

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Simona Kukovič

**Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti
na lokalni ravni**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simona Kukovič

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti
na lokalni ravni**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni

POVZETEK

Pojem upravno-politične dihotomije velja za enega najspornejših pojmov v upravni teoriji, osrednja razprava je namreč obstoj jasne delitve med politiko in upravo. Po mnenju mnogih avtorjev nikoli ni bilo mogoče potegniti jasne in ostre ločnice med upravo in politiko, v modernih demokracijah pa je takšna ločitev še bolj zabrisana, saj so javni uslužbenci v večini modernih demokratičnih držav vključeni tudi v proces oblikovanja politik. Razmerje med politiko in upravo je torej razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev - gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani (Haček 2009b, 7). Hojnacki (1996, 144) odnose med akterji združuje v dve osnovni konfiguraciji; v prvi politična oblast prevladuje nad javnimi uslužbenci, v drugi pa javni uslužbenci obdržijo visoko stopnjo neodvisnosti. Navedeno delitev smo kot metodološko izhodišče uporabili tudi v magistrskem delu, ki analizira odnose med županom kot najvišjim političnim funkcionarjem in direktorjem občinske uprave kot najvišjim javnim uslužbencem v slovenski občini. Ugotavljamo, da so direktorji občinskih uprav večinoma omejeni na izvrševanje politik in tako podrejeni županom. Tako, glede na model pristojnosti, med slovenskimi občinami prevladujejo občine z močnim županom, glede na model odnosov pa občine, kjer sta župan in direktor občinske uprave kooperativna.

Ključne besede: upravno-politična dihotomija, pristojnosti, odnosi, župan, direktor občinske uprave, slovenske občine

Models of structuring of executive branch of power on local level

SUMMARY

The concept of politico-administrative dichotomy is one of the most controversial concepts in the theory of public administration. The central debate is the existence of a clear division between politics and public administration. According to many authors, it was impossible to draw clear and sharp divide between administration and politics. In modern democracies such separation is even more blurred because civil servants are also involved in policy-making process in most democratic countries. The relationship between politics and administration is therefore the relationship between decision making and implementation - an interplay and mutual effects of both functions, which are related at every level of decision-making (Haček 2009b, 7). Hojnacki (1996, 144) combined relationships between both actors into two basic configurations, political power prevails over civil servants in the first, while civil servants keep high rate of independence in the second. We employ this division as a methodological origin of our master's thesis in which we analyse the relationships between the mayor as the highest political official and the director of the municipal administration as the highest civil servant in the Slovenian municipality. We find that the directors of municipal administration are largely confined to the implementation of politics and thus subordinate to the mayor. Thus, considering on the model of competences, among Slovenian municipalities dominate municipalities with strong mayor, while, according to model of relationships dominate municipalities in which mayor and director of municipal administration are cooperative.

Key words: politico-administrative dichotomy, competences, relationships, mayor, director of the municipal administration, Slovenian municipalities

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR MAGISTRSKEGA DELA.....	11
2.1 Metodološki pristop, teza in raziskovalno vprašanje	11
2.2 Metode in tehnike raziskovanja.....	16
2.2.1 Deskriptivna metoda.....	16
2.2.2 Pregled, analiza in interpretacija vsebine primarnih/formalnih dokumentov	16
2.2.3 Pregled, analiza in interpretacija sekundarnih virov	16
2.2.4 Mednarodno-primerjalna študija.....	16
2.2.5 Metoda študije primera	17
2.2.6 Metoda anketnega zbiranja podatkov	17
2.2.7 Metoda poglobljenega družboslovnega intervjuja	20
2.2.8 Analiza, interpretacija in slikovni prikaz empirično zbranih podatkov	21
2.3 Struktura magistrskega dela	22
3 UPRAVNO-POLITIČNA DIHOTOMIJA: ODNOSI MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI.....	24
3.1 Upravno-politična dihotomija – preživeli mit.....	25
3.2 Sistem javnih uslužbencev in visoki javni uslužbenci	29
3.2.1 Visoki javni uslužbenci.....	32
3.2.2 Normativna ureditev sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji	35
3.2.3 Politizacija nasproti politični nevtralnosti javnih uslužbencev	37
3.3 Politika in politični funkcionarji	40
3.3.1 Normativna ureditev političnih funkcionarjev v Republiki Sloveniji.....	42
3.4 Konceptualizacija odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji	44
3.4.1 Viri javnih uslužbencev	45
3.4.2 Viri političnih funkcionarjev	46
3.5 Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ter njihove značilnosti.....	48
3.5.1 Guy B. Peters.....	48
3.5.2 Aberbach, Putnam in Rockman	52
3.5.3 Mouritzen in Svara	54
4 JAVNI USLUŽBENCI IN POLITIČNI FUNKCIONARJI NA LOKALNI RAVNI ...	58
4.1 Tipologija sistemov lokalnih samouprav	60
4.1.1 Vertikalna dimenzija.....	60
4.1.2 Horizontalna dimenzija.....	62

4.2 Idealni modeli vladanja na lokalni ravni	66
4.2.1 Model močnega župana	66
4.2.2 Model vodje odbora.....	66
4.2.3 Model kolektivnega telesa	67
4.2.4 Model lokalni svet – menedžer.....	67
4.3 Izsledki mednarodne raziskave ter klasifikacija sodelujočih držav	68
5 JAVNI USLUŽBENCI IN POLITIČNI FUNKCIONARJI NA LOKALNI RAVNI V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	71
5.1 Vloga župana in direktorja občinske uprave skozi zakonodajo	76
5.1.1 Župan	76
5.1.2 Direktor občinske uprave.....	78
5.1.3 Odnos župan in direktor občinske uprave.....	79
5.2 Analiza empirično zbranih podatkov in njihova interpretacija	81
5.2.1 Občine brez direktorja občinske uprave	81
5.2.2 Pooblastila župana ter naloge in pristojnosti direktorja občinske uprave.....	82
5.2.3 Odnos med županom in direktorjem občinske uprave.....	84
5.2.4 Stališče županov in direktorjev občinskih uprav do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni.....	86
5.2.5 Še nekaj dejstev o anketirancih.....	89
5.3 Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni.....	91
5.3.1 Formalni model (model pristojnosti)	91
5.3.2 Neformalni model (model odnosov).....	94
5.3.3 Kaj še velja izpostaviti?	96
6 SKLEPNE UGOTOVITVE.....	98
7 VIRI.....	102
8 PRILOGE	114
PRILOGA A: Vprašalnik za direktorje občinskih uprav	
PRILOGA B: Vprašalnik za župane	
PRILOGA C: Seznam občin, ki nimajo direktorja občinske uprave	
PRILOGA D: Naloge župana	
PRILOGA E: Sumarnik vprašalnikov	

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Značilnosti idealno-tipskih modelov po Petersu	51
Tabela 3.2: Vloga političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu	54
Tabela 3.3: Primerjava modelov upravno-političnih odnosov po Mouritzenu in Sviri	57
Tabela 4.1: Klasifikacija sodelujočih držav glede na idealne modele vladanja na lokalni ravni ..	70
Tabela 4.2: Klasifikacija evropskih držav glede na vertikalno (Hesse in Sharpe) in horizontalno (Mouritzen in Svara) dimenzijo delitve moči	71
Tabela 5.1: Naloge, ki jih izvajajo direktorji občinskih uprav po pooblastilu županov (v %)	83
Tabela 5.2: Položaj direktorja občinske uprave in župana glede na razdelitev nalog in pristojnosti (v %)	84
Tabela 5.3: Odnos med direktorji občinskih uprav (DOU) in župani (v %)	85
Tabela 5.4: Odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu (v %)	86
Tabela 5.5: Vpliv direktorjev občinskih uprav na (lokalno) politiko in vpliv županov na strokovnost	86
Tabela 5.6: Stališče županov in direktorjev občinskih uprav do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni (v %)	87
Tabela 5.7: Stališča županov in direktorjev občinskih uprav (DOU) do sprejemanja odločitev (v %)	88
Tabela 5.8: Velikost občine glede na število prebivalcev (v %)	89
Tabela 5.9: Glavni motiv pri izbiri direktorja občinske uprave (v %)	90
Tabela 5.10: Položaj direktorja občinske uprave (DOU) in župana ter uvrstitev v skupino formalnega modela (v %)	93
Tabela 5.11: Velikost občine glede na število prebivalcev ter uvrstitev v skupino formalnega modela (v %)	93
Tabela 5.12: Imenovanje direktorja občinske uprave s strani sedanjega župana in uvrstitev v skupine neformalnega modela (v %)	95
Tabela 5.13: Opravljanje županske funkcije in uvrstitev v skupine formalnega modela (v %)	96
Tabela 5.14: Strinjanje s trditvami o upravno-politični dihotomiji ter uvrstitev v skupine formalnega modela (v %)	97
Tabela 5.15: Odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu ter uvrstitev v skupine neformalnega modela (v %)	97

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Raziskovalni model	15
Slika 5.1: Formalni model (model pristojnosti)	92
Slika 5.2: Neformalni model (model odnosov)	94

1 UVOD

V javnosti je (bilo), vse od Maxa Webra dalje, mogoče zaznati prepričanje, da naj bo uprava strokovna in naj se ne ukvarja s politiko, temveč naj bo v instrumentalnem odnosu do politike – politika določi cilje in uprava se lahko sooča le s tehničnimi vprašanji ter sprejme odločitve o načinih in sredstvih za doseganje teh (političnih) ciljev (Haralambos in Holborn 1999). Za pojavnost profesionalizacije uprave v njeni začetni fazi tako štejemo Webrovo birokratsko organizacijo in njenega izvajalca – poklicnega uradnika (Brezovšek in Bačlija 2010, 32). Weber (1988) birokratsko organizacijo pojmuje kot najčistejši tip legalne oblasti ter kot hierarhično urejeno upravno organizacijo, kjer odnosi podrejenosti in nadrejenosti temeljijo na natančni razdelitvi pristojnosti glede na specializacijo narave dela in strokovne zahtevnosti določenega opravila. Po njegovem mnenju bi moral pravi poklicni uradnik svojo funkcijo, ki bi bila njegov poklic, opravljati nepristransko ter brez jeze in predsodkov. Ključnega pomena pa je uradnikova čast, ki jo je Weber opredelil kot uradnikovo sposobnost, da kljub svojim prepričanjem vestno in natančno izpolni izdani ukaz (Brezovšek in Bačlija 2010, 32).

Uprava je zaradi svoje vpletenosti v družbeno in državno življenje postala pomemben dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj posameznika ter družbe in v zadnjem stoletju smo bili priče vsaj dvema, za upravo pomembnima, družbenima trendoma. Na eni strani gre za mobilizacijo novih družbenih skupin, ki so v politični sistem vnesle nove probleme in zahteve; na drugi za ekspanzijo avtoritete države z namenom soočiti se z novimi in vedno kompleksnejšimi družbenimi problemi (Aberbach in drugi 1981, 238). Oba trenda sta vplivala na način oblikovanja javnih politik ter posredno preoblikovala in razširila tudi elito, ki javne politike oblikuje in kasneje sprejema. Birokracija je postala ena najpomembnejših institucij sodobnega življenja; klasičen tip upravne organizacije in poklicnega uradnika se (je) razvija(l) v sodobnejše oblike hierarhične organizacije z novimi mehanizmi upravljanja; status poklicnega uradnika se dejansko vedno bolj približuje statusu zaposlenih v zasebnem sektorju. Javni uslužbenci ne zagotavljajo več samo tradicionalne funkcije oblasti (zunanjí odnosi, vojska, sodstvo, policija), temveč zagotavljajo večino dobrin in storitev znotraj javnega sektorja (izobraževanje, zdravstvo, sociala,...). Kljub temu je paralelna rast politične oblasti na eni strani ter birokracije na drugi eden najmanj poznanih fenomenov v sodobnih družbah (Niskanen 1973, 1). Povečanje obsega nalog in odgovornosti države je povzročilo ekspanzijo različnih birokratskih organizacij, ki so sestavljene iz vrst profesionalnih javnih

uslužbencev, vodijo pa jih politični funkcionarji. Odnos med (izvoljenimi ali imenovanimi) političnimi funkcionarji in (profesionalnimi) javnimi uslužbenci je viden kot eden najbolj specifičnih problemov v sodobni državi, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo na eni strani in demokratično odgovornostjo na drugi (Heady 2001, 79). Tovrstni odnos je ključen predvsem v točki, v kateri politični oblasti omogoča izvajanje vsakodnevnih nalog ter sprejemanje in izvajanje odločitev, ki so v modernem političnem sistemu potrebne. Kljub formalnim pristojnostim politične oblasti glede sprejemanja in izvajanja teh odločitev, politični funkcionarji pogosto navajajo, da njihove napore v procesu oblikovanja politik preprečuje moč dobro utrjene birokracije (Peters 1988, 146). Tako je potrebno ustvariti normativne pogoje, v katerih bodo politični funkcionarji sicer lahko vplivali na birokracijo, vendar bi le-ta hkrati ohranila stalnost, strokovnost in politično nevtralnost, hkrati pa razviti boljše konceptualno razumevanje politike znotraj območja, v katerem obe vrsti akterjev delujeta (Haček 2005, 12).

Pri razpravi o sodobni upravi tako nikakor ne moremo mimo bistvenega vprašanja o odnosu med upravo in politiko oziroma o njuni dihotomiji. Svava (2006) opozarja, da v tem kontekstu uporaba besede dihotomija ni povsem pravilna, saj le-ta implicira strogo ločenost politike in uprave, kar pa v realnosti ni mogoče (Haček 2001, 61; Peters 1988; Bekke in drugi 1996). Politični funkcionarji, ki so na vrhu upravne hierarhije bodisi kot ministri, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, za dosego svojih ciljev potrebujejo in se naslanjajo na javne uslužbence; javni uslužbenci, ki delajo v politiki kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politične funkcionarje, pa le-te izkoriščajo za hitrejši karierni razvoj (Peters 2001, 234-238). Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev – gre torej za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani (Haček 2009b, 7).

Med upravo in politiko tako ni bilo mogoče potegniti jasne in ostre ločnice kljub profesionalizaciji uprave, ki se je pojavila z razvojem sodobnega upravnega sistema; v modernih demokracijah je ta ločitev še toliko bolj zabrisana, saj birokracija ni več zadolžena zgolj in samo za implementacijo odločitev, sprejetih s strani političnih funkcionarjev, ampak so javni uslužbenci v večini modernih demokratičnih držav vključeni tudi v proces oblikovanja politik. Politični funkcionarji in javni uslužbenci nenazadnje igrajo zelo različne vloge, saj karierni profesionalni javni uslužbenci, katerih značilnosti so predvsem njihova stalnost, strokovnost in dolgoročni pogled na politični proces, vidijo politiko in proces

oblikovanja politik drugače kot politični funkcionarji. Politični funkcionarji v večini držav opravljajo določeno politično funkcijo krajše časovno obdobje, v katerem se pričakujejo določeni rezultati in dosežki. Tako si - za razliko od javnih uslužbencev - politični funkcionarji ne morejo in ne smejo privoščiti, da bi zagovarjali politike, katerih uresničitev bi trajala daljše časovno obdobje, čeprav bi bile vsebinsko in tehnično superiorne. Ravno zaradi teh različnih pogledov prihaja med omenjenimi akterji do pogostih konfliktov, ki se lahko (vsaj delno) omilijo z (največkrat nevidno in uradno zanikano) zahtevo po določeni politični pripadnosti javnih uslužbencev (Haček 2005, 12-13)

Neizogibne interakcije med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci so vzpostavile različne odnose med temi akterji. Za lažje proučevanje so avtorji¹, ki so se ukvarjali s to problematiko, oblikovali različne konfiguracije in modele odnosov, z namenom lažje določitve relativne moči obeh med seboj potencialno tekmovalnih akterjev. Nemalokrat še danes ravno ti modeli služijo kot teoretični okvir pri nadaljnjih raziskavah oziroma kot orodje za primerjavo idealnega sveta z realnim svetom (Peters 1988, 149).

Če na tem mestu obravnavamo tematiko zožimo na slovenski prostor, lahko zapišemo, da je bilo tudi pri nas (vse od osamosvojitve naprej) področje javne uprave (znotraj le-te pa sistem javnih uslužbencev) predstavljeno kot eno izmed ključnih področij države, kljub temu pa se s tematiko odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v Sloveniji ukvarja le peščica avtorjev². V kolikor verjamemo Petersu (2001), da je kakovostno delovanje državnega aparata v veliki meri odvisno od odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, je izbira te tematike za preučevanje v magistrskem delu na mestu, čeprav jo natančneje obravnavamo le na lokalni ravni.

¹ Glej na primer pet idealno tipskih modelov Petersa (1988) in štiri podobe upravno-političnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981).

² Deskriptivno analizo najdemo pri Bučarju (1969, 1981) in Brezovšku (1992); Haček (2005) pa poda prvo obsežno empirično analizo.

2 METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR MAGISTRSKEGA DELA

2.1 Metodološki pristop, teza in raziskovalno vprašanje

Številne študije, ki raziskujejo odnos med politiko in upravo, se začnejo z zapletenim vprašanjem »Kdo vlada?«. Za Edwarda C. Pagea (1992) je odgovor na to vprašanje zelo preprost: »vladajo oboji - tako politiki kot uradniki«. Aberbach in Rockman (1987) razlikujeta med formalnim in neformalnim vladanjem. Pravita, da je s formalno-pravnega vidika odgovor zagotovo »politiki«. Če to vprašanje pogledamo z vidika neformalnega vladanja, stvari niso več tako jasne, saj (po njunem mnenju) javni uslužbenci posedujejo dragoceno znanje in informacije o delovanju, ki jih politiki nimajo. Cambell in Peters (1988) imata podoben pogled na vprašanje »Kdo je šef?«. Pravita, da politiki ob prihodu seveda pričakujejo, da bodo sprejeli pomembne politične odločitve, kasneje pa spoznajo, da si lahko uradniki prisvojijo njihovo moč. Nazadnje Page (1992) argumentira, da ni mogoče odgovoriti na to vprašanje z vidika (že tako spornega) družboslovnega koncepta vpliva in moči. Poleg tega bi za oceno vpliva uradnikov in politikov morali predpostaviti predhodne poznavanje njihovih dejanskih ciljev, ki jih je nemogoče pridobiti.

Kljub omenjenim težavam v zvezi s postavljenim vprašanjem o tem kdo vlada, mnogi teoretiki še vedno iščejo odgovor. Pri tem se (največkrat) osredotočajo predvsem na formalna pravila, ki usmerjajo obnašanje med politiki in uradniki v procesu oblikovanja politik³. Glavni pojem, ki opisuje takšno razmerje, je torej pojem upravno-politične dihotomije.

Neposreden konflikt med politiki in birokracijo je pogosto naveden kot osnovni problem sodobne politične oblasti (Aberbach in drugi 1981, 252). Za razumevanje procesa vladanja in njegovega delovanja je neizogibno v čim večji meri poznati in raziskati odnose med obema ključnima skupinama akterjev (torej politiki in javnimi uslužbenci), ki nanj s svojim (ne)delovanjem v veliki meri vplivata.

Zaznati je, da je sistem javnih uslužbencev v sodobnih demokracijah prerasel svojo klasično vlogo, ki je bila omejena zgolj na izvrševanje tistega, kar jim politični funkcionarji (kot

³ Fink Hafner pojasnjuje, da so procesi oblikovanja (in izvajanja) politik empirični procesi, ki jih prepoznamo po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo politike (Fink Hafner in Lajh 2002, 17).

njihovi predpostavljeni) ukažejo. Danes sistemi javnih uslužbencev tako ne igrajo zgolj instrumentalne vloge kot personalni sistemi, ampak si postopoma dobivajo tudi večjo ali manjšo vlogo v procesih uresničevanja oblasti, ki je v veliki meri odvisna prav od političnih funkcionarjev (Haček 2009b, 12). Heady (1991, 448) je definiral šest različnih konfiguracij med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, ki jih je nekoliko kasneje Hojnacki posplošil v dve osnovni konfiguraciji. Prva konfiguracija predpostavlja, da politična oblast prevladuje nad javnimi uslužbenci, ki izgubijo velik del svoje neodvisnosti in predstavljajo zgolj podaljšano roko politične oblasti, ki zasleduje le lastne politične cilje. V nasprotju pa druga konfiguracija predpostavlja visoko stopnjo neodvisnosti in moči javnih uslužbencev, ki ju le-ti uporabljajo za doseganje lastnih ciljev v razmerju do politične oblasti (Hojnacki 1996, 144).

Vsekakor nam ta posplošena delitev Hojnackega spodbudi razmišljanje o (trenutnih) odnosih med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, vendar nas prav zaradi svoje (pre)ohlapnost pripravi do tega, da se vrnemo k izvirnim, najbolj dovršenim in obenem tudi najširše priznanim teoretičnim konfiguracijam odnosov med omenjenimi akterji. Gre za štiri podobe upravno-političnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981) ter pet idealno tipskih modelov Petersa (1986)⁴, ki so jih avtorji razvili z namenom lažjega določanja relativne moči obeh med seboj potencialno tekmovalnih nizov akterjev (Peters 1988, 21); vsekakor pa služijo tudi kot teoretični okvir za nadaljnje empirično raziskovanje.

Opisali smo že, da prva konfiguracija Hojnackega prikazuje podrejenost javnih uslužbencev politični eliti ter da s svojo odvisnostjo služijo zgolj kot podaljšana roka politične oblasti. Podobno Peters (ter tudi Aberbach, Putnam in Rockman) kot izhodiščni model navaja(jo) formalni model⁵ odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, v katerem je vloga javnih uslužbencev omejena na izvrševanje vsega, kar jim politični funkcionarji ukažejo, hkrati pa ne predvideva širšega sodelovanja javnih uslužbencev v političnem procesu (na primer pri oblikovanju politik, artikulaciji interesov,...) (Peters 1986).

Interakcije med politični funkcionarji in javni uslužbenci se pojavljajo tako na centralnem kot lokalnem nivoju oblasti. V pričujočem magistrskem delu fokus opazovanja usmerjamo v

⁴Podrobneje v nadaljevanju; glej podpoglavje 3.5 *Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ter njihove značilnosti*.

⁵Pri Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981) se izhodiščni model imenuje Podoba 1: politika/administracija.

odnos med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci na lokalni ravni v Republiki Sloveniji⁶. V slovenskih občinah predstavlja političnega funkcionarja župan; direktor občinske uprave⁷ pa je (visoki) javni uslužbenec. Zakon o lokalni samoupravi v 45., 47., 49. in 67. členu določa konkretne naloge župana, posplošeno lahko rečemo, da je funkcija župana eksekutivna (izvrševalna) in koordinativna (usklajevalna)⁸. Žal pa so v Zakonu o lokalni samoupravi pristojnosti direktorja občinske uprave izredno skope - neposredno vodenje občinske uprave; po pooblastilu župana lahko imenuje in razporeja delavce ter sklepa delovna razmerja z zaposlenimi (Prašnikar 2000, 47). Prav zaradi nejasnega odnosa med župani in direktorji občinskih uprav ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah direktorja občinske uprave prihaja do nejasnih situacij, ki jih občine poskušajo reševati vsaka po svoje, največkrat s pooblastili župana direktorju občinske uprave. Tako se vloga in moč direktorjev občinskih uprav v slovenskih občinah razlikuje, saj imajo nekateri direktorji občinskih uprav precej več pooblastil (ki jim jih je dodelil župan) v primerjavi z njihovimi kolegi. Seveda se (lahko) to odraža tudi v participaciji direktorjev občinskih uprav v procesu oblikovanja politik, saj lahko nekateri sodelujejo in s tem tudi vplivajo na sprejem (političnih) odločitev, medtem ko drugi že sprejete odločitve le izvajajo.

