prav zaradi vsega tega usklajevanja, ter pridobivanja ponovnega soglasja s strani zgoraj naštetih »soglasodajalcev« in pridobivanja služnosti, se to vse zavleče. Naslednji korak pa je gradbeno dovoljenje s strani Upravne enote. Ta prvi del se imenuje projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, naslednja faza je projekt za izvedbo, kjer se išče izvajalca iz različnih ponudb (portal javnih naročil). Ko se dobi izvajalca, pa se gre v izvedbo dejanska gradnja na terenu. Po končani izgradnji je potrebno dobiti uporabno dovoljenje. Za katerega je pristojna Upravna enota, ki razpiše tehnični pregled, povabijo se vsi »soglasodajalci«, da preverijo samo izgradnjo, ter ujemanje s skicami iz začetka projekta. V primeru, da nimajo pripomb, Upravna enota izda uporabno dovoljenje.

Taksa za obremenjevanje okolja z odpadnimi vodami (okoljska dajatev), se plačuje v celotnem znesku, tam kjer kanalizacija ni priključena na čistilno napravo, ter za objekte, ki nimajo kanalizacije. Kjer pa je kanalizacija priključena na čistilno napravo, se taksa zmanjša za učinek čiščenja na čistilni napravi (npr. čistilna naprava ima 90% učinek čiščenja vode, se pravi plača se taksa v višini 10% celotnega zneska takse). Takso zaračuna Kostak v Občini Krško (lokalna javna služba za kanalizacijo in vodovod), slednje pa ta denar nakaže carinski upravi RS, slednja pa denar vrne občini kot namenska sredstva za izgradnjo kanalizacij in čistilnih naprav.

### **3.) Kdo je predložil predlog za izgradnjo čistilne naprave?**

Država zavezuje, da je treba zgraditi čistilno napravo. Občinski svet nima možnosti odločanja ali bo ali ne bo zgradil čistilno napravo, ker imamo obvezo, da to moremo zgraditi. Ko se sprejema občinski proračun oziroma načrt razvojnih programov, se predvidi kaj bi se gradilo za obdobje naslednjih treh let. Imamo takse, točno določen denar za kanalizacije in čistilne naprave, iz tega denarja se bo gradilo. Ni definirano katera čistilna naprava, prednosti ima dejansko tista, ki ima v tistem trenutku gradbeno dovoljenje (problem služnosti). Se pravi tisti »projekt«, ki je najbolj pripravljen, tisti bo prvi šel v izvedbo.

V okviru načrta razvojnih programov, kjer se sredstva pridobivajo iz proračuna je potem že možno, da se občinski svet odloča, na podlagi dodeljevanja proračunskih sredstev, kaj je prednostna izgradnja in katera ni.

### **4.) Kako poteka postopek od idejne zasnove projekta do končne odločitve v občinskem svetu?**

(spreminjanje predloga, prva obravnava itd. )

Država določi z Državnim operativnim programom, kaj je treba in kje je treba, tisto se seveda more najprej zgraditi. Ostalo pa potem po zmožnostih občine iz proračuna, to pa potem na podlagi Načrta razvojnega programa. Na sejah pa se vsak svetnik, bori za izgradnjo v svoji krajevni skupnosti. Generalno je treba razdeliti sredstva, da vsak nekaj dobi.

## **5.) Od kod ideja črpanja evropskih sredstev za izgradnjo čistilne naprave?**

(poziv EU, razpis)

Ko pride razpis za evropska sredstva, se najprej pogledajo razpisni pogoji, nato se pripravi nabor projektov, ki bi ustrezali tem kriterijem. Pripravijo se pristopni obrazci na katerih predstaviš določen projekt. Prijave se oddajo, je pa spet odvisno na nekaterih prijavah si uspešen, drugi ne (na podlagi kriterijev, se potem komisija odloča z dodeljevanjem točk, prijave z največjim številom točk, dobijo sredstva). Če projekt ni izbran, občina ne dobi sredstev, vendar mora vseeno izpeljati izgradnjo čistilne naprave. V primeru, da je projekt izbran, pa dobiš del sredstev, ki sofinancirajo izgradnjo.