Na podlagi zapisanega smo si zastavili **temeljno raziskovalno vprašanje magistrskega dela**, in sicer:

»Ali je vloga direktorjev občinskih uprav kot (visokih) javnih uslužbencev v večini slovenskih občin⁹ omejena zgolj na izvrševanje že sprejetih politik ali sodelujejo tudi pri oblikovanju le-teh?«.

Tako smo razvili tudi **osnovno tezo magistrskega dela**, ki se glasi:

»Direktorji občinskih uprav so večinoma omejeni na izvrševanje politik in tako podrejeni županom, zato prevladuje v slovenskih občinah formalni model odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.«

⁶ S pojmom lokalna raven mislimo na temeljne in hkrati najožje samoupravne lokalne skupnosti v Sloveniji, torej občine (Brezovšek in drugi 2008, 169).

⁷ Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi, 49. člen). V besedilu za najvišjega javnega uslužbenca v občini uporabljamo pojem direktor občinske uprave. Oba izraza direktor občinske uprave in župan v besedilu uporabljamo brezspolno za moško in žensko obliko.

⁸ Glej tudi Juvan Gotovac 2000, 8-21.

⁹ V raziskavo smo vključili vse slovenske občine (z izjemo novoustanovljene občine Mirna), torej 210.

Interakcije med direktorji občinskih uprav in župani lahko opazujemo z več zornih kotov. V magistrski nalogi smo se odločili raziskovati stike omenjenih akterjev na dva načina, in sicer (1) glede na njihove (formalne) pristojnosti in (2) glede na njihove medsebojne odnose. Zato smo si zastavili tudi **tri raziskovalna podvprašanja**:

- *Kakšno vlogo imajo direktorji občinskih uprav in župani že predoločeno z normativnim okvirjem?*
- *Kakšna je vloga direktorjev občinskih uprav in županov v praksi?*
- *Ali je zaznati razlike med vlogo županov in direktorjev občinskih uprav glede velikost občine¹⁰?*

Eden izmed primarnih ciljev pri snovanju ideje za magistrsko delo je bila tudi umestitev Slovenije v širši mednarodni prostor, zato smo pregledali, ali morebiti že obstajajo kakšne mednarodne raziskave, ki bi raziskovale odnose med političnimi funkcionarji in (visokimi) javnimi uslužbenci na lokalni ravni. Ugotovili smo, da sta Mouritzen in Svava (2002) proučevala globino spajanja politike in uprave na lokalni ravni, saj sta analizirala, kako politični (župani) in upravni (direktorji občinskih uprav) voditelji vplivajo drug na drugega ter kako se dopolnjujejo. Na podlagi analize štirinajstih držav sta oblikovala štiri idealne modele vladanja na lokalni ravni, in sicer (1) model močnega župana, (2) model vodje odbora, (3) model kolektivnega telesa in (4) model lokalni svet – menedžer¹¹.

Ob preučevanju omenjene raziskave se nam je (seveda ob upoštevanju specifik nacionalnega okolja in zakonodaje) porodila ideja za lastno raziskovanje. Kljub ohranjanju kritične distance do te mednarodne raziskave, bomo poskušali Slovenijo argumentirano umestiti (ali pa vsaj približati) v določen idealen model vladanja na lokalni ravni. Tako si zastavljamo **še naslednje raziskovalno podvprašanje**, in sicer:

- *»Kateremu idealnemu modelu vladanja na lokalni ravni Mouritzena in Svare se najbolj nagibajo slovenske občine glede na vlogo političnih funkcionarjev in (visokih) javnih uslužbencev?«*

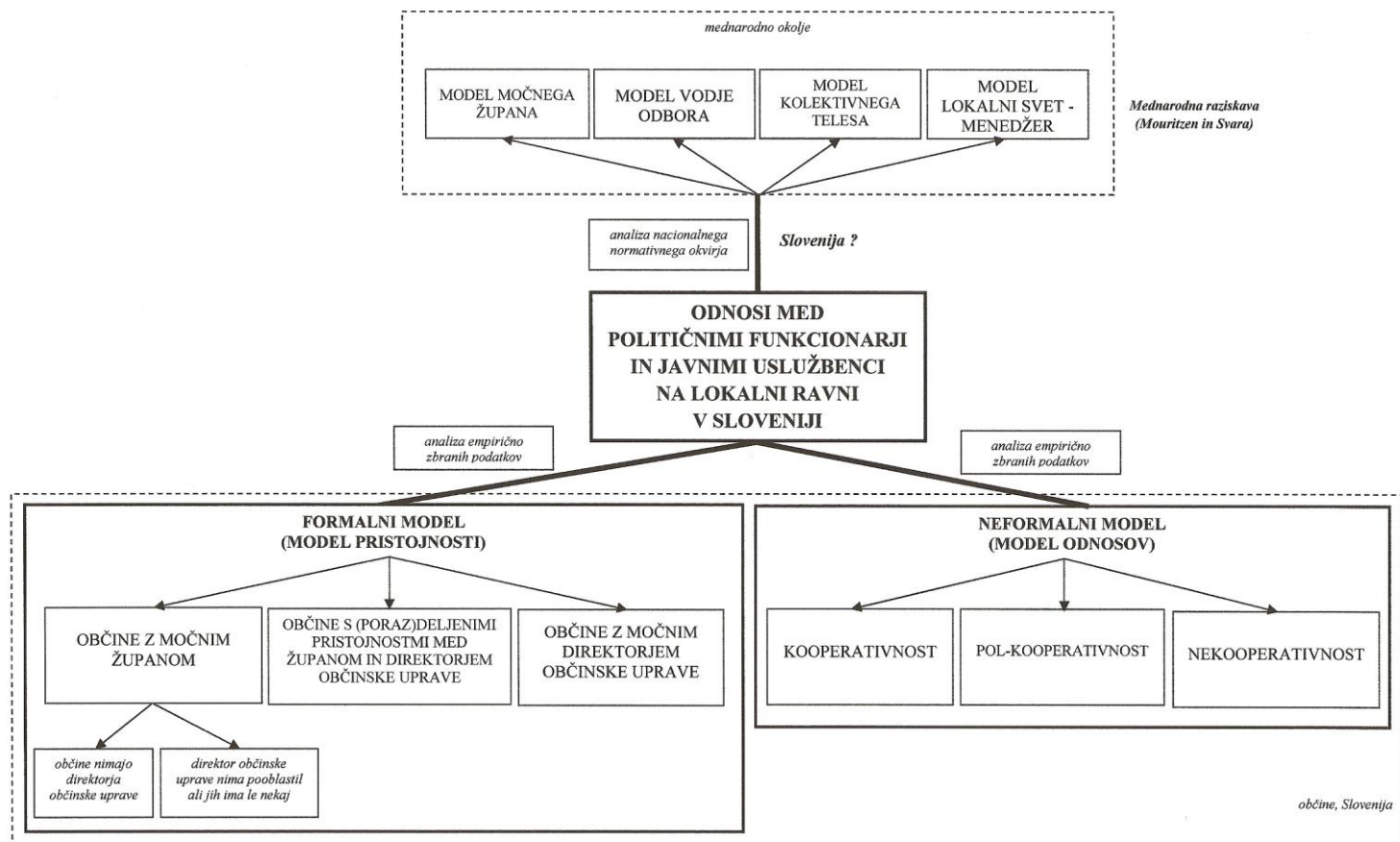
¹⁰ Pod pojmom velikost občine razumemo število prebivalcev v določeni občini.

¹¹ Več o tem v podpoglavju 4.2 *Idealni modeli vladanja na lokalni ravni*.

Glede na zapisno so **cilji magistrskega dela:**

- predstaviti problematiko dihotomije med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci – tako splošno kot tudi specifično na lokalni ravni;
- analizirati vlogo županov in direktorjev občinskih uprav v slovenskih občinah skozi zakonodajo ter (s pomočjo empirične raziskave) primerjati njihov pravni položaj z dejanskim stanjem;
- približati Slovenijo enemu od idealnih modelov vladanja na lokalni ravni Mouritzena in Svare;
- strukturirati modela delovanja izvršilne veje oblasti v slovenskih občinah glede na (formalne) pristojnosti županov in direktorjev občinskih uprav ter glede na odnose med njimi;
- spodbuditi nadaljnje raziskovanje (morda celo v smislu objektivnih ekonomskih kazalnikov) s poudarkom na upoštevanju različnih pristojnosti in odnosov direktorjev občinskih uprav in županov v slovenskih občinah.

Slika 2.1: Raziskovalni model



2.2 Metode in tehnike raziskovanja

Obravnavanje tematike magistrskega dela bo temeljilo na uporabi več medsebojno dopolnjujočih se znanstvenih metod in tehnik raziskovanja.

2.2.1 Deskriptivna metoda

S pomočjo metode opisovanja smo načrtali teoretični okvir magistrskega dela ter opredelili relevantne teoretične pojme, na primer upravno-politična dihotomija, javni uslužbenci, politični funkcionarji, modeli odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci in tako naprej. Pri tem smo uporabljali dostopno domačo in tujo literaturo (predvsem znanstvene monografije in zbornike ter strokovne in znanstvene članke).

2.2.2 Pregled, analiza in interpretacija vsebine primarnih/formalnih dokumentov

To metodo smo uporabili pri (primerjalni) analizi med zakoni, podzakonskimi akti ter drugimi pravnimi viri v slovenski ureditvi sistema javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev.

2.2.3 Pregled, analiza in interpretacija sekundarnih virov

Omenjeno metodo smo uporabili pri analizi posameznih empiričnih podatkov, ki smo jih dobili bodisi v različnih državnih organih (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za javno upravo in tako naprej) bodisi iz že narejenih (mednarodnih) raziskav s podobno tematiko ter tudi pri pridobivanju (statističnih in drugih) podatkov s spletnih povezav (Statistični urad Republike Slovenije, uradne spletne strani občin,...).

2.2.4 Mednarodno-primerjalna študija

Mednarodno-primerjalna študija nam je služila kot inspiracija za nadaljnje raziskovanje in je zato bila uporabljena zlasti v povezavi z empiričnim delom. Analizirali smo mednarodno raziskavo, imenovano *The U. Di. T. E. Leadership Study*, v kateri je sodelovalo več kot štiri tisoč javnih uslužbencev iz štirinajstih držav in na podlagi katere sta Mouritzen in Svava oblikovala idealne modele vladanja na lokalni ravni. Potrebno je poudariti, da ne gre za

klasično mednarodno-primerjalno raziskavo, saj podatkov o drugih državah nismo zbirali sami, ampak smo že obstoječe podatke in dognanja avtorjev zgolj uporabili pri razvijanju lastne ideje raziskovanja. Kljub temu smo izbrani raziskavi namenili nekaj pozornosti ter vanjo poskusili vključiti še petnajsto državo – Slovenijo.

2.2.5 Metoda študije primera

Kot zapisano, smo v empirično raziskovanje vključili občine na območju Slovenije (oziroma natančneje župane in direktorje občinskih uprav), torej smo uporabili tudi metodo študije primera.

2.2.6 Metoda anketnega zbiranja podatkov

Metodo anketnega zbiranja podatkov smo uporabili za pridobivanje vseh (za raziskavo relevantnih) podatkov. Za pridobivanje neposrednih informacij o politični in upravni eliti na lokalnem nivoju vladanja je najboljši način uporaba čim bolj neposrednega stika s predmetom raziskovanja. Ker zaradi očitnih fizičnih, tehničnih, časovnih in drugih omejitev ni bilo izvedljivo uporabiti najbolj neposredne metode raziskovanja – družboslovnega intervjuja – je bila uporaba anketnega vprašalnika v tem kontekstu najbolj smiselna in racionalna rešitev.

Pri empiričnem raziskovanju sta nas torej zanimali politična in upravna elita v občinah na ravni celotne države. Anketirance smo (z namenom lažje primerjave med vključenima akterjema) najprej razdelili v dve skupini, in sicer v skupino političnih funkcionarjev, v katero smo vključili župane slovenskih občin, in skupino javnih uslužbencev, ki so jo tvorili direktorji občinskih uprav¹².

▪ Potek anketnega zbiranja podatkov

Izvajanje ankete je potekalo v štirih fazah. V *prvi fazi* (sredina meseca aprila 2011) smo uporabili tehniko poštnega anketiranja¹³ – po stacionarni pošti smo poslali 20 vprašalnikov¹⁴

¹²V skladu z metodološkimi in hipotetičnimi izhodišči ter raziskovalnim modelom smo sestavili dve vrsti anketnih vprašalnikov - za vsako skupino posebej - ki se med seboj le minimalno razlikujeta (Priloga A in B).

¹³ Prednosti te tehnike sta (1) zmanjšanje stroškov (ni stroškov anketarjev) ter (2) anketni vprašalniki so lahko relativno dolgi in lahko imajo veliko možnih odgovorov; medtem ko (lahko) slabost predstavljata (1) nizka stopnja realiziranih anket, ki je za nekajkrat nižja kot pri ostalih tehnikah zbiranja podatkov ter (2) nemogoča je kontrola nad tem, kdo točno dejansko izpolni anketo, saj jo lahko izpolni tudi kdo drug iz naslova respondenta. Poleg tega lahko respondenti napačno razumejo navodila kako je potrebno označevati odgovore ali napačno

(desetim županom in desetim direktorjem občinskih uprav srednje velikih občin¹⁵). To anketiranje je bilo testnega značaja, saj smo tako preverjali metodološko-vsebinsko ustreznost vprašalnikov¹⁶ ter - glede na odziv¹⁷ - dobili okvirno sliko zainteresiranosti omenjenih akterjev za izbrano problematiko.

V *drugi fazi* smo v začetku maja po stacionarni pošti anketne vprašalnike¹⁸ poslali vsem ostalim županom (200) in direktorjem občinskih uprav (200). Ker smo že ob pregledu uradnih spletnih strani zaznali, da v določenih občinah (kljub zakonskim določilom) nimajo direktorja občinske uprave, smo temu primerno sestavili anketni vprašalnik¹⁹, prav tako pa smo takšne občine²⁰ izločili iz nadaljnje analize. Število občin, katerih odgovore smo pričakovali, je bilo torej 181 (število poslanih anketnih vprašalnikov 362)²¹.

Da bi dobili čim več odgovorov, smo povečali številčnost kontaktov (Armstrong in Lusk 1987; Heberlein in Baumgartner 1978). Tako smo v *tretji fazi* (konec maja) - predvsem zaradi hitrejše izvedljivosti - prošnjo za sodelovanje in anketna vprašalnika poslali preko elektronske pošte, in sicer na uradne naslove tistih občin, od katerih (še) nismo prejeli odgovorov.

Anketiranje je bilo zaključeno v začetku junija. Lahko rečemo, da je bil odziv dober, saj smo prejeli 180 vrnjenih vprašalnikov (kar znaša 47,1%), od tega 100 od direktorjev občinskih uprav (52,3%) ter nekoliko manj od županov 80 (41,8%). To nam je omogočilo izvedbo

razumejo strukturo ankete oziroma spregledajo določene »preskoke« anketnih vprašanj (*na primer če pri vprašanju V1 obkrožite »da«, potem nadaljujte z anketiranjem pri vprašanju V10 in vam ni potrebno odgovarjati na vprašanja od V2 do V9*). Pri poštnih raziskavah je potrebno upoštevati tudi dolge roke realizacije, saj gre nekaj časa za samo pošto pošiljanje, poleg tega si respondenti radi vzamejo čas za izpolnjevanje oziroma kar nekaj časa preteče, da (če sploh) vrnejo odgovor (Manoilov 2010, 16-17).

¹⁴ Skupaj z anketnim vprašalnikom smo poslali tudi kuverto s povratnim naslovom. Vse poslane kuverte so bile naslovljene »župan/ja« oziroma »direktor/ica občinske uprave«, kar na nek način pomeni personalizacijo, ki naj bi po mnenju določenih avtorjev (glej na primer Fox, Crask in Kim 1988; Yu in Cooper 1983) pripomogla k boljši odzivnosti.

¹⁵ Med srednje velike občine štejemo občine z najmanj 5.001 do največ 10.000 prebivalcev (Haček in Bačlija 2009, 92).

¹⁶ Glede na dobljene odgovore smo pri nekaterih vprašanjih (še) nekoliko jasneje napisali navodila izpolnjevanja (*na primer pri vprašanju »Kaj menite, da je bil glavni motiv pri izbiri?« smo dopisali »možen je en odgovor«*); poleg tega pa smo ravno pri tem vprašanju ugotovili, da je večina anketirancev izbrala odgovor »strokovnost«, kar bi lahko popačilo realno sliko, zato smo to opcijo kasneje namenoma izpustili iz nabora ponujenih odgovorov ter dodali možnost »drugo«, kjer so sodelujoči seveda lahko napisali tudi strokovnost.

¹⁷ Od poslanih 20 vprašalnikov nam je odgovorilo 12 anketirancev (7 direktorjev občinskih uprav in 5 županov), kar znaša 60%.

¹⁸ Tudi tokrat s priloženo kuverto s povratnim naslovom.

¹⁹ O tem več v nadaljevanju.

²⁰ Po podatkih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je takšnih občin 19 (glej Priloga C). Podatki prikazujejo trenutno stanje na dan 10. junija 2011.

²¹ Število občin: 181 + 10 testnih = 191; skupno število vprašalnikov (župani + direktorji občinskih uprav): 362 + 20 testnih = 382

empiričnega raziskovanja brez opravljanja dodatnih intervjujev, poleg tega pa smo dobili reprezentativen vzorec obeh v raziskavo vključenih skupin, kar nam je omogočilo primerjalno analizo med njimi ter strukturiranje modelov slovenske izvršilne veje oblasti na lokalni ravni. V času empiričnega zbiranja podatkov smo pridobljene podatke sproti vpisovali v (za ta namen pripravljeno) matrico računalniškega programa SPSS ter jih v *zadnji fazi* raziskave tudi obdelali.

▪ Struktura vprašalnika

Pri anketnem vprašalniku kot merskem inštrumentu, je, poleg formulacije anketnih vprašanj in odgovorov, potrebno paziti tudi vrstni red vprašanj v anketnem vprašalniku in, da anketni vprašalnik deluje kot celota. Kot že zapisano, sta se anketna vprašalnika, ki smo ju poslali županom in direktorjem občinskih uprav vsebinsko le minimalno razlikovala (odgovori in vprašanja so bili stilsko prirejeni glede na anketiranca); v sami strukturi pa razlik ni bilo. Vprašalnik je bil oblikovan kot zgibanka (glej Priloga A in B). Skladno s priporočili Edwardsa (1973), nismo poudarjali anonimnosti in tajnosti raziskave, saj je namreč empirično dokazano, da slednje anketirance odvrača od sodelovanja.

Kljub temu, da se na prvi pogled morda ne opazi, je vprašalnik vsebinsko razdeljen na sklope. Prvo, tako imenovano »izločevalno« vprašanje je spraševalo po tem, ali imajo v občini direktorja občinske uprave²². V primeru pozitivnega odgovora so sodelujoči nadaljevali izpolnjevanje vprašalnika. Sledili sta dve vprašanji, ki sta se nanašali na (formalno) pristojnost župana in direktorja občinske uprave ter tabela in vprašanje glede odnosov med županom in direktorjem občinske uprave. Vloga petega vprašanje in tabele, ki sledi, je ugotoviti splošen pogled posamezne skupine akterjev na upravno-politično dihotomijo. Nato so sledila še tako imenovana »podporna vprašanja«, ki pri analizi, v povezavi z ostalimi vprašanji, služijo za odkrivanje (morebitnih) zanimivosti. Tako smo načrtno na začetku izpustili demografijo²³, ki za namene te raziskave niti ni relevantna, ter takoj prešli na konkretna vprašanja.

Da bi vprašalnik pritegnil čim več anketirancev ter da bi bil lažje in s tem hitreje rešljiv, so bila vprašanja zaprtega tipa, med odgovori pa smo v treh primerih ponudili možnost »drugo«.

²² Na podlagi tega vprašanja in pridobljenih podatkov smo 19 občin izločili iz nadaljnje analize.

²³ Kot zanimivost lahko navedemo, da nekateri avtorji (glej na primer Singer, Hippler in Schwartz 1992) demografska vprašanja uvrščajo med dejavnike, ki zmanjšujejo odzivnost.

kjer so sodelujoči imeli prosto izbiro. Z namenom, da se izognemo monotonosti, smo v anketni vprašalnik vključili tudi tabele (kjer so anketirani z x označevali izbrano vrednost oziroma če se strinjajo s podanimi trditvami) ter številčno lestvico, na kateri so označevali svoj vpliv na strokovnost (župani) oziroma na oblikovanje (lokalnih) politik (direktorji občinskih uprav).

▪ *Težave pri izvedbi metode poštnega anketnega zbiranja podatkov*

Pri zbiranju podatkov s pomočjo poštnega anketiranja smo zaznali tudi nekatere pomanjkljivosti oziroma težave.

- Najprej bi izpostavili časovno komponento, saj ta metoda za samo izvedbo zahteva precej časa - pošiljanje vprašalnikov, izpolnjevanje in nato pošiljanje odgovorov nazaj.
- Kot drugo izpostavljamo možnost, da je vprašalnike izpolnjeval nekdo drug in ne naslovljeni, saj ne moremo imeti pregleda nad tem kdo je dejansko odgovarjal na vprašanja.
- Opozoriti je potrebno tudi na dejstvo, da na nekatera vprašanja ni bilo (kljub jasnim navodilom) odgovorjeno ustrezno, saj sta bila na primer označena dva odgovora pri vprašanju, kjer smo prosili za samo en odgovor, ali so bili označeni odgovori tudi na tista vprašanja, ki bi jih anketirani, glede na prejšnji odgovor, moral izpustiti (neustrezno izpolnjenih vprašanj nismo zajeli v analizo).
- Naj pripišemo še naslednje: pri uporabi metode poštnega anketnega zbiranja podatkov moramo predvidevati tudi možnost, da se lahko anketni vprašalniki, ki so poslani le v fizični obliki, izgubijo, založijo ali uničijo, kar se posledično odraža na manjši odzivnosti.

2.2.7 Metoda poglobljenega družboslovnega intervjuja

Kot dopolnilno metodo anketi smo načrtovali tudi metodo poglobljenega družboslovnega intervjuja z relevantnimi akterji. To metodo bi bili prisiljeni uporabiti v primeru, če odziv na poslane anketne vprašalnike ne bi bil zadovoljiv. Hkrati pa metodo poglobljenega družboslovnega intervjuja izpostavljamo kot metodo idealnega načrta raziskovanja (ob

predpostavki tehnične izvedljivosti, časovne neomejenosti,...), saj bi takšni intervjuji pripomogli k pridobivanju podatkov, ki jih je z metodo anketnega zbiranja težje zajeti²⁴.

Kljub temu, da je bila ta metoda načrtovana kot dopolnilna metoda, smo jo tekom pisanja magistrskega dela uporabili dvakrat. Na začetku, pri samem načrtovanju magistrskega dela, smo intervjuvali *mag. Andrejo Katič*, direktorico občinske uprave Mestne občine Velenje in predsednico Združenja tajnikov slovenskih občin, ki nam je tematiko odnosov med župani in direktorji občinskih uprav predstavila s povsem praktičnega vidika ter nas opozorila na probleme, s katerimi se direktorji občinskih uprav po slovenskih občinah vsakodnevno soočajo. Na točki oblikovanja anketnega vprašalnika pa smo opravili intervju tudi z *mag. Vesno Juvan Gotovac*, sekretarko in vodjo sektorja za lokalno samoupravo na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki nam je razjasnila delitev pristojnosti med župani in direktorji občinskih uprav s formalno-pravnega vidika.

2.2.8 Analiza, interpretacija in slikovni prikaz empirično zbranih podatkov

Po zaključku raziskave in obdelavi pridobljenih podatkov z računalniškim programom SPSS, smo zbrane podatke analizirali, interpretirali tudi slikovno prikazali²⁵.

²⁴ Pri tej metodi gre namreč za relativno nestrukturirano zbiranje »globinskih« podatkov, saj je z intervjuji mogoče dobiti poglobljen vpogled v obnašanje, mnenja/prepričanja in občutke respondenta (Manoilov 2010, 12).

²⁵ Glej podpoglavje 5.2 *Analiza empirično zbranih podatkov ter njihova interpretacija*.

2.3 Struktura magistrskega dela

Magistrsko delo sestavljajo (poleg Uvoda) še štiri obsežnejša poglavja, ki so dalje razčlenjena na podpoglavja. Ob koncu naloge smo dodali seznam uporabljenih virov in nekaj prilog. Magistrsko delo tako skupaj obsega 130 strani.

V drugem, pričujočem, poglavju so pojasnjeni, navedeni in opisani metodološki pristop, teza, temeljno raziskovalno vprašanje in druga podvprašanja, metode in tehnike raziskovanja, struktura dela (posebno pozornost smo namenili metodi poštnega anketnega zbiranja podatkov, ki je glavna metoda naše empirične raziskave); slikovno pa je predstavljen tudi raziskovalni model.

V tretjem in četrtem poglavju smo poskušali problematiko upravno-politične dihotomije ter odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji dodobra osvetliti. S pomočjo deskriptivne metode smo v tretjem poglavju analizirali in konceptualizirali do sedaj že uveljavljene znanstvene in strokovne študije ter izpostavili različne avtorje, ki so se z izbrano tematiko temeljiteje ukvarjali. Tako smo vsako skupino akterjev (tako politične funkcionarje kot javne uslužbence) posamično preučili ter analizirali, kakšna je njihova normativna ureditev v Republiki Sloveniji. Poleg tega smo obsežno analizirali tudi idealne modele odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ter njihove značilnosti, ki so nam kasneje pri lastnem raziskovanju služili kot teoretični in metodološki temelj.

V četrtem poglavju smo izbrano tematiko prenesli na nivo lokalnega vladanja. Tako smo se najprej ustavili pri tipologiji sistemov lokalnih samouprav ter preko različnih avtorjev analizirali vertikalno in horizontalno dimenzijo odnosa moči oziroma delitve pristojnosti med lokalno in višjo ravno vladanja (v primeru vertikalne dimenzije) oziroma lokalnim svetom, županom in uradniki (v primeru horizontalne dimenzije). Nato smo predstavili štiri idealne modele vladanja na lokalni ravni ter izsledke mednarodne raziskave, s pomočjo katere sta Mouritzen in Svava te modele oblikovala. Nenazadnje pa je tudi ideja o empirični raziskavi tega dela vzniknila ob preučevanju omenjene raziskave.

Peto poglavje je posvečeno javnim uslužbencem in političnim funkcionarjem na lokalni ravni v Republiki Sloveniji. To poglavje je najobsežnejše, saj poleg analize normativne ureditve župana in direktorja občinske uprave obsega tudi empirični del naloge. Tako so v drugem podpoglavju analizirani in prikazani empirično zbrani podatki ter tudi njihova interpretacija. Posebej pa je potrebno izpostaviti zadnje podpoglavje tega sklopa, saj sta v njem, na podlagi empirično zbranih podatkov, oblikovana modela pristojnosti in odnosov med župani in direktorji občinskih uprav, ki (do sedaj) predstavljata edini tovrsten poizkus členitve izvršilne veje oblasti na lokalni ravni v slovenskem prostoru.

V šestem, zadnjem, poglavju smo strnili in še enkrat poudarili ugotovitve teoretičnega in empiričnega dela; prav tako pa smo odgovorili na zastavljena vprašanja in podvprašanja ter verificirali osnovno tezo pričujočega magistrskega dela.

3 UPRAVNO-POLITIČNA DIHOTOMIJA: ODNOSI MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI

Pojem upravno-politične dihotomije velja za enega najspornejših pojmov v teoriji javne uprave. Osrednja debata je namreč obstoj jasne delitve med na eni strani politiko in na drugi strani javno upravo (Rabrenovic 2001, 10). Razmerje med politiko in upravo je danes tako ena najpogostejših tem, ki se je lotevajo zlasti upravne vede in politologija; nedvomno pa ji pozornost namenjajo tudi v politični praksi, saj se vedno znova vračajo na vprašanje ustreznega razmerja med političnimi subjekti in upravo. Glede na to, da javna uprava v najširšem pomenu besede zavzema gotovo tretjino aktivnega prebivalstva, sama državna uprava v razvitem svetu pa okoli 10 odstotkov (Blondel 1995, 306), je tolikšna pozornost razmerju med upravo in politiko povsem razumljiva.

Kljub temu, da sta upravljanje in politika tesno povezana in da enega ni brez drugega, ju analitično lahko ločimo v dva procesa, in sicer upravni proces ter politični proces. Vsak od njiju ima svoje lastne cilje; tako je odločanje o ciljih bistvo političnega procesa, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politično nevtrarno, torej domena upravnega procesa. Povedano drugače: upravljanje naj bi imelo politični prizvok, uprava samo tehničnega (Bučar 1981, 59). S političnim procesom se politična moč pridobiva, ohranja in uporablja za uveljavitev prav določenih interesov, z upravnim procesom pa naj bi prišli do objektivne ocene stanja na določenem področju, do predlogov ukrepov za izboljšanje stanja ter do izvajanja vseh tistih opravil, ki so potrebna za doseganje ciljev uprave in politike. Kljub analitični ločitvi se politični in upravni proces nenehno prepletata, med njima ni mogoče potegniti jasne mejne črte. Vsak politični proces namreč vsebuje elemente upravnega in vsak upravni proces sestavljajo tudi politični elementi (Brejc 2004, 233). Po Bučarjevem mnenju, bi sicer največ res dosegli takrat, kadar bi bilo mogoče povsem ločiti upravo kot tehnični proces od določanja ciljev kot političnega procesa, tako bi bila uprava samo tehnično sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika (Bučar 1981, 65). Vendar pa tudi najbolj ortodoksni zagovorniki razlikovanja med politiko in upravo priznavajo, da gre tukaj za zmes in da je dosledna cepitev politike in uprave nemogoča (O'Toole 1987, 18).

3.1 Upravno-politična dihotomija – preživeli mit

Celoten koncept upravno-politične dihotomije temelji na ideji demokratičnega nadzora in pravne države. Javne politike morajo biti sprejete s strani demokratično izvoljenih predstavnikov, implementirane pa s strani uprave. Takšna ločitev akterjev omejuje korupcijo in okrepi učinkovitost, ki bi lahko bila omejena v primeru (pre)velike vpetosti politikov v upravo (Svara 1985).

Poglejmo upravno-politično dihotomijo skozi mit, ki že vrsto let opozarja na ločenost politične in administrativne (upravne) sfere. Ta dihotomija velja tako za analizo političnih institucij kot tudi vedenjskih vzorcev političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev. Mit o ločenosti politike in uprave je skozi zgodovino prestopal napade različnih avtorjev in preživel vse do današnjega časa, ko se vedno znova pojavlja v vrsti različnih političnih sistemov (Campbell in Peters 1988, 81). Čeprav danes izvirna ideja o strogi ločenosti politike in uprave (morda) niti deloma ne odraža realnega stanja, moramo predpostaviti, da ima za politične funkcionarje in javne uslužbence še vedno določen pomen (Peters 2001, 182).

Najstarejšo delitev uprave in politike najdemo že v Montesquiejevi doktrini o ločitvi oblasti (O duhu zakonov 1748)²⁶. V skladu s to doktrino in njenimi kasnejšimi interpretacijami mora biti izvršilna oblast - in zato tudi uprava - ločena od drugih dveh oblasti (torej zakonodajne in sodne)²⁷ ter pristojna izključno za izvajanje volje zakonodajalcev (Rugge 2009, 115). Tudi kasneje je trajnost nekaterih režimov spodbudila oblikovanje upravno-politične dihotomije. Vztrajno vplivanje in bdenje krone nad upravo (od javnih uslužbencev se je namreč še naprej pričakovala zavezanost in lojalnost monarhu) je močno pripomoglo, da se je med upravo razširil enoten duh za oblikovanje podobe spoštljivih javnih uslužbencev, za razliko od domnevno prepirljivih in izdajalskih politikov. V sredini 19. stoletja se je v podporo upravno-politični dihotomiji pojavil še en element, in sicer naraščajoča profesionalnost javnih uslužbencev in politikov, ki se je jasneje pokazal v prvih desetletjih 20. stoletja (Rugge 2009, 115).

²⁶V originalu *De l'esprit des lois*.

²⁷Z delitvijo se vzpostavi ravnotežje oblasti – posamezna oblast naj bi ovirala ali zaustavljala drugo in ne bi bilo več nevarnosti zlorabe oblasti, ki bi bila združena v eni osebi ali telesu (Zajc 2004, 27).

Ne glede na v zgodovini obstajajoče delitve med upravo in politiko se kot ustanovitelj upravno-politične dihotomije pogosto navaja Woodrow Wilson. V svojem članku Študija uprave²⁸ je trdil, da uprava leži zunaj primerne področja politike in da upravna vprašanja niso politična vprašanja. Poleg tega, čeprav politika določa naloge upravi, z njo ne sme manipulirati (Wilson 1886). Ob Wilsonu se upravno-politična dihotomija pogosto povezuje z imenom Maxa Webera. Eden od njegovih glavnih pomislekov je bil strah pred birokratskimi pravili, ki bi nadomestila obsežne vladne politike. Da bi to preprečil, je razvil vrsto mehanizmov za legalno omejevanje moči birokracije, učinkovitost parlamenta in, najpomembneje, politične voditelje, imenovane za vodje upravnih organizacij (Weber 1946). V tem pogledu je odnos med upravo in politiko predstavljen kot dihotomija s politiki kot ustvarjalci politik in upravo kot izvajalko politik (Rabrenovic 2001, 12).

Wilson in Weber sta torej razvila idejo o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev od podrobnega izvajanja politik za doseg teh ciljev. V sodobni politiki se ta dihotomija uporablja kot sredstvo za zaščito in upravičevanje izvajanja politične oblasti, čeprav je v njunih delih zadeva ravno obratna. Kljub izvirnim težnjam je bilo njuno pisanje kasneje interpretirano kot poskus omejevanja uprave in njenega vpletanja v oblikovanje politik (Brezovšek v Haček 2005a, 43; Svava 1999).

Po Wilsonu in Webu se je s pojmom upravno-politične dihotomije ukvarjalo še nekaj avtorjev²⁹ in zanimivo je, da zamisel o ločitvi uprave in politike ne živi samo v teoriji in v razpravah v akademskih krogih, ampak tudi med politiki in javnimi uslužbenci. Tukaj omenjamo B. G. Petersa, ki poda odgovor na vprašanje kako je mogoče, da upravno-političen mit o(b)staja (zanimiv) toliko časa. Trdi namreč, da naj bi se sami, tako politiki kot javni uslužbenci, celo nagibali h krepitvi in obstoju dihotomije, saj politikom predstavlja koristen izgovor za napake v njihovem mandatu, javnim uslužbencem pa daje pobudo za krepitev njihove vloge v procesu oblikovanja politik. Javni uslužbenci lahko tako bistveno vplivajo v procesu oblikovanja politik in hkrati nimajo nikakršne odgovornosti do javnosti (Peters 1987).

Skratka, ločitev politike in uprave javnim uslužbencem omogoča, da se lahko brez strahu vključujejo v proces oblikovanja politik ter tako otežijo življenje svojih političnih gospodarjev

²⁸V originalu *The study of Administration*.

²⁹Glej na primer Goodnow (1900) in Gulick (1937).

najmanj do te stopnje, da politični funkcionarji ne morejo reševati kompleksnih problemov na osnovi nepošteno enostavnih kriterijev. Slednje je H. Paul Appleby navedel kot smisel delovanja javnih uslužbencev, saj le-ti ne smejo biti samo ubogljivi in pokorni izvrševalci tega, kar jim naročijo politični funkcionarji (Appleby 1949). Na drugi strani političnim funkcionarjem ta ločenost omogoča večjo politično »širino«. V modernih demokracijah nekatere najtežje odločitve sprejmejo posamezniki, ki za tovrstno odločanje niso dobili mandata in takšna praksa političnim funkcionarjem dovoljuje oblikovanje ali vsaj vplivanje na posamezne odločitve, ki pa jih bo sprejela ter javno naznanila neka nepolitična institucija. Nadalje ločevanje med političnim in tehničnim sprejemanjem odločitev političnim funkcionarjem omogoča, da umaknejo nekatere pomembne politične odločitve iz polja politike v polje birokracije. V upravni znanosti se namreč dokaj pogosto pojavlja domneva, da so javni uslužbenci, ki sprejemajo odločitve, ločeni od političnih pritiskov in da lahko za voljo te izolacije sprejemajo odločitve, ki so v javnem interesu (žal temu ni tako in so javni uslužbenci (pre)večkrat izpostavljeni nevidnim oblikam političnega vpliva). Konec koncev pa navidezna profesionalna ločenost politike in javne uprave pogosto pripomore k lažjemu sprejemanju nepopularnih odločitev in, morda najpomembneje, ločenost daje javno podobo politične nevtralnosti javnega upravnega sistema, kar lahko povežemo s samim zaupanjem državljanov v institucije (Haček 2005a, 44).

Večina avtorjev, ki so se ukvarjali in se še ukvarjajo z upravno-politično dihotomijo, izhaja iz politološke teoretične perspektive, ki na javno upravo gleda kot na podzvrst politične znanosti ter se osredotoča na vlogo javnih uslužbencev in njihovih odnosov s političnimi funkcionarji. Po mnenju nekaterih avtorjev³⁰ bi morali upravno-politično dihotomijo postaviti v širši okvir organizacijske teorije. Pri tem vidiku se vodenje upravnih resorjev ne pripisuje samo odgovornemu ministru, ampak širši skupini izvrševalcev, upravno sestavino organizacije pa razčlenjuje na menedžerski in tehnični podsistem. Brezovšek navaja, da kombinacija omenjenih podsistemov skupaj z institucionalnim (ali političnim) podsistemom pripelje do trihotomije. V zadnjih desetletjih je bil dosežen velik napredek predvsem v smeri poudarjanja menedžerskega, ne pa tudi tehničnega podsistema in tako je bila zapostavljena velika prednost birokratov in birokracije – njihova sposobnost obvladanja tehnične celovitosti vladanja (upravljanja). Tehnični podsistem se namreč ukvarja s tehnično-proizvodnimi vidiki organizacije in predstavlja samo osrčje organizacije (Brezovšek 1992, 1100).

³⁰Glej na primer Denhardt (1991).

Dihotomija med upravo in politiko je dolgo veljala za eno osnovnih točk v raziskovanju birokracije in njenih značilnosti (Doig v Peters 1988, 147). Jasna razmejitev med politiko in birokracijo je v modernih demokracijah močno vprašljiva, saj birokracija po eni strani ni zadolžena zgolj in samo za implementacijo odločitev, ki jih sprejemajo politični funkcionarji, temveč so javni uslužbenci v večini demokratičnih držav vključeni v proces oblikovanja politik. Prav ta odnos med politiko in upravo je (tudi v sodobni družbi) viden kot eden značilnih problemov, saj odseva nasprotje med na eni strani tehnično učinkovitostjo in demokratično odgovornostjo na drugi (Heady 2001, 79). To je odnos, ki ga zaznamujejo javni uslužbenci in politični funkcionarji in od katerega je v veliki meri odvisno dobro delovanje celotnega državnega aparata (Peters 2001). Javni uslužbenci v tem odnosu predstavljajo stalnost, strokovnost in imajo dolgoročni pogled na politični proces; politični funkcionarji pa opravljajo določeno funkcijo krajše časovno obdobje, v katerem se od njih pričakujejo določeni dosežki. Iz tega razloga politični funkcionarji težijo h politikam, ki prinašajo rezultate že na kratek rok. Zaradi časovne omejitve namreč ne morejo zagovarjati politik, katerih uresničitev bi trajala daljše časovno obdobje, pa čeprav bi bile vsebinsko in tehnično superiorne (Murphy in drugi 1978).

Odnos med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je bil v preteklosti deležen relativno majhne pozornosti, kar velja tako za razvoj teoretičnih modelov in pristopov, kot tudi za empirične študije. Avtorji so se pogosto osredotočili zgolj na politične funkcionarje oziroma javne uslužbenke (Haček 2009a, 159).

Tudi v nadaljevanju magistrskega dela najprej individualno obravnavamo vsakega od akterjev, nato pa analiziramo idealno tipske modele in podobe odnosov med političnimi funkcionarji in (visokimi) javnimi uslužbenci.

3.2 Sistem javnih uslužbencev in visoki javni uslužbenci

Temeljni element vsake organizacije je zaposleni oziroma njegovo delovno mesto, kar velja tudi za organizacije javne uprave. Profesionalizacija uprave je ena izmed značilnosti sodobne države, tako glede prehoda opravljanja upravne dejavnosti od laikov oziroma amaterjev na strokovne in profesionalne izvajalce kot glede postopne uralitve kroga nalog in njegovih nosilcev v okviru upravne organizacije. Pomeni začetek vzpostavljanja sodobnih razmerij, v katera vstopa posameznik pri izvajanju upravne dejavnosti kot svojega poklica in tako se oblikuje nova figura – poklicni uradnik, državni uslužbenec. Ob upoštevanju širšega pojma javne uprave, ki poleg sistema državne uprave vključuje tudi javne službe in lokalno samoupravo, imenujemo te kategorije delavcev javni uslužbenci oziroma zaposleni v javnem sektorju (Haček in Bačlija 2007, 38-39).

Osebe, ki opravljajo službe v javni upravi torej imenujemo javni uslužbenci. S pojmom javni uslužbenci se običajno označuje osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ne pa tudi osebe, ki v teh organih opravljajo politične funkcije. Javni uslužbenci opravljajo naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata javnih uslužbencev zadolžen za izvrševanje javnega interesa, del pa za pripravljanje strokovnih nalog za politično odločanje (Virant 1998, 187).

Bučar opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in organskem smislu. V funkcionalnem smislu je javni uslužbenec vsak, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo, v organskem smislu pa je javni uslužbenec tista oseba, čigar dejavnost se šteje kot dejavnost državnega organa (Bučar 1969, 592). Med javnimi uslužbenci razlikujemo profesionalne uslužbence, ki jim je javna služba hkrati tudi osnovni vir eksistence, in priložnostne uslužbence, za katere je opravljanje javne službe le priložnostna dejavnost. Ločimo pa tudi med pragmatičnimi uslužbenci, ki vstopajo v službo prostovoljno in se njihovi odnosi z državo urejajo enostransko s predpisi (te izda država), in prisilnimi uslužbenci, ki morajo vstopiti v javno službo neodvisno od svoje volje, zato vsebina uslužbenskega razmerja ni odvisna od njih. Profesionalni uslužbenci so vedno pragmatični uslužbenci, priložnostni uslužbenci pa so lahko tako pragmatični kot prisilni (Bučar 1969, 592).

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev, ki ga lahko najenostavneje definiramo kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave, v sklopu katerega delujejo javni uslužbenci (Haček 2001, 43). Morgan in Perry opredeljujeta sistem javnih uslužbencev kot posredovalno institucijo, katere cilj je mobilizacija človeških virov z namenom zagotavljanja javnih dobrin in storitev na določenem teritoriju (Morgan in Perry 1988, 85). Sistem javnih uslužbencev so tako neke organizirane strukture, ki s kombinacijo formalnih pravil in avtoritete povezujejo državno politiko in specifične upravne organizacije (Bekke in drugi 1996, 2). Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka v treh podsistemi – institucionalnem, operativnem in simbolnem (Šmidovnik 1985). V institucionalnem podsistemu so zajete pravice in dolžnosti javnih uslužbencev, sistem odgovornosti, javno mnenje, policy vloga javnih uslužbencev ter (a)političnost. Vloga institucionalnega podsistema je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev na eni strani ter političnim sistemom na drugi. Iz političnega sistema bi uslužbenski sistem moral črpati potrebno moč in podporo³¹, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci (in tudi ustvarjalci) politik potrebujejo za učinkovito in uspešno delovanje. Operativni podsistem zajema klasifikacijski sistem javnih uslužbencev, sistem zaposlovanja javnih uslužbencev in upravljanje človeških virov. Gre za najobsežnejši podsistem v uslužbenskem sistemu, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni nujno potrebno vzpostaviti celoten kadrovski oziroma personalni sistem, ki bo mogel naloge tudi operacionalizirati. Znotraj uslužbenskega sistema v zadnjih desetletjih postaja vse pomembnejša tudi simbolna raven javnih uslužbencev, ki zajema etiko ter upravno in organizacijsko kulturo javnih uslužbencev. Ta raven je ravno tako pomembna kot drugi dve ravni upravljanja, čeprav je manj vidna od njiju. Simbolna raven lahko z opredeljevanjem kaj je dobro in kaj slabo v uslužbenskem sistemu in na splošno v upravnem delovanju spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo, kar se lahko lepo vidi v vsebini politik in stilu delovanja uprave (Haček 2001, 45). Sistem javnih uslužbencev obsega tako centralno raven (raven unitarne oziroma federalne države), kot tudi lokalno raven oblasti (raven lokalne (samo)uprave) (Haček in Bačlija 2007, 40).

V upravni teoriji se pojma javni uslužbenec in državni uslužbenec razlikujeta (Bekke in drugi 1996, 1-2). Pojem državni uslužbenec se je, zgodovinsko gledano, razvil pred pojmom javni uslužbenec. V sodobni upravno-politični znanosti s pojmom državni uslužbenec označujemo

³¹Pomemben vir birokratske moči javnih uslužbencev na institucionalni ravni je javno mnenje oziroma javna podpora (Haček in Bačlija 2007, 41).

tiste uslužbenke, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade (Bogdanor 1987, 104). Pojem javni uslužbenec ne zajema več samo uradnikov, zaposlenih v vladnih službah, ampak vse uslužbenke, ki so zaposleni v javnem sektorju³². Državni uslužbenec je tako obdržal poseben in omejen pomen; Trpin ga opredeljuje kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu (Trpin 1996, 397-398). Bistveni element, ki opredeljuje poklicnega uradnika, je, da opravlja delo v upravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic. Definicije poklicnega uradnika se razlikujejo glede na širino pojma, saj vse osebe, ki opravljajo svoj poklic v upravni organizaciji, po svojem položaju, pristojnostih in nalogah niso enake in se zaradi tega po različnih kriterijih razvrščajo v posebne kategorije³³, njihov položaj pa se razlikuje tudi glede na vrsto upravne organizacije, v kateri so zaposleni (Haček 2009b, 41-42).