Enkrat tedensko imajo šefi kolegij, kjer razpravljajo o različnih temah. Kjer se izpostavi tudi objavljeni razpis, da se povod da se zberejo predlogi katere projekte bi prijavi na določen razpis. Potem se prenesejo navodila na oddelčni kolegij, kjer dobimo pobudo, da predlagamo. Na podlagi kriterijev pa potem določimo smiselni nabor. Nato pa direktorica in župan pregledajo, kaj se bo dejansko prijavilo.

## **6.) Kakšen je odnos župana in javnih uslužbencev do dolgoročnih investicij v občini, (katerih izgradnja traja vsaj 5let)?**

Načrt razvojnih programov je dejansko neka smernica za prihodnost in tisto kaj je notri uvrščeno je pomembno. Na podlagi tega se okvirno predvideva za tekoče leto in prihodnja 3leta, kakšen bi naj bil proračun, znotraj tega pa razno razni projekti. Po koncu vsakega leta pa sledijo uravnoveženja in prerazporejanja proračuna, kar lahko pomeni tudi odložitev določenega projekta za kakšno leto. Mi sami predlagamo, ker ugotovimo, da nekaj ne bo možno izpeljati. Nato pa posreduje direktorica na koncu še župan, odloči, da se bo na primer nekaj prestavilo. Na tak način se potem oblikuje ta proračun.

Isto časno se pri dolgoročnih investicijah, tudi krajevne skupnosti predlagajo razne predloge, želje in potrebe, pa se potem tudi to vključi. Pri popravilu cest in takšnih zadevah je vedno nekaj maneverskega prostora, medtem ko pri kanalizacijah in čistilnih naprava pa je vedno vezano vse na dokumentacijo.



## Priloga B: Primer ankete: Direktorji občinskih uprav (2016)

### ANKETA – Projekt izgradnje centralne čistilne naprave Vrhnika

(v okviru projekta *Čista Ljubljana*)

Anketa je namenjena direktorjem občinskih uprav iz osmih občin, ki sodelujejo v projektu *Čista Ljubljana*. Vsi bodo odgovarjali anonimno, v magistrski nalogi bo prikazana le skupna statistika.

#### 1. Kdo je bil glavni pobudnik za izgradnjo centralne čistilne naprave Vrhnika?

S križcem (x) označite odgovor. Pri posameznem odgovoru izberite največ dve možnosti.

	občinski svet / njegov član	župan	direktor občinske uprave	strokovnjak na področju infrastrukture <sup>17</sup>	občani
idejni pobudnik					
predlagatelj obravnave občinskemu svetu					
oblikovalec strategije projekta					
pospeševalec projekta (reševanje problema/ov...)					
odgovorni za izvedbo projekta					

<sup>17</sup> javni uslužbenec, ki deluje v oddelku za infrastrukturo

## 2. Kaj je najpogostejši vzrok, da se občina odloči za izvedbo dolgoročnega projekta?

S številkami od 1 do 3 označite prve tri najpogostejše vzroke oz. napišite svoj (dodatni) odgovor.

	usmerjenost v trajnostni razvoj
	sledenje zakonodaji- državni operativni program
	potrebe prebivalcev
	ideja župana / občinskega sveta
	konkurenčnost med občinami
	povečanje števila prebivalstva

Drugo: \_\_\_\_\_

## 3. Kdo se v vaši občini najbolj zavzema za dolgoročne projekte?

Izberite oceno od 1 do 5 (1- se ne zavzema, 2- se malo zavzema, 3- se zavzema, 4- se dobro zavzema, 5- se zelo zavzema ) za vsakega od akterjev.