Družbeni položaj javnega uslužbenca je bil in je še danes v vsaj nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v zasebnem sektorju. Plače javnih uslužbencev se zagotavljajo iz proračuna; učinka njihovega dela skorajda ni mogoče izmeriti. Prav tako organi javne uprave niso izpostavljeni trgu, ki je običajno najboljši pokazatelj učinkovitosti in uspešnosti v zasebnem sektorju. Zaradi navedenih razlogov dela javnih uslužbencev ni mogoče ovrednotiti drugače kot s politično odločitvijo (Virant 1998, 188).

Javni uslužbenci torej opravljajo naloge v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalci svojega poklica ne opravljajo v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti ter polni odgovornosti za svoje delo (Haček 2001, 42). Sistem javnih uslužbencev je torej v svojem bistvu institucija vladanja in oblasti, katere glavne značilnosti so stabilnost, stalnost in zanesljivost (Haček 2005a, 73).

Profesionalni javni uslužbenci, ki v sodobnih demokratičnih državah delujejo znotraj javne uprave, ne predstavljajo homogene skupine ekspertov, saj se med seboj precej razlikujejo. Jedro skupine javnih uslužbencev predstavljajo visoki javni uslužbenci, nekakšna uslužbenska elita, ki se na hierarhični lestvici pojavlja takoj za političnimi funkcionarji (Stillman 1996a,

³² Torej tudi zaposlene v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, univerzah itd (Haček in Bačlija 2007, 38).

³³ Na primer upravni delavci, administrativno osebje, pomožno osebje, uradniki in nameščenci itd (Haček 2009b, 42).

196). V jedru magistrskega dela kot eni izmed akterjev nastopajo prav visoki javni uslužbenci. S tega razloga tej posebni skupini javnih uslužbencev v nadaljevanju posvečamo nekoliko več pozornosti.

3.2.1 Visoki javni uslužbenci

Visoki javni uslužbenci predstavljajo elito med javnimi uslužbenci in se uvrščajo takoj za političnimi funkcionarji. Pojem visokega javnega uslužbenca v različnih državah ne označuje iste kategorije, poleg tega pa najvišji javni uslužbenci nimajo enotnega poimenovanja³⁴. Pri nas je v uporabi pojem visoki javni uslužbenec, pri tem pa se uporaba pojma nanaša izključno na najvišje hierarhične položaje znotraj sistema javnih uslužbencev (Haček 2009b, 46-47).

Evropska komisija je v svoji študiji razvila pet modelov, v okviru katerih lahko delujejo visoki javni uslužbenci. Modeli so oblikovani tako, da se vsaka država članica Evropske unije glede na svoj sistem lahko uvrsti v enega od njih; osredotočeni pa so na kriterije kot so: formalni status, centralna organizacija in posebni pogoji visokih javnih uslužbencev (Kuperus in Rode 2008, 4-5). Tipologija modelov visokih javnih uslužbencev:

- centralizirana visoka javna služba: visoki javni uslužbenci so v nacionalni zakonodaji ali podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, ki je vodena s strani centralizirane organizacijske strukture, urada, ustvarjenega z namenom podpore in upravljanja visoke javne službe; tovrsten urad nudi podporo visokim javnim uslužbencem, upravlja procese rekrutacije, nagrajevanja, evalvacije in napredovanja; za dostop na položaje visokih javnih uslužbencev veljajo posebni, zahtevnejši pogoji, po katerih se skupina loči od drugih javnih uslužbencev;
- formaliziran status visokih javnih uslužbencev s posebnimi pogoji: visoki javni uslužbenci so v nacionalni zakonodaji ali podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar ni posebnega urada, ki bi skupino vodil in ji nudil podporo; v tem modelu so visoki javni uslužbenci po navadi upravljani s strani istega upravnega organa, ki skrbi tudi za vse druge javne uslužbence; tudi v tem modelu veljajo posebni, zahtevnejši pogoji za dostop na te položaje;
- formaliziran status visokih javnih uslužbencev brez posebnih pogojev: visoki javni uslužbenci so v nacionalni zakonodaji ali podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in

³⁴V Veliki Britaniji jih na primer imenujejo Senior Civil Servants, v Estoniji Top Public Servants, na Nizozemskem Senior Public Servants itd (Kuperus in Rode 2008, 3).

posebna skupina javnih uslužbencev, vendar ni posebnega urada, ki bi skupino vodil in ji nudil podporo; v tem modelu so visoki javni uslužbenci po navadi upravljani s strani istega upravnega organa, ki skrbi tudi za vse druge javne uslužbence; čeprav so visoki javni uslužbenci normativno opredeljeni kot posebna skupina, se za dostop na te položaje ne zahtevajo posebni pogoji; edina razlika med visokimi in drugimi javnimi uslužbenci je torej njihov formalni status;

- prepoznavna skupina visokih javnih uslužbencev s posebnimi pogoji: visoki javni uslužbenci niso normativno opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar so položaji, ki jih visoki javni uslužbenci zasedajo, priznani kot posebni in imajo poseben družbeni status; za dostop na te položaje veljajo posebni pogoji, položaji pa prinašajo tudi posebne ugodnosti in pravice;
- visoki javni uslužbenci kot nepriznana skupina: javni uslužbenci niso normativno opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, položaji, ki jih visoki javni uslužbenci zasedajo, niso priznani kot posebni in se ne ločijo od položajev drugih javnih uslužbencev, kar pomeni, da so položaji visokih javnih uslužbencev opredeljeni kot povsem enakopraven del sistema javnih uslužbencev (Kuperus in Rode 2008, 4-5; Haček 2009b, 47-48).

Visoki javni uslužbenci so najprestižnejši in najuglednejši člani v uslužbenskem poklicu, saj nadzorujejo uslužbenske položaje in dostop do njih, dajejo navodila nižjim uslužbencem ter določajo nekatere prioritete v organizaciji. Za dostop na najvišje uslužbenske položaje sta navadno potrebna tako dolga in zahtevna uslužbenska kariera na določenem poklicnem področju, pa tudi ustrezna usposobljenost in izobrazba. Položaj visokih javnih uslužbencev, za razliko od položaja političnih funkcionarjev, ni vezan na časovno omejen mandat, kar jim, predvsem na področju sposobnosti in strokovnosti ter poznavanja in oblikovanja politik, prinaša velike prednosti (Stillman 1996a, 194-196). Položaji visokih javnih uslužbencev se v večini sodobnih demokratičnih držav razlikujejo od položaja drugih javnih uslužbencev. Najpogostejše razlike so drugačen postopek izbire na najvišja uslužbenska mesta, opravljanje posebnega preverjanja znanja ali dodatno usposabljanje pred nastopom na položaj, drugačen zaposlitveni sistem (karierni, pozicijski) v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci, razlika v trajanju obdobja imenovanja (stalno ali časovno omejeno imenovanje), posebne oblike podpore (posebni programi usposabljanja in izobraževanja), posebne ugodnosti (plačilo, dopusti, delovni čas) ter tudi poseben sistem napredovanja (Kuperus in Rode 2008, 5; Haček 2009b, 48).

Posebno, najbolj elitno skupino znotraj visokih javnih uslužbencev predstavljajo tako imenovani upravni menedžerji, ki pridobijo svoj položaj z odločbo o imenovanju za omejeno časovno obdobje petih let. Med upravne menedžerje sodijo generalni sekretar in generalni direktor v ministrstvu, direktor organa v sestavi in vladne službe, načelnik upravne enote ter, za nas najzanimivejši, direktor uprave lokalne skupnosti. Njihova varnost zaposlitve je v primerjavi z drugimi visokimi javnimi uslužbenci manjša, saj položaj preneha po preteku obdobja, za katerega je bil imenovan, v primeru ukinitve urada oziroma organizacijske enote, v enem letu od nastopa funkcije ga lahko razreši tudi sam politični funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje. Deloma političen je že sam način njihovega imenovanja, saj ima kljub nedvomno zahtevnejšim strokovnim in kariernim pogojem za zasedbo tovrstnega položaja zadnjo besedo pri izbiri vedno politični funkcionar (Haček 2009b, 49). Rose in Lawton kot temeljne naloge upravnih menedžerjev navajata strateški menedžment, ravnanje s človeškimi viri, finančni menedžment, marketing javnega sektorja, vzpostavljanje sodelovanja s posamezniki in organizacijami v javnem sektorju in zunaj njega, vodenje delovnega procesa in obvladovanje sprememb (Rose in Lawton 1999).

Vodilno osebje v javni upravi ima raznovrstne naloge in pooblastila, odvisno od položaja v hierarhični strukturi, ne glede na mesto v hierarhiji pa mora vsak vodilni javni uslužbenec nameniti ustrezno pozornost naslednjim vsebinskim sklopom:

- organiziranje upravnega procesa: zagotavlja stalno proučevanje in racionalizacijo vseh delovnih postopkov in informacijskih tokov, uveljavlja sodobne metode dela, spodbuja timsko delo in procesno organiziranost, ustvarja pogoje za razumevanje in obvladovanje sprememb, spodbuja prevzemanje novih nalog, izvaja nadzorstvo nad delom, ustvarja ustrezno organizacijsko klimo in spodbuja inventivno dejavnost;
- ravnanje s človeškimi viri: sodeluje v procesih zaposlovanja in predvsem izbire novih delavcev, razporeja delavce na delovna mesta po njihovih zmožnostih, nove sodelavce uvaja v delo, pojasnjuje uslužbencem cilje organizacije, cilje organizacijske enote in njihove osebne cilje, skrbi za stalno strokovno usposabljanje zaposlenih, nudi strokovno pomoč sodelavcem, ustvarja dobre medčloveške odnose, razvija občutek varnosti in pripadnosti organizaciji ter skrbi za motiviranost zaposlenih;
- organizacijsko-tehnična sredstva: redno spremlja novosti na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije ter drugih tehničnih sredstev in pisarniške opreme, sodeluje pri pripravi strokovnih podlag in pri odločanju o nakupu teh sredstev, skrbi za učinkovito uporabo organizacijsko-tehničnih sredstev;

- finančna sredstva: načrtuje finančna sredstva za delo organizacijske enote, skrbi za gospodarno porabo finančnih sredstev, spodbuja varčevanje;
- sodelovanje z drugimi subjekti: seznanja druge vodilne uslužbenke s težavami in dosežki na svojem področju, spoznava druge delovne procese in soustvarja primerne odnose za sodelovanje, vzpostavlja strokovno sodelovanje s sorodnimi upravnimi službami ter strokovnimi in znanstvenimi institucijami, skrbi za ustrezen odnos do strank in javnosti (Brejc 2004, 134-135).

Čeprav obstaja kar nekaj pogojev za dostop na najvišje uslužbenske položaje, v Sloveniji status visokih javnih uslužbencev normativno ni posebej opredeljen. V nadaljevanju je predstavljena normativna ureditev sistema javnih uslužbencev, torej tudi visokih javnih uslužbencev.

3.2.2 Normativna ureditev sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji

Področje sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji ureja Zakon o javnih uslužbencih. Zakon o javnih uslužbencih je bil sprejet leta 2002; trenutno veljavno uradno prečiščeno besedilo zakona (Zakon o javnih uslužbencih - UPB3)³⁵ je bilo potrjeno na seji Državnega zbora 22. junija 2007.

Zakon v prvem členu določa, da so javni uslužbenci posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju; med javne uslužbenke pa ne sodijo funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Zakon o javnih uslužbencih 2007, 1. člen). Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost (Zakon o javnih uslužbencih 2007, 3. člen). V nadaljevanju zakon določa skupna načela sistema javnih uslužbencev, kot so načelo enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarjenja, varovanja poklicnih interesov in načelo prepovedi nadlegovanja (Zakon o javnih uslužbencih 2007, 7.-15.a člen).

Zakon ločuje med pojmom javni uslužbenec in uradnik. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci. Status uradnika pa imajo

³⁵ Trenutno veljavni Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411>.

tisti javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena (Zakon o javnih uslužbencih 2007, 23. člen). Javne naloge izvršuje v javno korist, politično nevtrarno in nepristransko. Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, v katerem se kandidati obravnavajo enakopravno, izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Pri samem zaposlovanju javnih uslužbencev mora vodja upravnega dela pred razglasom javnega natečaja preveriti notranje zmogljivosti in omogočiti napredovanje že zaposlenim uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom; temeljno merilo javnega natečaja mora biti strokovna usposobljenost. Uradnik izvršuje naloge, ki ustrezajo njegovemu nazivu³⁶. Sistem javnih uslužbencev ločuje nazive od položajev; položaj³⁷ je namreč uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v povezavi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (Zakon o javnih uslužbencih 2007).

V primerjavi s prejšnjo zakonsko ureditvijo ta zakon predstavlja novost pri realizaciji načela ločitve politike in stroke, saj obstaja določba, ki omogoča sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Delovna mesta s takšno zaposlitvijo so v omejenem številu in so vezana na osebno zaupanje funkcionarja. Sprememba, ki jo je prinesel ta zakon, je tudi področje napredovanja javnih uslužbencev, saj slednje ni več avtomatično, ampak temelji na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti zaposlenega. Seveda zakon vsebuje še vrsto drugih določb za uspešno in učinkovito delovanje javnih uslužbencev (Zakon o javnih uslužbencih 2002 in 2007).

Področje javnih uslužbencev poleg Zakona o javnih uslužbencih urejajo še nekateri drugi zakonski in podzakonski predpisi. Izpostavljamo še dva pogostejše navedena, in sicer Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (2009)³⁸ ter Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (2003)³⁹.

³⁶Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj v petih kariernih razredih (Zakon o javnih uslužbencih 2007, 85. člen).

³⁷Položaji so: v ministrstvih – generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot; v organih v sestavi ministrstva – direktor in vodje organizacijskih enot; v upravnih enotah – načelnik in vodje organizacijskih enot; v vladnih službah – direktor in vodje organizacijskih enot; v upravah lokalnih skupnosti – direktor in vodje organizacijskih enot (Zakon o javnih uslužbencih 2007, 80. člen).

³⁸Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009108&stevilka=4891>.

³⁹Uredba je dostopna prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2931>.

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

3.2.3 Politizacija nasproti politični nevtralnosti javnih uslužbencev

Politizacija javne uprave je predmet mnogih razprav zahodnih demokracij že vsaj zadnji dve stoletji. Zanimiva je tako z vidika teoretikov kot tudi samih javnih uslužbencev. Za slednje je na začetku 21. stoletja predstavljala grožnjo njihovi statusni profesionalizaciji in strateškemu ravnotežju, ki je bil postopoma dosežen med javno upravo in politiko. Za teoretike pa politizacija pomeni upoštevanje še ene od razsežnosti javnih uslužbencev, saj je - kot pravijo - javna uprava v širšem smislu v bistvu politična institucija (Rouban 2007, 199)⁴⁰.

Pojem politizacije javnih uslužbencev se najpogosteje nanaša na stopnje in vrste politične aktivnosti javnih uslužbencev ter na poskuse različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbence (Aberbach in Rockman 1987); seveda pa obstaja še vrsto drugih opredelitev. Iz večine znanstvenih diskusij o politizaciji javnih uslužbencev izhajata dve dimenziji, vezani na delovanje javnih uslužbencev. Prva se nanaša na niz političnih aktivnosti, s katerimi se ukvarjajo javni uslužbenci, torej koliko dela znotraj političnega procesa od začetne do končne faze naredijo po svoji lastni volji. Druga dimenzija se nanaša na delovanje različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na delovanje javnih uslužbencev (Hojnacki 1996, 139).

Za mnoge avtorje⁴¹ je pojem politizacija javnih uslužbencev sinonim za kršitev načela politične nevtralnosti javnih uslužbencev (Haček 2005a, 111). Temeljna ideja politično nevtralne uprave je v nedopustnosti vplivanja političnega prepričanja in delovanja na posameznikovo možnost, da se zaposli kot javni uslužbenec, hkrati pa predpostavlja idejo o politično popolnoma nevtralnih javnih uslužbencih. To je seveda nemogoče, saj so javni uslužbenci ljudje s pravico do svoje politične opredelitve oziroma mnenja, ki pa v končni fazi vpliva na njihovo delovanje (Haček in Bačlija 2007, 69; Brejc 2004, 241). Ideja o politično

⁴⁰Rouban v dvojem delu analizira tri dimenzije politizacije, in sicer (i) politizacija kot sodelovanje v procesu oblikovanja politik; (ii) politizacija kot nadzor nad birokracijo in (iii) politizacija kot politično delovanje. Več o tem v Rouban (2007, 200-208).

⁴¹Glej na primer Aberbach in Rockman (1987).

nevtralni upravi je sestavljena iz sistema vrednot, ki vsebujejo nekakšno lojalnost in bi jih morali imeti vsi kakovostni javni uslužbenci. Sistem vrednot vsebuje odgovornost do: trenutne demokratično izvoljene vlade in ministra kot njenega predstavnika; upravitelja zakonov, ki je v tem smislu ločen od politike z navidezno pravno funkcijo; narodnih interesov in blaginje družbe kot celote; lastne vesti; interesov svojih pravnih teles; parlamenta in javnosti na splošno; svojih »strank« (Ridley 1996, 31).

Problem prepletanja političnega in upravnega procesa se kaže predvsem pri najvišjih javnih uslužbencih. Čim višje so javni uslužbenci v hierarhični strukturi javne uprave, tem bolj so po svojem ravnanju podobni politikom, saj se stalno gibljejo v političnem okolju in imajo tudi izrazit odnos do politike in politikov – so bolj za ali bolj proti, so politično determinirani, ker je od njihovega političnega obnašanja (žal) pogosto odvisna njihova kariera. Politiki potrebujejo javne uslužbence, ki obvladajo stroko in imajo ustrezen občutek za politiko in ti javni uslužbenci sčasoma postanejo steber določene politike v upravi. Vodilni javni uslužbenec dobiva politične odločitve, ki jih mora z upravnim instrumentarijem uresničiti; je pa implementacija politične odločitve v marsičem odvisna prav od njega. Tu lahko vodilni javni uslužbenec ravna bolj ali manj v duhu njegovega političnega pogleda. Namreč, če politična odločitev vodilnemu javnemu uslužbencu ustreza, se bo potrudil in uporabil vsa zakonita sredstva, da bi jo uresničil. V nasprotnem primeru, torej, če se s politično odločitvijo ne strinja, pa bo poiskal vse mogoče proceduralne zaplete ali pa deloval birokratsko dosledno po črki zakona. Da bi torej javni uslužbenec ravnal politično, ni nujno, da je član kakšne politične stranke oziroma ni nujen njegov političen aktivizem (Brejc 2004, 242).

Politično nevtralna uprava torej v praksi ne more obstajati (Haček 2005a; Brejc 2004). Še posebej so javni uslužbenci težje politično nevtralni, če daljše časovno obdobje delujejo pod določeno politično oblastjo, saj lahko prevzamejo nekatere poglede, usmeritve in značilnosti (Brejc 2004, 241). Če hočemo, da so kariere javnih uslužbencev stabilne, te ne bi smele biti odvisne od političnih strank; v očeh javnosti pa javnih uslužbencev ne bi smeli povezovati s političnimi strankami, če želimo imeti javne službe, ki jim lahko zaupamo. Politično nevtralna uprava bi zaradi svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovala mnogo učinkoviteje v primerjavi z upravo, v kateri se večino časa posveča temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga. Uprava mora postati čim bolj strokovna, racionalna in politično odgovorna. (Ridley 1996, 26).

Javni uslužbenci morajo svoje delo opravljati samostojno, odgovorno, strokovno in v skladu z zakonom. Politični funkcionarji so sicer res tisti, ki določajo politike, vendar so javni uslužbenci odgovorni za strokovnost izvajanja teh politik, zato ne smejo dopustiti morebitnih nestrokovnosti oziroma strokovno spornih odločitev in morajo politične funkcionarje nanje opozarjati (Bostič in drugi 1997, 20-21). Pri opravljanju nalog javni uslužbenec torej ne sme dopustiti, da bi ga uporabili za strankarske politične naloge, ampak mora svoje naloge opravljati nepristransko in lojalno, prav tako mora upoštevati vse omejitve politične dejavnosti, ki jih zakon nalaga določenim kategorijam javnih uslužbencev zaradi njihovega položaja ali narave opravljanja nalog. Vse to je zapisano tudi v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev⁴², ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela 18. januarja 2001 z namenom opredelitve načel opravljanja nalog javnih uslužbencev.

Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev. Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani (Haček 2009b, 7). Kljub temu glavni akterji, torej politični funkcionarji in javni uslužbenci, v razmerju igrajo zelo različne vloge (Bekke in drugi 1996, 1-13). Javni uslužbenec je v politični proces pogosto vključen z namenom, da v javnosti predstavlja ali brani lastno organizacijo in vrednote, ki jih le-ta uteleša; politični funkcionar pa je v ta proces najpogosteje vključen zato, da predstavlja lastno politično kariero ali politiko politične stranke, ki ga je postavila na položaj, ki ga zaseda (Peters 1986, 3-4). Ugotovili smo, da karierni profesionalni javni uslužbenci, katerih značilnosti so predvsem njihova stalnost, strokovnost in dolgoročni pogled na politični proces, vidijo politiko in proces oblikovanja politik v drugačni luči od političnih funkcionarjev. O vlogi in značilnostih političnih funkcionarjev podrobneje v nadaljevanju.

⁴²Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je dostopen preko: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474>.

3.3 Politika in politični funkcionarji

Odkar ljudje razmišljajo o politiki, se odločajo med razlagama, ki sta si diametralno nasprotni. Nekaterim politika predstavlja boj in bojevanje za oblast, ki naj bi posameznikom in skupinam, ki si jo izbojujejo, zagotavljala nadvlado nad družbo in jim nudila vse koristi, ki iz tega izhajajo. Drugi vidijo politiko kot prizadevanje za red in pravičnost, ki bi ju lahko zagotavljali s položaja oblasti, saj bi le-ta omogočal zadovoljevanje splošnih interesov in skrb za splošno dobro, ne le koristi izbranih posameznikov. Za prve tako politika služi ohranjanju privilegijev manjšine na škodo večine, za druge je politika sredstvo, ki omogoča vključitev vseh posameznikov v skupnost ter ustvarjanje pravične družbe. Samo bistvo politike, njena lastna narava in njen resničen pomen je v tem, da je vedno in povsod ambivalentna (Duverger 1964, 15-23).

Pri opredeljevanju političnih funkcionarjev se postavlja vprašanje glede meja javne uprave – ali naj bodo politični funkcionarji del javne uprave, saj zasedajo mesta vodij upravnih organizacij, ali pa naj jih razumemo le kot del politične izvršilne oblasti (Haček 2005a, 69). Vprašanje je torej, kdo naj bo pravzaprav štet med javne uslužbence in ali naj bodo izvoljeni oziroma imenovani (politični) funkcionarji izključeni iz vrst javnih uslužbencev. Bekke, Perry in Toonen se zavzemajo za izključenost (političnih) funkcionarjev iz javnih uslužbencev (Bekke in drugi 1996, 3-4); podobno opredelitev pa najdemo tudi pri nas, v 1. členu Zakona o javnih uslužbencih (2007).

Politične funkcionarje torej ločimo od javnih uslužbencev. Politični funkcionarji izvršujejo posamezne funkcije v izvršilni, zakonodajni in sodni veji oblasti, v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih (Klinar 2007, 440). Položaj lahko pridobijo neposredno z izvolitvijo na splošnih volitvah, lahko pa posredno z imenovanjem v voljenem predstavniškem telesu. Svoje funkcije izvršujejo po vnaprej predvidenem mandatu; tako so nosilci mandata, ki pomeni obveznost predpisovanja in izvrševanja tistih politik, ki so jih zagovarjali v času predvolilne kampanje (Peters v Haček 2009b, 85). Tako položaj političnega funkcionarja ni trajen, kot je na podlagi sklenitve delovnega razmerja pri javnih uslužbencih, temveč vezan na mandatno obdobje, za katero je bil imenovan ali izvoljen. Politične funkcionarje odlikuje njihova legitimnost ter v povezavi z njo tudi formalno ustavno pooblastilo za vladanje (Virant 1998,

193). Kljub vsemu Lauth zatrjuje, da politični funkcionarji ne vidijo svoje javne funkcije kot stalne kariere (Lauth 1989, 193).

Politična elita zaseda osrednje mesto v družbi in igra vlogo posrednika med različnimi področji ter s svojimi intervencijami regulira delovanje družbe. Politična elita v sodobnih družbah ni nadrejena družbi, zato ne more izvajati regulativne funkcije s prisilo, ampak mora vzpostavljati partnerske odnose z drugimi akterji v družbi (Tomšič v Haček 2005a, 70). Večina političnih funkcionarjev zaseda najvišje in najpomembnejše položaje znotraj javnih organizacij na nivoju države ali lokalne skupnosti. Njihov vpliv znotraj administracije je odvisen od političnega položaja, ki ga zasedajo; dolžine službovanja v politiki; povezav z najvišjimi političnimi funkcionarji in tudi najvišjimi javnimi uslužbenci ter vrste in izvršljivosti nalog, s katerimi se vsakodnevno soočajo (Haček 2009b, 84).

Politične funkcionarje se pogosto opisuje kot zelo raznoliko, prehodno in fragmentirano skupino, katere pripadniki se pogosto kopičijo v omrežja, v katerih imajo, še posebej z najvišjimi javnimi uslužbenci, tesne osebne povezave. Višji kot je položaj, ki ga politični funkcionar zaseda, s širšimi in težjimi političnimi problemi se mora vsakodnevno soočati. Nižje kot se spustimo po hierarhični lestvici političnih funkcionarjev, večja je njihova stopnja specializacije, pojavlja pa se tudi večja stopnja identifikacije z nalogami in problemi znotraj organizacije, kjer opravljajo svojo politično funkcijo. Politični funkcionarji na nižjih položajih pogosteje težijo k večji lastni strokovnosti na ožjih področjih svojega dela. Poleg tega slednji večkrat zgradijo lastna omrežja, ki potekajo navzdol v organizacijo, ki jo vodijo in celo navzven v različne podporne interesne skupine, ki so povezane s cilji ter poslanstvom organizacije. Kljub zelo nejasnemu svetu, v katerem politični funkcionarji delujejo, so le-ti osrednje osebnosti procesa vladanja na vseh stopnjah politične oblasti (Stillman 1996b).

V Republiki Sloveniji položaj političnih funkcionarjev neposredno pridobijo v zakonodajni veji oblasti poslanci Državnega zbora in v izvršilni veji oblasti predsednik republike. Na lokalni ravni imajo položaj političnih funkcionarjev le župani občin, ki so na svoj položaj za mandatno dobo štirih let izvoljeni na neposrednih, splošnih in demokratičnih volitvah z uporabo dvokrožnega večinskega volilnega sistema⁴³. Ostali funkcionarji pridobijo položaj

⁴³ Neposredno so sicer na lokalni ravni izvoljeni tudi občinski svetniki, ki pa funkcije ne morejo opravljati poklicno (Zakon o lokalni samoupravi 2007).

posredno, in sicer z imenovanjem v Državnem zboru oziroma Vladi Republike Slovenije (Haček 2009b, 85).

3.3.1 Normativna ureditev političnih funkcionarjev v Republiki Sloveniji

Področje političnih funkcionarjev v Republiki Sloveniji ureja Zakon o funkcionarjih v državnih organih (1990)⁴⁴. Zakon določa, da so politični funkcionarji osebe, ki so na svojo funkcijo izvoljeni na neposrednih in splošnih volitvah oziroma jih na njihovo funkcijo voli Državni zbor Republike Slovenije oziroma Vlada Republike Slovenije, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, državni sekretarji ter generalni sekretarji Urada Predsednika Republike Slovenije, Vlade Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter Državnega zbora Republike Slovenije.

V skladu s spremembami normativnega okvirja se je število političnih funkcionarjev izvršilne veje oblasti v zadnjem desetletju precej zmanjšalo, predvsem zaradi drastičnega zmanjšanja števila državnih sekretarjev. Zakon o državni upravi (2005)⁴⁵ namreč v 17. členu določa le enega državnega sekretarja na vsak vladni resor; vlada pa lahko na predlog predsednika vlade oziroma ministra brez resorja v skladu s 24. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije (2005)⁴⁶ imenuje državnega sekretarja za pomoč pri opravljanju funkcije predsednika vlade ali ministra brez resorja.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (1990) navaja, da imajo politični funkcionarji pravico do osebnega dohodka, prejemkov iz sredstev skupne porabe, nadomestila osebnega dohodka ter do povračila stroškov, ki jih imajo pri delu ali v zvezi z delom. Poleg tega imajo določene nekatere posebne pravice in ena takšnih je nadomestilo osebnega dohodka za določeno časovno obdobje po koncu mandata, v kolikor se politični funkcionar iz objektivnih razlogov ne more takoj vrniti na prejšnje delovno mesto oziroma ne more skleniti delovnega razmerja, ki ustreza njegovi izobrazbi za določeno vrsto poklica. Slednje za politične

⁴⁴Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO) je objavljen v Ur. l. RS 30/1990; 18/1991; 22/1991; 4/1993.

⁴⁵Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007>.

⁴⁶Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB1) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823>.

funkcionarje zakonodajne veje oblasti, torej poslance, ureja 38. člen Zakona o poslancih (2005)⁴⁷.

Poleg omenjenega Zakona o funkcionarjih v državnih organih se za sistemsko ureditev plač in delovnih razmerij političnih funkcionarjev uporabljajo še določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih, določbe Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (1994)⁴⁸, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju ter Odlok o plačah funkcionarjev (2006)⁴⁹. Za opravljanje občinskih funkcij imajo občinski funkcionarji pravico do plače, če funkcijo opravljajo poklicno, oziroma plačila za opravljanje funkcije, če jo opravljajo nepoklicno. Najvišje vrednotena funkcija v občini je funkcija župana. Ker vsi občinski svetniki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, so upravičeni do sejin za udeležbo na seji občinskega sveta oziroma na seji delovnega telesa občinskega sveta, te pa ne smejo presegati 15% letne plače župana (Zakon o lokalni samoupravi 2007)⁵⁰.

⁴⁷ Zakon o poslancih (ZPos-UPB1) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=825>.

⁴⁸ Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ) je dostopen prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO329.html.

⁴⁹ Odlok o plačah funkcionarjev (OdPF) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200614&stevilka=540>.

⁵⁰ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2) je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>.

3.4 Konceptualizacija odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji

Politični vrh se mora spuščati v urejanje razmerij, ki zadevajo neposredno zadovoljevanje potreb ljudi in čim se je prisiljen spustiti v reševanje neposredno operativnih zadev, je nujno, da se nasloni na znanost in strokovnost, ki jo zagotavlja uprava. Tako nastane partnerstvo med politiko in upravo. Kakor se spreminjajo odnosi v okolju, se spreminja tudi potreba po strokovnosti, a ta ne sme nikoli prevladati nad politiko, ker se sicer spremeni ravnovesje sil. Politični funkcionar mora biti zato vedno na preži pred strokovnjaki, ki so nosilci svojega lastnega vrednostnega sistema (Bučar 1981, 82).

Weber je zatrjeval, da mora biti uprava strokovna, se ne sme ukvarjati s politiko in mora biti v instrumentalnem odnosu do politike. Tako bi bila le sredstvo politike, ki določa cilje in ne bi ji preostalo drugega, kot da le sprejema odločitve o načinih in sredstvih za doseganje političnih ciljev – preostanejo ji zgolj tehnična vprašanja (Haralambos in Holborn 1999). Seveda danes ne moremo več podpreti Webrovih stališč, saj se temeljna dilema glede vloge uprave v sodobnih demokracijah ne nanaša več na vprašanje primernosti njihovega sodelovanja v procesu oblikovanja politik, temveč je vprašanje, do katere meje naj v tem procesu sodelujejo in ali njihovo sodelovanje ne bo spodneslo vloge političnih funkcionarjev (Appleby 1949). Hkrati pa na drugi strani dilema glede vloge političnih funkcionarjev ni v tem, ali imajo pravico do posredovanja v delo administracije, temveč, v kolikšni meri njihova politizacija administracije ogroža profesionalne vrednote kariernih javnih uslužbencev (Lauth 1989, 195).

Vse kaže, da uprava ni več zadolžena zgolj za izvajanje odločitev, sprejetih v politiki, ampak je aktivno vključena v sam proces oblikovanja odločitev (Heady 1991, 448). Uprave so močne, strokovno podkovane, stabilne in so lahko dober oblikovalec politik v moderni dobi. Problem nastaja zaradi pomanjkanja legitimnosti in poljudnosti, vendar si legitimnost lahko pridobijo s svojo učinkovitostjo, strokovnostjo in z zagotavljanjem rezultatov; težje pa bi uprava dosegla poljudnost pri ljudeh (Peters 2001, 251-252). Upravi v nasprotju s politiko primanjkuje tudi filozofije in svoje ideologije in če bi oblikovanje politik prevzela uprava, bi se lahko pojavile težave, kar bi lahko privedlo tudi do fragmentiranja vlade (Peters 2001, 233-234). Javni uslužbenci in izvoljeni ali imenovani politični funkcionarji so v procesu

oblikovanja in izvrševanja politik v stalnem stiku. Politika in uprava medsebojno sodelujeta na različnih področjih; druga brez druge ne moreta preživeti, saj je v politiki potrebna strokovnost, uprava pa brez politike ravno tako ne more delovati. Tako obstaja vzajemna odvisnost med področji politike in karierne administracije (Newland 1983, 19).

Tako javni uslužbenci kot politični funkcionarji lahko v tem odnosu pri izmenjavi moči, vpliva, informacij in denarja veliko pridobijo in/ali izgubijo, zato je rezultat takšne politične igre bodisi konflikt bodisi sporazum. Boj med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci za politično moč in možnost vplivanja na javne politike pa je stalen pojav (Wake Carroll 1990, 346). Tako javni uslužbenci kot politični funkcionarji imajo v upravno-političnem boju določena orožja - prednosti, ki jim omogočajo možnost večjega vpliva. Sledijo prednosti oziroma viri vsakega od akterjev.

3.4.1 Viri javnih uslužbencev

Najpomembnejši vir javnih uslužbencev v primerjavi s političnimi funkcionarji so informacije in strokovno znanje, prav tako pa posedujejo izkušnje in njihove storitve so pogosto nepogrešljive (Critchley 1951, 87). Večja količina informacij se kopiči v vsaki vladi in znotraj birokratskih organizacij. Za razumevanje, razlago in smiselno uporabo zbranih informacij je potrebno tehnično in strokovno znanje, ki pa ga javni uslužbenci imajo. Tako si zagotovijo relativen monopol nad informacijami in v zameno za te informacije lahko dobijo določen vpliv pri oblikovanju politik (Peters 2001, 234-235). Javni uslužbenci naj bi zaradi dostopa do informacij in strokovnega ter tehničnega znanja na nekem področju oblikovali boljše politike kot relativno neinformirani in slabo podučeni politiki (Plowden v Haček 2005a, 74).

Drugi pomemben vir javnih uslužbencev je moč odločanja. Birokracija je, v primerjavi z mnogimi političnimi institucijami, pri odločanju relativno učinkovita in predvsem hitra (Peters 2001, 235). Zaradi dostopa do informacij in večje sposobnosti hitrejšega sprejemanja odločitev se na birokracijo prenaša vedno večji del oblasti (Schoenbrod v Haček 2009b, 88).

Tretji vir javnih uslužbencev je njihov vpliv in njihova domnevna apolitičnost (Critchley 1951, 86). Birokracija ima to ključno prednost, da je popolnoma ločena od strankarske politike, saj javnim uslužbencem ni potrebno biti izvoljen in niso soočeni z nenehnimi pritiski lastne volilne baze in lastne politične stranke. Ločenost od strankarske politike jim omogoča

poudarjanje lastne strokovnosti, saj na njihove odločitve ne bi vplivala potreba po ugajanju volivcem. Takšno ločenost od strankarske politike birokracija pogosto uporablja v podporo argumentu, da so odločitve, ki jih sprejema sama, zavrlo strokovnosti in tehnične nadvlade boljše kot tiste, ki jih sprejemajo politične institucije (Haček 2005a, 74; Peters 2001, 235).

Naslednji vir javnih uslužbencev je njihova stalnost in stabilnost, kar jim omogoča, da pogosto uporabljajo strategijo čakanja in zavlačevanja, saj politični funkcionarji prihajajo in odhajajo, birokracija pa ostaja. Osnovne naloge javnih uslužbencev se le redko spreminjajo, saj politični funkcionarji po navadi nimajo ne virov in ne časa, da bi identificirali točke, v katerih so potrebne spremembe, in te spremembe tudi dejansko uvedli. Stalnost javnim uslužbencem omogoča tudi izbor tistih rešitev, ki bodo problem rešile šele po določenem daljšem časovnem obdobju. Politični funkcionarji si zaradi svoje vezanosti na mandat takšnih odločitev seveda ne morejo privoščiti (Peters 2001, 236-237).

Še ena od prednosti javnih uslužbencev je njihova moč nasproti političnim funkcionarjem v storitvah, ki jih lahko opravijo ali pa ne. Heclo ugotavlja, da lahko javni uslužbenci z neposlušnostjo resda spodkopljejo politične funkcionarje, vendar resnična moč javnih uslužbencev ne izvira iz same neposlušnosti, temveč iz neizvajanja pozitivne pomoči, z izjemo takrat, ko politični funkcionarji to izrecno zahtevajo (Heclo 1977, 171-172). Moč javnih uslužbencev torej ni v njihovem številu ali številu upravnih organizacij, ampak je v posameznih upravnih institucijah, njihovih pristojnostih in njihovih virih (Goodsell 1994, 157).

3.4.2 Viri političnih funkcionarjev

Najpomembnejši vir, ki je na voljo političnim funkcionarjem, je legitimnost, v povezavi z njo tudi formalno in ustavno pooblastilo za vladanje. Javni uslužbenci so omenjeni le v redkih ustavah, še manjše število ustav birokraciji podeljuje kakršno koli oblast pri sprejemanju odločitev, zato mora biti vsako delovanje birokracije pri sprejemanju odločitev legitimirano s strani ustavno predpisanih akterjev – političnih funkcionarjev (Peters 2001, 237).

Pomemben vir političnih funkcionarjev so tudi finančna sredstva, saj odločajo o višini in razporeditvi proračunskih sredstev in želijo nad proračunskim procesom obdržati kar največ nadzora (Peters 2001, 238).

Poleg omenjenega so politične institucije in politični funkcionarji do neke mere predstavniki najširše javnosti in imajo kot taki v nasprotju z javnimi uslužbenci na voljo celo vrsto procedur in sredstev za doseganje prevlade (Peters 2001, 237-238). Critchley poudarja razliko med birokracijo in politiko v smislu, da javni uslužbenci ne morejo in ne smejo rešiti nobenega spornega vprašanja glede oblikovanja ali izvrševanja politik. Naloga javnih uslužbencev je, da za političnega funkcionarja pripravljajo ustrezna strokovna gradiva in argumente ter dajejo jasna priporočila glede sledečega ravnanja, a končna odločitev je vselej odločitev političnega funkcionarja (Critchley 1951, 84).

Kot dodaten vir političnih funkcionarjev lahko omenimo tudi posebne svetovalce, ki jih imajo na voljo ministri in drugi politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti. Posebni svetovalci so običajno zbrani v posebni organizacijski strukturi znotraj vlade ali posameznega ministrstva. Naloga posebnih svetovalcev je povezovanje ministra - tako s svetom politične aktivnosti kot tudi z upravnim aparatom. Ravno zaradi tega njihovih funkcij pogosto ni mogoče jasno ločiti na politične oziroma upravne elemente. Vodilni javni uslužbenci znotraj ministrstva so tako pogosto globoko vpleteni v proces oblikovanja politik in morajo zavoljo tega biti še posebej občutljivi na politične dejavnike; ministri svetovalci se morajo ravno tako zavedati upravnih posledic, ki jih lahko imajo politične odločitve (Haček 2005a, 77). Na hierarhičnem vrhu uprava tako ni aktivnost, ki jo lahko ločimo od politike, niti ni politika aktivnost, ki bi jo lahko jasno razločevali od uprave (Jones 1976, 13-14).

Glede na vse zapisano lahko rečemo, da med upravo in politiko ni mogoče jasno načrtati meje, saj se obe v procesu oblikovanja politik nenehno prepletata. Prav tako so neizogibne interakcije med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, ki so vzpostavile različne odnose med temi akterji. Za lažje proučevanje so avtorji, ki so se ukvarjali s to problematiko, oblikovali različne konfiguracije in modele odnosov, z namenom lažje določitve relativne moči obeh med seboj potencialno tekmovalnih akterjev. Ti modeli pa nemalokrat služijo kot teoretični okvir pri nadaljnjih raziskavah oziroma kot orodje za primerjavo idealnega sveta z realnim svetom (Peters 1988, 149). S tem razlogom v nadaljevanju analiziramo najbolj dovršene in hkrati najširše priznane modele odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji.

3.5 Modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ter njihove značilnosti

Odnos med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je bil v preteklosti deležen nezadostne pozornosti, kar še posebej velja za razvoj teoretičnih modelov in pristopov (Peters 1988, 148). Avtorji so se pogosto osredotočali le na enega od igralcev. Študij, ki individualno obravnava politične funkcionarje ali visoke javne uslužbence zato ne primanjkuje, kar pa nikakor ne velja za analizo odnosov med obema skupinama v političnem procesu (Campbell v Haček 2005a, 81). Glede teoretičnega koncipiranja obstaja nekaj izjem, ki jih predstavljamo v tem poglavju. Gre za pet idealno tipskih modelov Petersa (1986) in štiri oblike upravnopolitičnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981). Nazadnje pa izpostavljamo še štiri nekoliko novejše modele Mouritzena in Svare (2002), ki sta jih oblikovala na temelju že prej omenjenih idealno tipskih modelov.

3.5.1 Guy B. Peters

V delu *Comparing Public Bureaucracies* (1988) Peters navaja štiri možne odvisne spremenljivke, ki lahko vsaj deloma razložijo tisto, kar želimo vedeti o administrativnih sistemih. Te spremenljivke so ljudje, moč, vedenje in strukture; predstavljajo pa primerno izhodišče za proučevanje odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji (Hojnacki 1996). Pri vprašanju moči se Peters sprašuje predvsem, kako se politike znotraj vlade dejansko oblikujejo in kakšno vlogo igrajo javni uslužbenci v procesu oblikovanja politik. Vprašanje moči in vpliva na oblikovanje politik v večini primerov zadeva predvsem na eni strani višje sloje znotraj administrativne hierarhije ter na drugi politične funkcionarje. Moč je v študiju birokracije nedvomno pomembna sestavina in predstavlja zanimivo, vendar težko rešljivo raziskovalno vprašanje (Haček 2005a, 82). Eden od možnih pristopov je razvoj idealno tipskih modelov interakcije med obema obravnavanima skupinama ter kasnejša primerjava idealov z realnim svetom.

Na osnovi dostopnih študij je tako Peters oblikoval pet osnovnih modelov, ki (vsaj) na teoretični ravni pojasnjujejo interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Gre za modele, ki so v določenem smislu ekstremni in se v več točkah približajo idealnotipskim konstrukcijam, saj skušajo s pomočjo abstrakcije odsevati stanje realnega sveta.

Modeli odnosa med upravo in politiko ter njihova oblastna vloga predstavljajo več kot zgolj racionalizacijo in definiranje vloge javnih uslužbencev; hkrati podajajo neke vrste izjave o temeljnih vrednotah v sistemu javnih uslužbencev, kot sta na primer zanesljivost in odgovornost. Seveda je iluzorno pričakovati, da se bo kateri koli model popolnoma približal realnemu stanju, saj modeli služijo bolj kot nek standard, s katerim lahko primerjamo realnost. Lahko pa pričakujemo, da bo določen nacionalni oziroma subnacionalni sistem v določeni časovni točki odseval večino ali pa zgolj nekatere izmed značilnosti posameznega modela (Haček 2005a, 83-84).

- formalni model

Prvi izmed modelov interakcije med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je formalno-pravni model, v katerem je vloga javnega uslužbenca omejena na izvrševanje vsega, kar mu predpostavljeni politični funkcionar ukaže. Model je pomemben normativni standard, saj nam omogoča primerjavo dejanskih vzorcev interakcije in oblikovanja politik. Model javnim uslužbencem omogoča veliko večjo funkcionalno odgovornost in obenem prelaga politično odgovornost izključno v roke političnim funkcionarjem. Čeprav je formalni model v očeh večine upravnih strokovnjakov zastarela karikatura, odseva najbolj realno podobo tistega, kar vidi v odnosu med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci najširša javnost in kar nenazadnje pogosto vidijo, ali bi želeli videti, tudi sami politični funkcionarji (Peters v Haček 2009b, 101).

- etatistični model

Javni uslužbenci in politični funkcionarji imajo v etatističnem modelu relativno podobne vrednote in cilje, še zlasti je za obe skupini pomembno nemoteno in gladko delovanje izvršilne veje oblasti (Mayntz v Haček 2009b, 101). V tovrstni koncepciji interakcij se javni uslužbenci in politični funkcionarji v primeru posredovanja od zunaj združujejo v nekatere koalicije. Oba niza akterjev si nadalje delita tudi močan interes pri upravljanju države. Etatistični model in iz njega izhajajoča vloga javnega uslužbenca prihajata najbolj jasno do izraza v političnih sistemih, v katerih je prisoten močno razvit občutek za državo. Ob tem je pomembno poudariti, da politična in administrativna vloga v mnogih političnih sistemih nista izrazito ločeni, ampak se bolj ali manj prepletata (Peters v Haček 2009b, 101-102). Tako so politični funkcionarji in javni uslužbenci različni igralci istega moštva (Olsen 1983, 120).

- funkcionalni model

Tretji model odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je nekakšen podaljšek etatističnega modela, vendar s pomembno razliko. Ta model namreč predvideva integracijo obeh elit na osnovi področja njihovega dela ter tudi povezave z drugimi akterji, ki delujejo na tem področju in samo v zgornjih slojih, kot to predvideva etatistični. Zunaj delovnega področja funkcionalni model ne predvideva nobenih povezav. V funkcionalnem modelu je poudarjena predvsem vertikalna integracija s posebnim poudarkom na močnejših stikih znotraj določenega dela družbe. V tovrstnem modelu so politične in administrativne elite znotraj določenega dela družbe združene nasproti političnim in administrativnim elitam znotraj nekega drugega dela družbe (Peters v Haček 2009b, 102).