- župan \_\_\_\_
- občinski svet \_\_\_\_
- direktor občinske uprave \_\_\_\_
- javni uslužbenec \_\_\_\_

#### 4. Kakšno nalogo imate kot direktor občinske uprave pri dolgoročnih projektih v občini?

Označite (x) vsa polja, ki se nanašajo na vaše področje delovanja v občini, ter dopišite manjkajoče.

	načrtovanje projekta (priprava informacij, priporočil, sestankov)
	vključevanje občanov (srečanje s ciljnimi skupinami, participacija občanov)
	posvetovanje s strokovnjaki, razvijanje predlogov
	posvetovanje s političnimi funkcionarji
	priprava strategij
	organiziranje kadrov pri projektu, dajanje navodil javnim uslužbencem
	organiziranje finančnih sredstev
	reševanje konfliktov med različnimi interesi
	nadzorovanje postopkov, izvajanje
	izvajanje lokalnih politik
	branitev javnega interesa

Drugo: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

#### 5. Kakšna je vloga političnih funkcionarjev v občini pri dolgoročnih projektih?

Označite vsa polja (x), ki se nanašajo na delovanje župana v vaši občini, ter dopišite manjkajoče.

	identifikacija političnih problemov
	predstavljanje in promoviranje občine
	spodbujanje sodelovanja med občinskim svetom in občinsko upravo (krepitev povezanosti)
	ustvarjanje timskih odnosov
	vzpostavljanje lastnih omrežji (interesne skupine)
	zastavljanje ciljev občini
	delegiranje in organiziranje
	priprava predlogov javnih politik
	oblikovanje programov

Drugo:

---

---

**6. Kaj se zgodi z dolgoročnim projektom, če se v občini zamenja politična oblast?**

Odgovor:

Najlepša hvala, ker ste si vzeli čas za reševanje ankete!

## Priloga C: Rezultati ankete: Direktorji občinskih uprav (2016)

### 1. Kdo je bil glavni pobudnik za izgradnjo čistilne naprave?

- idejni pobudnik

ŽUPAN	2 občini
ŽUPAN + JU	2 občini
ŽUPAN + OS	2 občini

- predlagatelj obravnave občinskemu svetu

ŽUPAN	3 občine
DOU	1 občina
JAVNI USLUŽBENEC + ŽUPAN	2 občini

- oblikovalec strategije projekta

JAVNI USLUŽBENEC	3 občine
ŽUPAN + JAVNI USLUŽBENEC	1 občina
ŽUPAN + DOU	1 občina
JAVNI USLUŽBENEC + DOU	1 občina

- pospeševalec projekta (reševanje problema/ov...)

ŽUPAN	2 občini
JAVNI USLUŽBENEC	3 občine
DOU	1 občina

- odgovorni za izvedbo projekta

ŽUPAN + JAVNI USLUŽBENEC	4 občine
ŽUPAN	1 občina

## 2. Kaj je najpogostejši vzrok, da se občina odloči za izvedbo dolgoročnega projekta?

usmerjenost v trajnostni razvoj	$1+1+3=5$
sledenje zakonodaji- državni operativni program	$2+2+1+2+2=9$
potrebe prebivalcev	$3+3+3+3+1=13$
ideja župana / občinskega sveta	$2+3=5$
konkurenčnost med občinami	2
povečanje števila prebivalstva	$1+1=2$
drugo	/

## 4. Kakšne naloge imate kot direktor občinske uprave pri dolgoročnih projektih v občini?

5 občin	načrtovanje projekta (priprava informacij, priporočil, sestankov)
2 občini	vključevanje občanov (srečanje s ciljnim skupinami, participacija občanov)
5 občin	posvetovanje s strokovnjaki, razvijanje predlogov
4 občine	posvetovanje s političnimi funkcionarji
4 občine	priprava strategij
6 občin	organiziranje kadrov pri projektu, dajanje navodil javnim uslužbencem
5 občin	organiziranje finančnih sredstev
6 občin	reševanje konfliktov med različnimi interesi
5 občin	nadzorovanje postopkov, izvajanje
2 občini	izvajanje lokalnih politik
4 občine	branitev javnega interesa

## 5. Kakšna je vloga političnih funkcionarjev v občini pri dolgoročnih projektih?

6 občin	identifikacija političnih problemov
6 občin	predstavljanje in promoviranje občine
4 občine	spodbujanje sodelovanja med občinskim svetom in občinsko upravo (krepitev povezanosti)
5 občin	ustvarjanje timskih odnosov
1 občina	vzpostavljanje lastnih omrežji (interesne skupine)
6 občin	zastavljanje ciljev občini
3 občine	delegiranje in organiziranje
5 občin	priprava predlogov javnih politik
2 občini	oblikovanje programov