- tekmovalni model

Četrti model je v veliki meri nasprotje etatističnega modela, saj predstavlja največkrat izraženo razlago odnosa med obema skupinama. V tekmovalnem modelu tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci izražajo zahtevo po lastni moči in nadzoru nad oblikovanjem politik. Visoki javni uslužbenci so v okviru tega modela večkrat v vlogi osebe, ki se postavlja po robu političnemu funkcionarju ali na zahteve slednjega sploh ne reagira in naredi tisto, kar sama misli, da je najbolje in prav. V večini primerov tekmovalni model ponazarja političnega funkcionarja, ki si prizadeva za povrnitev nadzora nad lastno organizacijo. Po drugi strani nekateri prikazujejo javne uslužbence, ki le branijo lastne oddelke ali organizacije pred posegi od zunaj – pred posegi tistih, ki ne razumejo ne upravljanja s politikami in ne uradnih postopkov, s katerimi se politike upravljajo. Osnovna značilnost modela je tako konflikt med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji (Peters v Haček 2009b, 103). Takšen odnos med akterjema je lahko tudi nameren in aktiven, saj je najpogostejši vir konfliktov različnost mnenj o vsebini neke določene javne politike. Konflikti pa so lahko tudi strankarske narave. V modernih demokratičnih državah je ena ključnih predpostavk v sistemu javnih uslužbencev predpostavka o politični nevtralnosti in nepolitičnosti javnih uslužbencev, vendar kljub temu politizacija obstaja. To se lahko pojavi v državah, v katerih je skozi daljše časovno obdobje na oblasti le ena politična stranka ali koalicija, katere politična stališča lahko prevzame tudi birokratski aparat. Težave nastanejo ob menjavi oblasti, saj uslužbenska mesta zasedejo posamezniki, ki se identificirajo predvsem s politikami prejšnje oblasti. Poleg tega pa v nekaterih državah zlasti visoki javni uslužbenci za določen čas prevzamejo tudi čisto politične funkcije in se kasneje vrnejo na svoje uslužbenko mesto (Haček 2005a, 86).

▪ model administrativne države

Model administrativne države je model, v katerem proces oblikovanja politik in odločanja zaradi večjega obsega dela, tudi kompleksnejšega in tehnično zahtevnejšega dela pade v pristojnost javnih uslužbencev. Politični funkcionarji so v tem modelu na udaru kritik, saj nimajo ustreznega osebja, niti potrebnih sposobnosti, zato vsa zahtevnejša opravila prehajajo v pristojnosti javnih uslužbencev. V skladu s tem modelom birokracija nadzoruje velik del proceduralnega postopka, znotraj katerega lahko pospešuje ali zavira sprejem določenih odločitev. Ta model je lahko graja birokracije, po drugi strani pa je lahko odločitev političnih funkcionarjev, da javnim uslužbencem prepustijo znaten del avtoritete, tudi povsem prostovoljno in celo v javnem interesu, če se izkaže v tehnično ali vsebinsko boljših odločitvah (Peters v Haček 2009b, 104-105). Model administrativne države je skoraj popolno nasprotje formalnega modela, saj so politični funkcionarji le sodelujoči v političnem procesu, edini in končni zmagovalci pa so javni uslužbenci (Dogan 1975, 7).

Peters je razčlenil značilnosti opisanih modelov glede na pet dimenzij, ki še podrobneje predstavijo razlike med posameznimi modeli (glej Tabelo 3.1), in sicer (i) splošen vzorec odnosov med obema nizoma akterjev; (ii) vprašanje zmagovalca v političnem procesu znotraj izvršilne veje oblasti; (iii) način reševanja konfliktov; (iv) vrsta odnosov med obema akterjema ter (v) vpliv različnih sistemov odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji na vladne politike.⁵¹

Tabela 3.1: Značilnosti idealno-tipskih modelov po Petersu

	vzorec odnosov	zmagovalec	način reševanja konflikta	stil	vpliv na politike
Formalni model	povezujoč	politični funkcionarji	ukazovanje	avtoriteta	spremenljivost
Etatični model	povezujoč	oboji	pogajanja	vzajemnost	management
Funkcionalni model	povezujoč	oboji	pogajanja	strokovnost	prevlada interesov
Tekmovalni model	tekmovalen	?	moč	konflikt	spremenljivost
Model administrativne države	povezujoč	javni uslužbenci	politični funkcionarji se odrečejo avtoriteti	strokovnost	stabilnost

Vir: Haček (2005a, 88)

⁵¹ Podrobneje v Peters (1988, 161-164) in Haček (2005a, 87-89).

3.5.2 Aberbach, Putnam in Rockman

Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 20) zavestno poimenujejo odnose med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji podobe, ne pa modeli ali teorije. Njihove podobe opisujejo štiri najverjetnejše izmed možnih odnosov med na eni strani javnimi uslužbenci in na drugi političnimi funkcionarji. Tudi navedenim avtorjem so podobe služile kot vodilo pri interpretaciji rezultatov empiričnih analiz.

Temeljno vprašanje, ki so si ga avtorji zastavili pri analizi odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je v katerih točkah so si politiki in javni uslužbenci kot oblikovalci politik podobni in v katerih točkah se razlikujejo (Aberbach in drugi v Haček 2005a, 97). Avtorji so se osredotočili predvsem na politične funkcionarje in javne uslužbence kot oblikovalce politik, saj to aktivnost prepoznavajo kot eno izmed aktivnosti vladanja, v katerem sta v takšnem ali drugačnem obsegu (vsaj potencialno) vključeni obe skupini. Po drugi strani so omenjeni igralci vključeni v celo vrsto aktivnosti, ki z delovnim področjem nasprotne skupine nimajo veliko skupnega; na primer politiki so vključeni v oblikovanje strankarskih politik in aktivno sodelujejo v volilni tekmi, javni uslužbenci pa imajo precejšnje obveznosti v procesu izvrševanja preteklih odločitev in so odgovorni za uspešno upravljanje in delovanje birokratskega aparata. Na splošno so avtorji domnevali, da sta prva in delno tudi druga podoba posebej primerni za nižje ravni v administrativni hierarhiji; tretja in četrta podoba pa naj bi realnejše prikazovali odnose na višjih ravneh. Poleg tega so avtorji v tej študiji izrazito poudarili, da nikoli niso izhajali iz domneve, da sta obe skupini igralcev notranje homogeni in da se v razmerju do druge vedeta tekmovalno; ugotovili so namreč prav nasprotno, in sicer, da sta obe skupini sestavljeni iz relativno heterogenih skupin posameznikov in redki so bili primeri, ko so politični funkcionarji (ali javni uslužbenci) nastopili kot homogena skupina nasproti drugim (Aberbach in drugi v Haček 2009b, 115-116).

Kot navajajo kasnejši avtorji, je ta študija Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981) nedvomno prispevala k temu, da je postalo raziskovanje upravno-političnih odnosov samostojna raziskovalna tema, prispevala pa je tudi k metodološkemu pristopu mnogih kasnejših raziskovanj in obstojnosti teme (Kwang-Hoon in Raadschelders 2008, 425).

- Podoba 1: politika/administracija

Ta forma predstavlja najzgodnejšo teorijo o odnosu med politiki in birokrati in je v marsičem tudi najenostavnejša. V skladu z njo je izvajanje politik v izključni pristojnosti javnih uslužbencev, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje politik ter izražanje in združevanje interesov. Gre za klasično formo javne uprave, v kateri politiki odločajo in javni uslužbenci zgolj uresničujejo njihove odločitve (Aberbach in drugi 1981, 5).

- podoba 2: dejstva/interesi

Druga forma predpostavlja, da tako politiki, kot tudi javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar je njihov prispevek različen. Javni uslužbenci zbirajo podatke in posedujejo znanje, politiki pa vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne analize, medtem ko politiki vnašajo politično občutljivost. Javni uslužbenci tako poudarjajo tehnično učinkovitost pri reševanju zadev, medtem ko politiki poudarjajo lastno odzivnost na posamezne družbene probleme (Aberbach in drugi 1981, 7).

- podoba 3: energija/ravnotežje

V tretji formi odnosa med politiki in birokrati oboji sodelujejo v procesu oblikovanja politik in se - prav tako oboji - ukvarjajo s politiko. Razlika med njimi je predvsem ta, da politiki posredujejo široke in različne interese predvsem neorganiziranih posameznikov, medtem ko birokrati posredujejo ožje, bolj osredotočene interese predvsem organiziranih skupin. V tej formi delitve dela so politiki predstavljeni kot strankarski, strastni, idealistični, celo ideološki, medtem ko so javni uslužbenci videni kot pragmatični, preudarni in praktični. Politiki iščejo pozornost in vnašajo v politični sistem energijo, medtem ko se birokrati raje umaknejo v ozadje in vnašajo v odnos politično ravnotežje. Tako javni uslužbenci kot politični funkcionarji potrebujejo politična znanja, vendar pri tem ne gre za isto vrsto političnih znanj (Aberbach in drugi 1981, 9).

- podoba 4: čisti križanec (hibrid)

Sčasoma stroga delitev med politiki in javnimi uslužbenci izginja. Vedno večja stopnja prekrivanja obeh vlog skozi čas se sklada z ugotovitvijo, da je v vedno večji meri mogoče zaslediti procesa politizacije birokracije in birokratizacije politike. Zadnja forma torej domneva, da smo priče virtualnemu izginotju klasične webrovske razlike med vlogama politikov in javnih uslužbencev in da se je razvilo nekaj, kar avtorji poimenujejo čisti križanec (Aberbach in drugi 1981, 16-17).

Tabela 3.2:Vloga političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu

	Podoba 1:	Podoba 2	Podoba 3	Podoba 4
uresničevanje politik	JU	JU	JU	JU
oblikovanje politik	PF	S	S	S
posredovanje med interesi	PF	PF	S	S
oblikovanje vrednot/idealov	PF	PF	PF	S

JU – odgovornost javnih uslužbencev; PF – odgovornost političnih funkcionarjev; S – skupna, deljena odgovornost

Vir: Haček (2009b, 113)

Vse štiri razlage označujejo progresivno razširitev vloge javnih uslužbencev s funkcijami, ki so bile nekoč izključno v pristojnosti politikov. Tudi iz študij policy procesov je razvidno, da v sodobnih demokratičnih državah klasične teorije, ki izključujejo javne uslužbence iz kakršne koli vloge pri oblikovanju politik ter pri interesni artikulaciji in agregaciji, ne ustrezajo več stvarnosti, če sploh kdaj so. Klasični birokrati, ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem pa se razvija nov model političnega birokrata, ki sprejema politične posledice svojega dela in zajema večino birokracije v zahodnih demokracijah (Haček in Bačlija 2007, 72).

3.5.3 Mouritzen in Svava

Mouritzen in Svava (2002) pojasnjujeta, da ločenost med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji izhaja iz njihovih vlog in norm oziroma obnašanja. Vloge se nanašajo na funkcije, ki jih posamezna skupina opravlja. Oblikovanje politik, njihovo izvrševanje in upravljanje z viri so glavni kazalniki, ki so avtorja zanimali pri oblikovanju teh modelov. Ko so vloge ločene, ima vsaka skupina akterjev drugačno funkcijo (na primer politični funkcionarji določajo politike in javni uslužbenci jih izvršujejo); če pa se vloge prekrivajo, imata obe skupini enako funkcijo (Mauritzen in Svava 2002, 25-26).

Tako tudi modeli Mauritzena in Svare predstavljajo različne poglede, kako so javni uslužbenci in politični funkcionarji med seboj povezani ter kako so javni uslužbenci vključeni v politični proces. Z drugimi besedami, modeli služijo kot teoretično idealni konstrukti za obravnavo upravno-političnih interakcij (Mouritzen in Svava 2002, 44-45).

- model ločenih vlog: ločitev in podrejenost administracije politiki

Pri tem modelu gre za tradicionalen odnos med izvoljenimi predstavniki in administracijo - stroga ločenost. Prikazuje nevmešavanje političnih funkcionarjev v administracijo, hkrati pa javni uslužbenci ne sodelujejo pri oblikovanju politik in zavzemajo vlogo nevtralnih strokovnjakov, ki uspešno in učinkovito izvajajo politike, ki jih sprejemajo politične elite. Tako javne uslužbenke zaznamujejo strokovno znanje, izkušnje, pa tudi organizacijski položaj in sredstva. Na drugi strani so izvoljeni predstavniki zadolženi za oblikovanje politik in za splošen ugled organizacije. Poudarja se ločenost med politiki in administracijo ter podrejenost administracije politikom. (Mouritzen in Svava 2002, 31-34).

- model avtonomne administracije

Ta model dopušča odcepitev administracije od politike do te mere, da se administracija izogne oziroma osvobodi nadzora tako politike kot tudi demokratičnega nadzora. Tako nekateri avtorji (Tullock 1965, Niskanen 1971, Dunleavy 1991) opozarjajo, da lahko administracija začne delovati v skladu s svojim interesom in ne v skladu z javnim. V nekaterih pogledih lahko samostojna administracija začne posegati ali celo dominirati na področju oblikovanja politik, čeprav je to v domeni izvoljenih predstavnikov. Najpomembnejši element tega modela je torej ločenost administracije od politike, vendar za razliko od prvega modela administracija nikakor ni podrejena politiki (Mouritzen in Svava 2002, 35-36).

- model odzivne administracije: administracija predstavlja podporo politiki

Ta model je podoben prvemu, vendar se razlikuje v poudarjanju politične narave delovanja in odnosa do administracije. V tem modelu izvoljeni predstavniki (politični funkcionarji) delujejo tudi na področjih administracije in neposredno postavljajo pravila; administracija pa sprejema in ponotranja norme politikov ter jim sledi. Ta model temelji na dejstvu, da politiki iščejo politično podporo administracije. Administracija se počuti dolžna imeti podobne poglede kot politiki, saj je nad njo direkten politični nadzor. Administracija je tako komplementaren partner izvoljenim predstavnikom in predstavlja podporo politiki. Model tako poudarja dominantno vlogo političnih predstavnikov, ker imajo (izvoljeno) formalno pozicijo in podporo stranke. Na drugi strani pa je pomembno tudi sledenje administracije tem izvoljenim predstavnikom in njihovi politiki (Mouritzen in Svava 2002, 36-38).

- model prekrivanja vlog

Zadnji model opisuje prepletanje značilnosti administracije in političnih funkcionarjev ter prekrivanje vpliva enih in drugih. Med njimi se vzpostavlja močna povezanost in recipročnost. Ta pristop predstavlja, da administracija aktivno sprejema odločitve na mnogih področjih, vključujoč politiko; na drugi strani pa tudi politiki delujejo in odločajo o stvareh, povezanih z administracijo. Avtorja v nekem trenutku celotno stvar še bolj posplošita, saj pravita, da ni razlike med izvoljenimi političnimi funkcionarji in administracijo ter ta model primerjata s »čistim hibridom« Aberbacha, Putnama in Rockmana (Mouritzen in Svava 2002, 38-42).

Obstajajo še drugi pristopi k temu modelu. Krause na primer trdi, da lahko imajo politični funkcionarji in javni uslužbenci vpliv drug na drugega, če je ena stran nekoliko prevladujoča ali, če se obe strani vzajemno prilagodita druga na drugo (Krause 1999). Farazmand opisuje »model dvojnih vlog« kot pristop, ki obravnava javne uslužbence kot sestavni del političnega procesa. Odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji so medsebojno (po)mešani, interaktivni, tekoči in povezovalni, ne pa deljeni ali hierarhični. V skladu s tem pristopom bi morali/morajo javni uslužbenci in politični funkcionarji delati skupaj - morajo sodelovati in si ne nasprotovati, prav tako pa morajo spodbujati učinkovito in uspešno delovanje uprave in vlade (Farazmand 1997, xi).

Razlike med opisanimi štirimi modeli⁵² temeljijo na razširitvi hierarhičnega odnosa ter relativni ločenosti javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev. Ključna razpoznavna lastnost prvega modela je torej jasna podrejenost javnih uslužbencev političnim funkcionarjem in ločene vloge ter norme vsake od skupin. Pri drugem modelu je enak ali celo večji vpliv javnih uslužbencev nad političnimi funkcionarji ter popolna ločenost političnih funkcionarjev od vloge javnih uslužbencev. Tretji model se od ostalih razlikuje glede na značilno podrejeno vlogo javnih uslužbencev političnim funkcionarjem, vendar (za razliko od prvega modela) pri tem modelu tudi politične norme prevladujejo nad administrativnimi. Temeljna značilnost zadnjega, četrtega modela pa je medsebojni vpliv med izvoljenimi političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci ter skupna, deljena vloga obeh akterjev. Tabela 3.3 predstavlja povzetek značilnosti vsakega od prej analiziranih modelov.

⁵²Več v Mouritzen in Svava (2002, 31-42).

Tabela 3.3:Primerjava modelov upravno-političnih odnosov po Mouritzenu in Svavi

	Model ločenih vlog	Model avtonomne administracije	Model odzivne administracije	Model prekrivanja vlog
stopnja hierarhije PF in JU	jasna podrejenost JU	JU imajo enak ali večji vpliv	jasna podrejenost JU	vzajemen vpliv
obseg ločevanja sfer	jasna delitev vlog in funkcij	JU oblikujejo politike; PF so izključeni iz uprave	izvoljeni PF morda sodelujejo z JU	vsaka skupina je vključena v vlogo druge
narava upravnih norm	zavezanost k nevtralnosti	zavezanost k nevtralnosti in ohranjanje pristojnosti urada	zavezanost k odzivnosti	zavezanost k nevtralnosti in odgovornosti do politike ter javnosti
oblika vlade	negotova: pogosto povezana s sistemom imenovanih izvrševalcev	negotova: največji potencial za sistem imenovanih izvrševalcev	sistem močnih političnih izvrševalcev	parlamentarni sistem ali sistemom imenovanih izvrševalcev
vloga in prispevek ključnega izvoljenega PF	izvoljeni PF določajo cilje in nadzirajo njihovo izvajanje	izvoljeni PF odobrijo politike	uzakonjanje in nadziranje politik	izvoljeni PF oblikujejo politike in so v stikih z JU pri izvajanju politik
vklučenost JU v politiko	nizka, čeprav svetujejo PF	visoka	nizka, razen kot zastopnik PF	zmerna do visoka kot pobudniki in tudi kot svetovalci
stopnja vpliva JU na oblikovanje politik	nizka	visoka	nizka	zmerna

JU – javni uslužbenci; PF – politični funkcionarji

Vir: Mouritzen in Svava (2002, 43)

V tem poglavju je podanih nekaj temeljnih teoretskih izhodišč o upravno-politični dihotomiji, predstavljene so tudi glavne značilnosti javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev ter idealno tipski modeli oziroma podobe odnosov med njimi. Ker se empirični del magistrskega dela nanaša na politične funkcionarje in visoke javne uslužbence na lokalni ravni (v občinah), v poglavju, ki sledi, s pomočjo izbrane mednarodne raziskave analiziramo upravno-politične odnose v organih lokalne samouprave.

4 JAVNI USLUŽBENCI IN POLITIČNI FUNKCIONARJI NA LOKALNI RAVNI

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu (evropske) liberalne demokracije (Stoker 1991, 1) in je civilizacijska pridobitev ter teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti. Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi⁵³ (Brezovšek in drugi 2008, 120).

O lokalni samoupravi lahko govorimo le, če država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločati o določenih vprašanjih, v katera se sama ne vmešava, in jim zagotovi potrebna sredstva za urejanje teh zadev. Lokalne skupnosti, ki jim država prizna lokalno samoupravo, so javnopravne skupnosti, ki imajo na svojem območju določen obseg oblasti. Ta oblast ni izvirna, ni vrhovna in ni neodvisna, saj ima takšno oblast lahko le država. Lokalne skupnosti imajo toliko oblasti (pravic), kolikor jim jih podeli država (Virant 1998, 162).

Prava vloga lokalne samouprave je torej v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (centra) omejena tako, da je manj možnosti za njeno odtujitev in zlorabo (Vlaj 1998). Sistem lokalne samouprave v demokratični državi omogoča, da so nekatere javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo to mogoče, če bi bila vsa oblast centralizirana (Vlaj 2004 in 2005).

Načela, ki vodijo lokalno samoupravo, so: načelo avtonomije, načelo subsidiarnosti in načelo regionalizacije. Načelo avtonomije temelji na neodvisnosti enot lokalne samouprave od države. Načelo subsidiarnosti govori o prenosu odločanja na najnižjo možno raven v korist

⁵³Grafenauer (2000, 13-14) lokalno skupnost opredeljuje kot posebno vrsto družbene skupine, ki temelji na prostorski organizaciji družbe oziroma skupnem življenju ljudi na nekem geografskem prostoru. Bistveno pri opredelitvi lokalne skupnosti je načelo, da posamezniki lokalne skupnosti svoje skupne potrebe in interese zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi. Poleg prebivalcev in ozemlja samega pa kot nujen element navaja še integriranost ljudi, ki bistveno prispeva k trdnosti vezi med posameznimi deli skupnosti in povezuje ljudi v skupino. Več v Grafenauer (2000).

prebivalcem. Načelo regionalizacije pa sloni na prenosu dela politične in ekonomske moči z države na nižje enote lokalne samouprave (Brezovšek 2005, 69).

Avtorji navajajo pet glavnih elementov lokalne samouprave, in sicer teritorialni element, ki določa lokalni skupnosti subjektiviteto lokalne samouprave; funkcionalni poudarja izvajanje nalog lokalnih skupnosti, ki so v skladu z interesi njenih prebivalcev; organizacijski temelji na odgovornosti članov skupnosti, ki preko organov opravljajo te naloge; materialno-finančni, ki določa, da ima vsaka lokalna skupnost lastna materialna in finančna sredstva, za opravljanje nalog ter pravni element, ki temelji na tem, da ima vsaka lokalna skupnost status pravne države (Kaučič in Grad 2000, 322-323).

Primarna naloga lokalne samouprave je torej prenos odločanja o zadevah lokalnega pomena (zadeve, ki se dotikajo vseh prebivalcev lokalne skupnosti) na lokalno raven. Lokalna samouprava dodeljuje moč odločanja najnižji možni enoti, kar pomeni, da lokalna skupnost pridobi status samoupravnosti, avtonomije (Brezovšek in drugi 2008, 120).

Lokalne skupnosti so lahko ožje (občine) ali širše⁵⁴ (Kaučič in Grad 2000, 322). Lokalna samouprava se torej uresničuje v občinah, v večini držav pa tudi v drugih širših lokalnih samoupravnih skupnostih (Haček 2005b). Občine so raven oblasti, ki je najbližje državljanom; odzivajo se najbolj raznolikemu prebivalstvu in na najintenzivnejše socialne, gospodarske in politične probleme v vsaki državi. Tako so občine odgovorne za zagotavljanje široke palete storitev. Nekatere od njih se razvijejo na tej (nižji) ravni, druge pa se oblikujejo na višjih, vendar se prenesejo v izvajanje na lokalno raven. Tukaj pride do stika med izvoljenimi političnimi funkcionarji, drugimi politiki, javnimi uslužbenci in državljani, zato interakcije navadno potekajo neposredno, iz oči v oči. Poleg tega na lokalni ravni pri reševanju (predvsem socialnih) problemov sodeluje največje število neprofitnih organizacij in nevladnih ustanov. (Mouritzen in Svava 2002, 6). Obseg storitev, ki jih zagotavljajo občine, je odvisen od posamezne države. Države se razlikujejo po velikosti javnega sektorja, stopnji decentralizacije, zagotavljanja storitev in konsolidaciji vlade (Mouritzen in Svava 2002, 76).

⁵⁴ Širše lokalne skupnosti se v državah imenujejo različno, na primer v Veliki Britaniji grofije; Franciji departmaji; Italiji, Španiji in Belgiji province; Portugalski distrikti,... (več v publikaciji *Local and regional structures in Europe* 2005).

4.1 Tipologija sistemov lokalnih samouprav

Razmišljanje o različnih tipologijah sistemov lokalnih samouprav se povezuje z vprašanjema vertikalne dimenzije odnosa moči (to je med občinami in višjo ravno vladanja) ter horizontalne dimenzije odnosa moči, torej med lokalnim svetom in županom in/ali drugimi političnimi/upravnimi voditelji v občini (Heinelt in Hlepas 2006, 21).

Že v poglavju 3 smo zapisali kar nekaj značilnosti razmerja med politiko in upravo in marsikaj velja za to razmerje tudi na lokalni ravni, seveda pa obstajajo določene specifike. Ena izmed najpomembnejših je ta, da lokalni politiki bolj uresničujejo politiko višjih ravni, kot pa jo sami ustvarjajo. Posledica takšne njihove vloge je razmejitev pristojnosti med državnim in lokalnim. Predpisi lokalni oblasti ne dajo veliko manevrskega prostora za oblikovanje samostojne politike na določenem področju, zato lahko govorimo le o relativni samostojnosti (Schultz 1979, 79).

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

4.1.1 Vertikalna dimenzija

Primerjalna analiza lokalnih samouprav uporablja različne delitve vertikalne dimenzije odnosa moči oziroma delitve pristojnosti med lokalno in višjo ravno vladanja. Bennett (1993) na primer razlikuje med (1) dvojno strukturo, kjer na lokalni ravni sočasno delujejo občine in državne agencije, vendar z različnimi pristojnostmi (primer Velika Britanija); (2) taljenim sistemom, kjer so lokalni organi in njihove pristojnosti določene tako z lokalne kot tudi z višje ravni vladanja (primer Poljska, Češka, Madžarska) in (3) mešanim sistemom (primer Danska in Švedska)⁵⁵.

⁵⁵ V angleščini: dual structure; fused system in mixed system (Bennett 1993).

Goldsmith (1992) je oblikoval tipologijo sistema lokalnih samouprav, ki temelji na ciljih ali načelih, ki jih poudarja določen model: (1) klientelistični/patronažni model močno predpostavlja, da je primarna naloga lokalnih politikov zagotoviti, da so interesi njihove skupnosti dobro podprti (ne nazadnje tudi glede posebnih javnih dobrin in storitev) ter zastopani na višjih ravneh oblasti (primer Francija, Italija, Grčija); (2) model gospodarskega razvoja⁵⁶ predpostavlja, da je najpomembnejša naloga lokalne samouprave spodbujati gospodarski razvoj mesta; osnovne storitve in zaščita za državljane (požarna varnost, policija in prometna omrežja) so temelj za oblikovanje razvojnih politik; tudi od lokalnih politikov se pričakuje krepitev lokalnega gospodarskega razvoja (primer Združene države Amerike)⁵⁷; (3) v modelu države blaginje je učinkovito izvajanje storitev (v povezavi z nacionalnimi standardi o pravičnosti in prerasporeditvi) oblikovalo lokalno samoupravo; običajno lokalni interesi niso zastopani samo preko posameznih predstavnikov, ampak preko združenj lokalnih oblasti na nacionalni ravni; od lokalnih politikov se pričakuje, da so dobri menedžerji, poleg tega pa učinkovito zagotavljanje dobrin daje velik poudarek plačanim visokim strokovnim uradnikom, kar nekateri kritizirajo kot lokalni birokratski paternalizem (primer Nemčija, Nizozemska, Velika Britanija, skandinavske države); (4) v nekaterih od držav blaginje (predvsem v Britaniji) pa se je na podlagi izkušenj iz Združenih držav Amerike izoblikoval potrošniški model, v katerem se je lokalna samouprava odmaknila od vloge proizvajalca storitev, da jih lahko (samostojno ali v sodelovanju z lokalno upravo) zagotavljajo druge agencije; glavna razlika v primerjavi z modelom gospodarskega razvoja je v tem, da je lokalna samouprava omejena tako, da omogoča zgolj funkcije, ki se nanašajo na tržne mehanizme za gospodarski razvoj mesta.

Opisana tipologija sistema lokalnih samouprav, ki temelji na merilu posebnih ciljev in načel posameznega modela, vsekakor predstavlja zanimiv vpogled, vendar ta merila ne zadostujejo za dokončno umestitev lokalne samouprave celotne države: tako imenovani klientelistični model ni (več) primeren za vse metropolitanske občine južnoevropskih držav, saj se namesto njega pojavlja model gospodarskega razvoja. Poleg tega se v občinah severnoevropskih držav kot prevladujoč model kaže mešanica med modelom države blaginje in potrošniškim modelom (Heinelt in Hlepas 2006, 25).

⁵⁶ V angleščini tudi »Boosterism« ali »Growth machine« model (Heinelt in Hlepas 2006, 25).

⁵⁷ Glej tudi Peterson (1981) in Svava (1998).

Še zanimivejša pa je delitev med tremi tipi sistemov lokalne samouprave, ki odraža tako delitev pristojnosti pri zagotavljanju storitev kot tudi politično moč/vpliv na lokalni v primerjavi z višjo ravno vladanja (Hesse in Shape 1991). (1) Prvi razdelek v tej tipologiji je tako imenovana Franko skupina, za katero je značilno, da lokalna samouprava pokriva teritorialno opredeljene skupnosti in da oblikuje teritorialne strukture za posredovanje interesov na nižji ravni vladanja. Od župana se pričakuje, da predstavlja interese te skupnosti na višji ravni vladanja. V to skupino se uvrščajo Francija, Italija, Belgija, Španija, Portugalska in Grčija. (2) Drugi razdelek predstavlja tako imenovana Anglo skupina, ki zajema Združeno Kraljestvo in Irsko, prav tako pa tudi Kanado, Avstralijo, Novo Zelandijo in (v nekaterih pogledih) Združene države Amerike. Za to skupino je značilen šibak pravni in politični status lokalne samouprave, a je kljub temu pomembna pri oblikovanju in izvajanju javnih storitev; lokalne oblasti imajo zato bolj funkcionalno kot politično vlogo. Šibak formalnopravni politični status lokalne samouprave je potrebno obravnavati v skladu z načelom nadvlade nacionalnega parlamenta, torej osrednjo vlogo le-tega v unitarnem političnem sistemu. Vse to se odraža tudi v na eni strani šibkem položaju župana kot političnega voditelja in na drugi strani moči izvršilnih uradnikov in občinskih svetnikov v zvezi z zagotavljanjem storitev. (3) Tretji razdelek je tako imenovana Severna in srednja evropska skupina s skandinavskimi državami, Nemčijo, Nizozemsko, pridružita pa se jim lahko tudi Avstrija in Švica. V tej skupini je močan poudarek na oblikovanju in izvajanju javnih služb lokalne samouprave (kot v Anglo skupini). Lokalna samouprava je tako institucionalno opredeljena (z močnim ustavnim položajem in relativno visoko finančno neodvisnostjo) kot avtonomna decentralizirana raven oblikovanja politik.

Bistveno bolj kot vertikalna dimenzija odnosa moči nas za potrebe magistrskega dela zanima horizontalna dimenzija oziroma delitev moči med lokalnim svetom in županom in/ali drugimi političnimi/upravnimi voditelji v občini.

4.1.2 Horizontalna dimenzija

Tipologije sistemov lokalnih samouprav glede na horizontalno delitev moči se torej osredotočajo na razmerja med lokalnim svetom, županom in izvršilnimi uradniki, omogočajo pa tudi relevantno opazovanje. Raziskovanje razlik v vlogah in delitvah pristojnosti/nalog med županom, svetom in občinsko upravo je pomembno, ker se lahko križajo glede na že prej

opisane tri tipe sistemov lokalnih samouprav (Hesse in Shape) ali pa celo poudarjajo razlike med njimi (Heinelt in Hlepas 2006, 29).

Skupna splošna razlika se odraža v zakonsko opredeljeni razdelitvi med zakonodajno in izvršilno funkcijo. V dualističnem sistemu sta funkciji ločeni, v monističnem pa združeni. Natančneje; v monističnem tipu lokalne samouprave je izvoljen občinski svet (edini) najvišji organ odločanja; občinska uprava (in z njo tudi direktor) pa brez pristojnosti za avtonomno odločanje deluje v skladu z navodili občinskega sveta, ki upravo tudi nadzira. V dualističnem sistemu je izvoljen občinski svet priznan kot glavni organ oblikovanja politik, vendar ima direktor občinske uprave določene pristojnosti za sprejemanje lastnih odločitev, ki ne izhajajo iz občinskega sveta. S to delitvijo se lahko raziskujejo še dodane razlike, in sicer (1) vloga župana – (ne)izvajanje izvršilne funkcije; (2) v izvajanju izvršilne funkcije samostojno ali skupaj s kolektivnim organom in (3) v obliki, kako je župan izvoljen (Wollmann 2004, 151-152). Razlika med monističnim in dualističnim sistemom pa v praksi ni vedno tako jasna, kot se zdi s pravnega vidika. To še zlasti velja, kadar so izvršilne funkcije združene v različnih oblikah odborov ali pa kadar lahko, v dualističnem sistemu, lokalni svet posega v upravne zadeve in s tem v dejansko izvajanje izvršilnih funkcij (z močno večino, ki jo oblikuje ena stranka oziroma, kadar koalicija lahko nadzoruje upravo) (Heinelt in Hlepas 2006, 30).

Tudi Mouritzen in Svava sta oblikovala tipologijo sistemov lokalnih samouprav, usmerjeno na horizontalno delitev moči. V nadaljevanju si njuno tipologijo pogledjmo nekoliko podrobneje, saj smo na podlagi te delitve moči razvili idejo za lastno raziskovanje (glej podpoglavje 5.2).

Mouritzen in Svava opišeta vrh vodstva kot stik med javnimi uslužbenci, ki so na vrhu upravne sfere, in političnimi funkcionarji, ki so na vrhu politične sfere. Na eni strani predpostavljata možnost, da ti skupini akterjev ohranjata distanco in pazljivo uravnavata izmenjavo virov z drugo skupino; po drugi strani pa je možno, da obstaja pozitivna povezanost med obema sferama in tako nastane združeno vodstvo javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev (Mouritzen in Svava 2002, 7). Zamisel o vrhu izvira iz dela Petra Selfa, ki opiše dogajanje na vrhu kot mešanje vodstva; vizualizira pa ga z lokom, katerega levi del predstavlja političen proces, desni del pa upravni proces. Na vrhu loka pride do stika, ki predstavlja kritično točko, v kateri se srečata političen in upravni tok ter v kateri se zlijejo politični in upravni vplivi, ki so bili ustvarjeni na nižjih ravneh (Self 1979, 150-151).

Pri oblikovanju modelov je njuno razmišljanje temeljilo na hipotezi, da strukturne značilnosti občinske uprave v neki določeni državi odražajo ravnovesje ali kompromis med tremi organizacijskimi načeli, in sicer med (1) vladanjem ljudstva (nestrokovne javnosti), (2) političnim vodstvom in (3) strokovnostjo.

- Vladanje ljudstva

Načelo vladanja ljudstva pomeni, da morajo državljani, ki so izvoljeni za določeno politično funkcijo, intenzivno in učinkovito sodelovati pri sprejemanju odločitev. Predstavniška demokracija se po definiciji povezuje z vladanjem ljudstva. Izvoljen predstavnik predstavlja povezavo med državljani in organi vladanja; pogosto pa služi tudi kot neformalni varuh, ki pomaga izboljšati odzivnost osebja za potrebe posameznega državljana. Glede na njihovo neposredno odgovornost do volivcev si politiki prizadevajo odgovarjati na njihove potrebe in želje (Mouritzen in Svara 2002, 51).

- Politično vodstvo

Vloga politikov v upravno-političnem odnosu je v spodbujanju pomembnih odločitev in v vnašanju energije in strasti v politični sistem (Aberbach in drugi 1981). V pojmu »politično vodstvo« je torej združeno zbiranje spornih vprašanj, predlaganje inovativnih načrtov in projektov, dajanje usmeritev, generiranje virov, sklepanje kompromisov, vključevanje državljanov; skratka premikanje stvari. Potencialni politični voditelji dajejo usmeritve za vodenje (Mouritzen in Svara 2002, 52).

- Strokovnost

Politični sistem potrebuje za delovanje (kot že zapisano) energijo, prav tako pa tudi analiziranje problemov, strateško razmišljanje, dobre predloge, ki so oblikovani iz izkušenj drugih občin, doslednost in poštenost pri zagotavljanju storitev, stalnost in trajno zavezanost ter produktivno uporabo sredstev. Lokalna samouprava torej mora biti organizirana tudi na načelu strokovnosti, racionalnosti in učinkovitosti, kar omogočajo strokovnjaki, ki imajo posebne poglede in predstavljajo ozadje vladanja. Politiki se odzivajo na zahteve, strokovnjaki pa iščejo rešitve za zagotavljanje potreb (Svara 1990). Večina mest različnih velikosti poskrbi za kombinacijo političnega vodstva z upravnim znanjem. Strokovnjak je lahko menedžer, ki ga izbere lokalni svet in mu podeli široko odgovornost, ne le do neposredne upravne organizacije, ampak tudi, da služi kot strokovni vodja, ki identificira

probleme in daje lokalnem svetu priporočila za oblikovanje politik (Mouritzen in Svava 2002, 52-53).

Kljub temu da Mouritzen in Svava upoštevata vsa tri organizacijska načela, postavljata politično vodstvo kot izhodišče za razvoj tipologije. Temeljno vprašanje je namreč, kako se politična moč pridobiva, vzdržuje/ohranja, izvaja in deli. Politična moč je odvisna od stopnje nadzora političnega akterja – bodisi ene osebe bodisi kolektivnega organa – na dveh prizoriščih. Prvič, v kolikšni meri nadzoruje ena oseba ali več političnih akterjev občinski svet in drugič, v kolikšni meri eden ali več političnih akterjev nadzoruje izvrševanje nalog. Formalna struktura nam lahko odgovori na zastavljeni vprašanji, vendar avtorja opozarjata, da so (vsaj tako ali pa še bolj) pomembna vzpostavljena neformalna pravila in norme v določenih občinskih organih (Heinelt in Hlepas 2006, 31).

Mouritzen in Svava sta torej proučevala globino spajanja in mešanja uprave in politike, saj sta analizirala, kako politični (župan) in upravni (direktor občinske uprave⁵⁸) voditelji vplivajo drug na drugega ter kako se dopolnjujejo. Na podlagi analize sta izoblikovala štiri idealne modele vladanja na lokalni ravni, in sicer (1) model močnega župana, (2) model vodje odbora, (3) model kolektivnega telesa in (4) model lokalni svet – menedžer. S tem sta pomembno prispevala k (precej omejenemu) proučevanju odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.

Ko že zapisano, smo na podlagi tipologije vladanja na lokalni ravni Mouritzena in Svare izoblikovali idejo za lastno raziskovanje, analiziranje in kasneje za strukturiranje modelov izvršilne veje oblasti v slovenskih občinah. V nadaljevanju magistrskega dela zato najprej opisujemo značilnosti vsakega od idealnih modelov, nato pa analiziramo še izsledke mednarodne raziskave, na podlagi katere sta Mouritzen in Svava dejansko oblikovala njune modele vladanja na lokalni ravni.

⁵⁸Mouritzen in Svava uporabljata kratico CEO (chief executive officer), v magistrskem delu pa zaradi lažje primerljivosti s slovensko ureditvijo uporabljamo prevod direktor občinske uprave.

4.2 Idealni modeli vladanja na lokalni ravni

Izziv, ki se pojavlja pri kategorizaciji modelov, je, da se v nekaterih državah oblikujejo specifične strukture, ki jih je potrebno obravnavati kot posebno obliko. To še posebej velja za model lokalni svet – menedžer v Avstraliji, na Irskem in v Združenih državah Amerike. V večini ostalih držav pa so se razvile strukture, ki odražajo nacionalne razmere in preference, vendar le-te niso izrecno izpostavljene. Na podlagi razlik, kako so (že prej) opisana organizacijska načela vključena v strukturo vladanja v posamezni državi, je mogoče prepoznati štiri idealne tipe/modele vladanja na lokalni ravni. Namen teh modelov ni v povzemanju značilnosti, po katerih se medsebojno razlikujejo, ampak v poudarjanju in iskanju specifičnosti čistega modela (Mouritzen in Svava 2002, 55).

4.2.1 Model močnega župana

Izvoljen župan nadzira delovanje večine občinskega sveta in je tudi zakonsko v celoti odgovoren za vse izvršilne funkcije. Direktor občinske uprave opravlja naloge, ki jih določi župan; tako je podrejen županu, saj ga le-ta lahko zaposli in tudi odpusti brez soglasja drugih politikov ali političnih organov. Poleg direktorja občinske uprave lahko župan zaposli tudi politične svetovalce, ki mu pomagajo pri njegovih funkcijah. Pri tej obliki vladanja je izrazito poudarjeno načelo političnega vodstva. Vladanje ljudstva in strokovnost se tako prilagajata močnemu političnemu vodstvu (Mouritzen in Svava 2002, 55).

4.2.2 Model vodje odbora

Ena oseba je očitni politični vodja občine – lahko ima (ali pa tudi ne) naziv župan. Politični vodja lahko nadzira (ali ne) lokalni svet. V tem modelu so izvršilne moči razdeljene. Politični vodja je lahko pristojen za nekatere izvršilne funkcije, za ostale pa je pristojno kolektivno telo, torej stalni odbori, ki jih sestavljajo izvoljeni politiki in direktor občinske uprave. V tem modelu prihaja do bolj enakomernega mešanja vseh treh organizacijskih načel kot v ostalih modelih (Mouritzen in Svava 2002, 56).

4.2.3 Model kolektivnega telesa

Center za odločanje predstavlja kolektivno telo, izvršilni odbor, ki je odgovoren za vse izvršilne funkcije. Izvršilni odbor sestavljajo izvoljeni lokalni politiki in župan, ki mu tudi predseduje. V tem modelu je največji poudarek na načelu vladanja ljudstva (člane kolektivnega telesa izvoli ljudstvo); načeli političnega vodstva in strokovnosti pa se mu prilagajata (Mouritzen in Svava 2002, 56).

4.2.4 Model lokalni svet – menedžer

V tem modelu so vse izvršilne funkcije v rokah strokovnega administratorja (mestnega menedžerja), ki ga imenuje lokalni svet. Lokalni svet ima sicer splošen nadzor nad politiko, vendar je omejen v sodelovanju na področje upravnih zadev. Lokalni svet je razmeroma majhno telo; vodi ga župan, ki je formalno predsedujoči in zadolžen za svečane/protokolarne funkcije. V tem modelu je poudarek na načelu strokovnosti, načeli vladanja ljudstva in političnega vodstva pa sta omejeni (Mouritzen in Svava 2002, 56).

V povezavi s tem modelom omenjamo polemiko, saj ta ureditev oblasti v svoji idealni obliki skoraj popolnoma uteleša upravno-politično dihotomijo. Pred več kot šestdesetimi leti so Stone, Price in Stone ugotovili, da je v splošnem nemogoče, da mestni menedžer ne bi bil vodja v političnih zadevah (Stone in drugi v Haček in drugi 2008, 26). Danes nekateri zavzemajo še trdnejše stališče. Nalbandian (1991) razpravlja, da sta zapletenost in zmeda v urbanih predelih pustili menedžerju le malo izbire; položaj zahteva pogajanja, barantanje in mešetarjenje med tekmujočimi interesi skupnosti. Nekateri avtorji vztrajajo, da je upravno-politična dihotomija še vedno pereč problem v tem tipu oblasti (Heilman in drugi 1994). V zadnjih letih so akademiki iskali bolj izpopolnjeno razumevanje odnosa *politics-polity-uprava* in prevladujoč pogled govori o partnerstvu, to je o delitvi moči med imenovanim uradnikom in izvoljenim funkcionarjem. Priznan Svarov model »dihotomija-dualnost« deli osnovne oblastne naloge v štiri kategorije, in sicer poslanstvo, javne politike, uprava in menedžment. S krivuljo grafično opiše tipično delitev nalog in odgovornosti med lokalnim svetom in menedžerjem za vsako področje. Oblastno telo skoraj povsem prevladuje pri določanju poslanstva; ostali krivulji sta deljeni, saj je policy področje razdeljeno na skoraj enaka dela. Ta idealna delitev se v realnosti ne pojavlja prav pogosto (Haček in drugi 2008, 26-27).

4.3 Izsledki mednarodne raziskave ter klasifikacija sodelujočih držav

Tipologija idealnih modelov vladanja na lokalni ravni Moritzena in Svare temelji na obsežni mednarodni primerjalni raziskavi, poimenovani *The U. Di. T. E.*⁵⁹ *Leadership Study*, v kateri je sodelovalo več kot štiri tisoč visokih javnih uslužbencev lokalnih oblasti iz štirinajstih držav⁶⁰. Primarni predmet študije predstavljajo najvišji imenovani uradniki - direktorji občinskih uprav. Direktor občinske uprave predstavlja vez med politično in upravno sfero, saj je tesno povezan na eni strani z najvišjimi politiki ter na drugi strani z javnimi uslužbenci, mediji in občani. Direktor občinske uprave je zadolžen, da se sprejete lokalne politike in programi izvajajo ustrezno⁶¹. Poleg direktorjev občinskih uprav pa so ju zanimali tudi najvišji politični voditelji v občini, ki predstavljajo sekundarni predmet študije. Čeprav sta v raziskavi vzela pod drobnogled direktorje občinskih uprav, se je kar nekaj vprašanj nanašalo na naravo vodstva najvišjega izvoljenega uradnika (v večini držav je to župan). Kljub temu da v nekaterih državah opravlja samo protokolarne funkcije in vodi seje občinskega/mestnega sveta, predstavlja ta oseba najvišjega izvoljenega političnega funkcionarja (Mouritzen in Svava 2002, 8-13).

Raziskava je sestavljena iz petih sklopov, in sicer (1) vloga političnih in upravnih voditeljev; (2) razdelitev vpliva pri odločanju; (3) aktivnosti direktorja občinske uprave (mreženje); (4) vedenje direktorja občinske uprave glede na organizacijske spremembe in (5) motivacija za delo. Vedenja, stališča in poglede direktorjev občinskih uprav so raziskovali skozi tri vrste dejavnikov, in sicer (1) značilnosti, ki jih je mogoče pripisati posameznemu direktorju občinske uprave (družbeno ozadje, izobrazba, poklic); (2) značilnosti, ki so odvisne od okolja/skupnosti (socialne, politične, organizacijske in gospodarske) in (3) značilnosti državne ureditve (oblika vladavine, obseg in samostojnost lokalne samouprave, nacionalna struktura). Žarišče raziskave predstavljajo naslednji ključni vidiki dogajanja v vrhu vodstva: aktivnost direktorjev občinskih uprav; vključenost direktorjev občinskih uprav pri svetovanju politikom; definiranje idealnega politika in njihov obseg vplivanja ter oblike odnosov med direktorji občinskih uprav in župani (Moritzen in Svava 2002, 13).

⁵⁹ U. Di. T. E. (Union des Dirigeants Territoriaux de L'Europe) je francoska kratica za Association of the European Local Government Chief Executives.

⁶⁰ Več v Mouritzen in Svava (2002).

⁶¹ Rose in Lawton (1999) kot glavne naloge direktorjev občinskih uprav navajata: (1) strateški menedžment; (2) ravnanje s človeškimi viri; (3) finančni menedžment; (4) marketing javnega sektorja; (5) vzpostavljanje sodelovanja s posamezniki in organizaciji v javnem sektorju in zunaj njega; (6) vodenje delovnega procesa in (7) obvladovanje sprememb.

Na vprašanje, kaj se razlikuje med direktorji občinskih uprav posameznih držav, avtorja ponujata štiri sklope spremenljivk, ki lahko prinašajo pomembne posledice v vrhu vodstva. Mouritzen in Svava najprej izpostavljata razlike med župani. Nekateri izmed njih so izredno aktivni, se izpostavljajo in so globoko vpeti tako v oblikovanje politik kot njihovo izvajanje, medtem ko so drugi nekje v ozadju. Šibka vloga župana lahko ustvari vakuum, ki ga dopolni močan direktor občinske uprave; oziroma (lahko tudi) obratno – močan župan lahko ustvari močnega direktorja občinske uprave. Kot drugo izpostavljata lastnosti direktorja občinske uprave, saj lahko na podlagi njegove izobrazbe, predhodnih izkušenj in podobnega prinese v okolje drugačne vrednote. Tretji sklop predstavlja narava političnega okolja, saj si lahko politične stranke o vsakem predlogu nasprotujejo ali pa ga sporazumno sprejmejo. Zadnji sklop predstavlja odločitev direktorja občinske uprave o pogostosti komunikacije z drugimi akterji v skupnosti. Direktor občinske uprave je lahko pri tem usmerjen (samo) navznoter ali pa je aktiven tudi izven njegovega (določenega) delovnega okolja (Mouritzen in Svava 2002, 13-16).

V mednarodni primerjalni analizi so torej sodelovali direktorji občinskih uprav iz štirinajstih držav, in sicer Francije, Španije, Portugalske, Italije, Danske, Švedske, Velike Britanije, Belgije, Nizozemske, Irske, Finske, Norveške, Avstralije in Združenih držav Amerike. Ob upoštevanju vseh naštetih dejavnikov in glede na podobnost oblike vladanja na lokalni ravni sta vsako od štirinajstih držav poskusila uvrstiti v enega od (že prej naštetih) idealnih modelov.

Čeprav je pri večini dokaj jasno, kateremu idealnemu modelu se ureditev vladanja na lokalni ravni posamezne države najbolj približa, pa lokalnih sistemov čisto vseh sodelujočih držav ni mogoče natančno opisati z enim od štirih idealnih modelov (na primer Združene države Amerike avtorja obravnavata tako v sklopu modela močnega župana kot v sklopu modela lokalni svet - menedžer). Ravno iz tega razloga je vsaka od štirinajstih držav posamično podrobno obravnavana.

Na splošno pa Mouritzen in Svava ugotavljata, da se model močnega župana oblikuje v državah z relativno majhnim lokalnim javnim sektorjem in relativno majhnimi organizacijami. Model vodje odbora je prisoten v državah, kjer imajo lokalne oblasti zelo pomembno vlogo (Švedska in Danska), pa tudi v državi, kjer je vloga lokalne oblasti sicer zmerna, a služi zelo veliki populaciji (Velika Britanija). Posledično direktorji občinskih uprav

v teh državah vodijo velike organizacije. Za model kolektivnega telesa so (v nasprotju s prejšnjim modelom) značilne relativno majhne organizacije. Model lokalni svet – menedžer najdemo v državah z majhnim do zmerno velikim lokalnim javnim sektorjem, kjer je v organizacijah zaposlenih med 100 in 200 javnih uslužbencev (z izjemo Irske). Tabela 4.1 prikazuje umestitev sodelujočih držav v idealne modele vladanja na lokalni ravni glede na njihovo ureditev sistema lokalne samouprave.

Tabela 4.1: Klasifikacija sodelujočih držav glede na idealne modele vladanja na lokalni ravni

	značilnost modela	države*
Model močnega župana	Izvoljen predstavnik, ki je glavni politični vodja upravnega odbora in poseduje veliko izvršilne oblasti.	Francija, Španija, Portugalska, Italija, Združene države Amerike ¹
Model vodje obora	Kvazi parlamentarna oblika s stalnimi odbori, izvršilnim (ali finančnim) odborom in županom ali političnim vodjem, ki prihaja iz prevladujoče stranke ali koalicijskih strank občinskega/mestnega sveta.	Danska, Švedska, Velika Britanija
Model kolektivnega telesa	Kolektivno telo je odgovorno za vse izvršilne funkcije; župan ima omejena pooblastila.	Belgija, Nizozemska
Model lokalni svet - menedžer	Izvršilne funkcije so v rokah strokovnega administratorja, ki ga imenuje občinski/mestni svet.	Združene države Amerike, Avstralija, Irska, Finska

*V raziskavi je sodelovalo štirinajst držav; Združene države Amerike se uvrščajo v dva modela glede na ureditev lokalne samouprave; v Norveški ureditvi lokalne samouprave pa lahko najdemo vse modele razen modela močnega župana, zato je avtorja ne uvrstila v posamezen model; ¹ V primeru ureditve župan-lokalni svet.

Vir: prirejeno po Mouritzen in Svava (2002)

V proučevanju upravno-političnih odnosov na lokalni ravni je (kot že rečeno) potrebno upoštevati tako razmerja med županom, direktorjem občinske uprave in lokalnim svetom, kot tudi vertikalno dimenzijo porazdelitve nalog in pristojnosti med lokalno in višjo ravno. To je še posebej pomembno za ugotavljanje ali je župan kot izvoljeni politični funkcionar zadolžen, da zastopa in/ali vodi občino s širokim ali zelo omejenim spektrom pristojnosti in odgovornosti na področju zagotavljanja storitev. Pomembno pa je tudi, kako obširna so njegova davčna in finančna pooblastila. Poleg tega se v pristojnostih župana skupaj s pristojnostmi občine ter pravnih in finančnih zmožnosti za urejanje lokalnih zadev pogosto skriva premik od »vladanja k vladovanju«, kar (lahko) zagotavlja izziv za mestno vodstvo v novo razvijajočih se lokalnih ureditvah upravljanja (Borraz in John 2004).

V Tabeli 4.2 zato prikazujemo klasifikacijo evropskih držav glede na vertikalno in horizontalno dimenzijo delitve moči, ki zagotavlja pomemben vpogled opredelitve lokalnih samoupravnih sistemov. Za vertikalno dimenzijo odnosov lokalne in centralne ravni je uporabljena klasifikacija Hesseja in Sharpa (1991), za horizontalno dimenzijo razmerij moči med županom, lokalnim svetom in direktorjem občinske uprave pa štirje idealni modeli vladanja na lokalni ravni Mouritzena in Svare (2002).

Tabela 4.2: Klasifikacija evropskih držav glede na vertikalno (Hesse in Sharpe) in horizontalno (Mouritzen in Svare) dimenzijo delitve moči

		Vertikalna dimenzija: tipi sistemov lokalnih samouprav (Hesse in Sharpe 1991)		
		<i>Franko skupina</i>	<i>Anglo skupina</i>	<i>Severno-srednja evropska skupina</i>
Horizontalna dimenzija: modeli sistemov lokalnih samouprav (Mouritzen in Svare 2002)	<i>Model močnega župana</i>	Francija, Grčija, Italija, Portugalska, Španija	Anglija ¹	Nemčija ² , Avstrija ³
	<i>Model vodje odbora</i>	/	Anglija ⁴	Danska, Švedska, (Avstrija) ⁵
	<i>Model kolektivnega telesa</i>	Belgija	Anglija ⁶	Nizozemska, Švica, (Nemčija)
	<i>Model lokalni svet-menedžer</i>	/	Irska	/

¹V primerih neposredno izvoljenega župana.; ²Brez zvezne dežele Hesse, ki je vključena v model kolektivnega telesa.; ³V šestih od devetih zveznih držav.; ⁴V primerih alternativne ureditve.; ⁵V treh od devetih zveznih držav.; ⁶V primerih z modelom kolektivnega telesa.

Vir: prirejeno po Heinelt in Hlepas (2006, 34)

V tem poglavju smo odnose med upravo (javnimi uslužbenci) in politiko (političnimi funkcionarji) postavili na lokalno raven. Na začetku smo prikazali obe dimenziji odnosa moči ter predstavili nekaj tipologij za proučevanje vertikalne in horizontalne razdelitve moči. Nato smo opisali idealne modele vladanja na lokalni ravni Mouritzena in Svare, analizirali izsledke obsežne mednarodno primerjane raziskave, na podlagi katere sta avtorja oblikovala njune idealne modele ter tabelarno prikazali klasifikacijo sodelujočih držav. Ob analiziranju vseh dejavnikov in spremenljivk, ki sta jih avtorja upoštevala pri uvrščanju držav v določen idealni model vladanja, se nam odpira vprašanje, kateremu idealnemu modelu se najbolj približa ureditev sistema lokalne samouprave (občin) v Sloveniji. V sledečem poglavju bomo poskušali na to vprašanje odgovoriti, saj najprej analiziramo vlogo župana in direktorja občinske uprave skozi normativni/zakonodajni okvir, kasneje pa na podlagi podatkov iz empirične raziskave odnos uprava-politika prikažemo tudi s praktičnega vidika.

5 JAVNI USLUŽBENCI IN POLITIČNI FUNKCIONARJI NA LOKALNI RAVNI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Na območju Slovenije je bila lokalna samouprava uvedena že sredi 19. stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je leta 1849 podpisal cesar; prva občinska zastopstva so bila na Kranjskem izvoljena leta 1850. Šestnajst let kasneje je bil izdan deželni zakon o občinah in od takrat se je zakonodajno urejanje lokalne samouprave nizalo nepretrgoma vse do leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem, ki je lokalno samoupravo odpravil. V komunalnem sistemu je bila občina tako imenovana družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava se je deloma odvijala v krajevnih skupnostih. Ta sistem je bil leta 1995 z uvedbo in začetkom delovanja novih občin odpravljen. Lokalna samouprava v Sloveniji tako praktično deluje od januarja 1995, ko so začele delovati teritorialno spremenjene občine z novo vsebino in novimi organi. V letih po ponovni uvedbi lokalne samouprave se je zgodilo veliko sprememb, zlasti na zakonodajnem področju. Reforma lokalne samouprave v Sloveniji pa še zdaleč ni končana, kar nam kažejo tudi številne primerjave s tujimi ureditvami, zlasti pa soočanje naše ureditve in prakse z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujejo Evropska listina lokalne samouprave⁶² ter težnje, usmeritve in priporočila Sveta Evrope in Evropske unije (Brezovšek in drugi 2008, 124-127).

Ustava Republike Slovenije v 139. členu občino opredeljuje kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, ki obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev (Ustava Republike Slovenije, 139. člen). Zakon o lokalni samoupravi definira občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter rešuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni (Zakon o lokalni samoupravi, 1. in 2. člen). Slednja je tudi ena najbolj pogostih definicij občine, obsega pa tri glavne sestavine: je najvažnejša oblika lokalne samouprave; se je oblikovala v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja (eno ali več, povezanih s skupnimi interesi) in ima položaj samoupravnosti (Šmidovnik 1995, 63).

V skladu s sodobnimi pojmovanji naj bi občina predvsem ustrezno zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev in izpolnjevala druge zakonsko določene naloge, zato se mora oblikovati na

⁶² Evropska listina lokalne samouprave je dostopna prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652>.

področju, na katerem lahko ustrezno izpolnjuje svoje naloge. Območje, na katerem naj bi se ustanovila občina⁶³, mora izpolnjevati pogoje, ki jih določa Zakon o lokalni samoupravi, zlasti mora biti zagotovljena popolna osnovna šola, dostopnost do primarne zdravniške in socialne oskrbe, preskrba z življenjskimi potrebščinami, komunalna opremljenost, poštne storitve, knjižnica, prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti in drugo (Kaučič in Grad 2000, 330). Da lahko izpolnjuje svoje pogoje, mora biti občina tudi dovolj velika, zato Zakon o lokalni samoupravi v 13.a členu določa, da naj bi občina imela najmanj 5000 prebivalcev in le izjemoma manj, če so za to podani razlogi, ki jih določa zakon. Kljub omenjenim določilom imamo v Sloveniji (kar) polovico občin (110) z manj kot 5000 prebivalci (SVLR 2011).

Delovno področje občine je v ustavi dokaj ozko opredeljeno, saj pod pristojnosti občine pripisuje le lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in ki zadevajo prebivalce občine. Najbolj splošna naloga občine je torej zadovoljevanje potreb njenih prebivalcev - občanov. V smislu organiziranja države je občina danes prevzela javne naloge, ki jih je določila država. Tako ločimo naloge občinske narave in naloge, ki so državne pristojnosti, a jih država prenese na občine: (1) zadeve lokalnega pomena so izvirno občinske naloge, ki jih občine same določijo v okviru svoje ustavne avtonomije, kar pomeni, da so v različnih občinah različne; (2) lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s področnimi zakoni in jih občina izvaja v lastni pristojnosti kot svoje naloge in (3) prenesene naloge državne uprave, ki so državne in jih država v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenese nanjo (Šmidovnik 1995, 73–74). Prvo in drugo vrsto nalog tako imenujemo izvirne, tretjo vrsto nalog pa prenesene naloge občine⁶⁴. Pri izvirnih nalogah gre za politično odločanje občine, prenesene pa predstavljajo strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov; občinski organi so pri izvirnih nalogah samostojni, pri prenesenih nalogah pa se med organi občine in državnimi organi vzpostavi hierarhični odnos (Virant 1998).

Delovanje občine krojijo trije organi - občinski svet⁶⁵, nadzorni odbor in župan (Zakon o lokalni samoupravi, 28. člen). Ti so zastopniki oziroma varuhi interesov občanov ter posredno uresničujejo pravico prebivalcev do lokalne samouprave. Ker pristojnosti župana podrobneje obravnavamo kasneje, na tem mestu na kratko opisujemo le občinski svet in nadzorni odbor.

⁶³ Ustava določa, da se občina ustanovi z zakonom, po prej izvedenem referendumu na območju, kjer naj bi se občina ustanovila. Rezultati referendumu pa za poslance Državnega zbora niso obvezujoči (Grad 1998).

⁶⁴ Za natančnejšo opredelitev nalog občine glej Katalog pristojnosti občin, 1997. Katalog pristojnosti občin je dostopen prek: http://www.lex-localis.info/files/ba795ec7-aa7f-4c6b-a182-d1a59aad74ff/632605314344413423_ZLS.pdf.

⁶⁵ V mestnih občinah se za ta organ uporablja pojem mestni svet.

▪ Občinski svet

Osrednji organ lokalne samouprave v občini je občinski svet, ki je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Izvoljen je na podlagi neposrednih, splošnih, tajnih in svobodnih volitev; izvolijo ga občani dotične občine. Občinski svet šteje od 7 do 45 članov (glede na število občanov)⁶⁶, njihov mandat traja štiri leta. Pristojnosti občinskega sveta so: sprejemanje statuta občine, odlokov in drugih občinskih aktov; sprejemanje prostorskih in drugih planov razvoja občine; sprejemanje občinskega proračuna in zaključnega računa; imenovanje in razreševanje članov nadzornega odbora ter članov komisij in odborov občinskega sveta; imenovanje in razreševanje predstavnikov občine v sosvetu načelnika upravne enote; odločanje o pridobitvi in odtujitvi nepremičnin ter nadzor nad delom župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi, 29. člen).

▪ Nadzorni odbor

Po zakonu je nadzorni odbor najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzorni odbor opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine⁶⁷; nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Člane imenuje občinski svet, svojo funkcijo pa opravljajo nepoklicno. Strokovno in administrativno pomoč nadzornemu odboru najpogosteje zagotavljata župan in občinska uprava (Zakon o lokalni samoupravi, 32 in 32.a člen).

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

Poleg organov pa v občini deluje tudi občinska uprava, ki opravlja naloge upravnega, strokovnega, pospeševalnega in razvojnega tipa, ki temeljijo na zagotavljanju javnih služb občinske pristojnosti. V njeni pristojnosti je izvajanje odločitev župana in občinskega sveta ter

⁶⁶ V občini z do 3000 prebivalcev ima občinski svet 7 do 11 članov; 5000 prebivalcev od 12 do 15 članov; 10000 prebivalcev od 16 do 19; do 15000 prebivalcev od 20 do 23 članov; do 20000 prebivalcev od 24 do 27 članov; do 30000 prebivalcev od 28 do 31 članov; preko 30000 prebivalcev od 32 do 35 članov in preko 100000 prebivalcev od 36 do 45 članov (Zakon o lokalni samoupravi, 38. člen). Če šteje občinski svet od 7 do vključno 11 članov, se člani občinskega sveta volijo po večinskem načelu. Če šteje občinski svet 12 ali več članov, se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu (Zakona o lokalnih volitvah, 9. člen).

⁶⁷ Premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice (Zakon o lokalni samoupravi, 51. člen).

priprava strokovnih podlag za njihove odločitve. Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, katerega naloga je tudi, da določi naloge in notranjo organizacijo uprave. Njen predstavnik je po naši zakonodaji župan, direktor občinske uprave pa skrbi za organizacijo in koordinacijo nalog občine oziroma za vodenje občinske uprave. Občinska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, ki urejajo občinske pristojnosti, zato lahko občinska uprava ustanovi občinsko inšpekcijo, ki ima iste pristojnosti kot inšpekcija na državni ravni. Občinska uprava odloča o upravnih stvareh na prvi stopnji, zoper njene odločbe je dovoljena pritožba na župana (Zakon o lokalni samoupravi, 49. in 50.a člen).

Občinske uprave so organizirane različno glede na velikost občin, saj v manjših občinah ni mogoče organizirati občinske uprave po resornem načelu, kot je to moč storiti v večjih občinah. Tako so lahko občinske uprave manjših občin organizirane kot enovit organ, večje pa so po resornem načelu oblikovale več upravnih organov, katerih število je odvisno od velikosti občine. Manjšim občinam je smotrno organizirati le nekaj upravnih organov: urad župana, organ za gospodarske javne službe, organ za družbene javne služne, finančni urad in potrebne pomožne službe. Občinska uprava vsake občine je uprava zase, organizirana je drugače in ima svoje naloge delovanja, kar je zapisano v statutu občine (Vlaj 1998, 282).

Vsaka občinska uprava pa mora biti vsaj toliko samostojna, da lahko uveljavi svojo strokovno neodvisnost. V vsaki občini je potrebna strokovna skupina za opravljanje strokovnih nalog – za občinski svet, za župana, za nadzorni odbor in seveda za občane. Zaposleni v občinski upravi morajo biti strokovnjaki za upravna, pravna, ekonomska, gradbena in tehnična ter druga področja (Prašnikar 2000, 47).

Občinska uprava je torej zadolžena za izvajanje strokovnih nalog in pripravljanje strokovnih podlag za odločitve župana in občinskega sveta. Ugotovili smo že, da v delovanju občine prihaja do neizogibnih interakcij med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji; zanima pa nas, kakšni (upravno-politični) odnosi so se razvili med njimi. Ker Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje, da je občinska uprava pod neposrednim nadzorom in vodstvom direktorja občinske uprave (zato je tudi najpogostejše v stiku s političnimi predstavniki, še posebej z županom), bomo v nadaljevanju podrobneje analizirali njegov zakonsko določen položaj, še prej pa pogledjmo vlogo župana v sistemu slovenske lokalne samouprave.

5.1 Vloga župana in direktorja občinske uprave skozi zakonodajo

Že na prvi pogled se vlogi župana in direktorja občinske uprave zelo razlikujeta, saj prvi dela (predvsem) s političnimi motivi – zagotavlja mora izpolnjevanje predvolilnih obljub, če želi ohraniti možnost ponovne izvolitve (v primeru, da je član stranke, tudi z njene strani prejema določene smernice delovanja); medtem ko naj bi drugi skrbel za strokovnost in zakonitost delovanja občinske uprave oziroma z drugimi besedami predvolilni program župana poskuša v čim večjem obsegu uresničiti v skladu z veljavnimi zakoni.

5.1.1 Župan

Župan je (poleg občinskega sveta in nadzornega odbora) organ občine; je politični funkcionar, izvoljen na neposrednih volitvah za mandatno dobo štirih let. Župana volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih in tajnih volitvah⁶⁸. Volitve se opravijo hkrati z volitvami v občinski svet (Katalog pristojnosti občin 1997).

V skladu z organizacijo dela občine in porazdelitvijo pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe je funkcija župana eksekutivna (izvrševalna) in koordinativna (usklajevalna). Vloge in naloge župana so:

- predstavljanje in zastopanje občine;
- predstavljanje občinskega sveta ter sklicevanje in vodenje njegovih sej;
- predlaganje proračuna, odlokov in drugih splošnih pravnih aktov občine;
- izvrševanje odločitev občinskega sveta;
- predstojništvo občinske uprave;
- skrb za objavo sprejetih splošnih pravnih aktov občine in varovanje ustavnosti in zakonitosti pri delu občinskih organov;
- vodenje občine kot svojevrstnega podjetja in nastopanje v premoženjskopравnih razmerjih občine;
- stiki z javnostmi, sklicevanje zborov občanov, razpisovanje lokalnih referendumov in odgovarjanje na vprašanja, pobude in predloge občanov;
- opravljanje prenesenih zadev in odločanje v upravnih zadevah iz občinske izvirne pristojnosti in iz prenesene (državne) pristojnosti (Zakon o lokalni samoupravi, 33. člen)⁶⁹.

⁶⁸ Župan je izvoljen neposredno po (dvokrožnem) večinskem sistemu (Katalog pristojnosti občin 1997).

⁶⁹ Za podrobnejši opis nalog glej Prilogo D.

Ena njegovih vidnejših funkcij je predstavljanje in zastopanje občine in občinskega sveta. Župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Kot izvršilni organ predvsem izvaja odločitve občinskega sveta, ima pa tudi predlagalno pravico, saj občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun, odloke in druge akte. Župan je »gospodar« občine, saj vsakodnevno s podpisi raznih pogodb, javnimi razpisi, racionalnim in gospodarnim izvajanjem proračuna ter z doslednim upoštevanjem načela dobrega gospodarjenja skrbi za premoženje občine, ga plemeniti in skrbi za povečevanje njegove vrednosti. Njegova naloga je tudi, da sklicuje zbere občanov ter (ko je ogroženo življenje in/ali premoženje občanov) sprejema nujne ukrepe (Prašnikar 2000, 46).

Županova najpomembnejša funkcija pa je, da je predstojnik občinske uprave. Župan je suveren in praktično nedotakljiv skozi vso mandatno dobo. Z upravo, ki jo vodi, lahko izvaja v občini zelo samostojno politiko, ne glede na politiko občinskega sveta. Tukaj lahko prihaja do težav, če župan ni izvoljen iz ene od strank, ki imajo v občinskem svetu večino. Kot predstojnik občinske uprave župan: (1) odloča o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na drugi stopnji; (2) odloča o pritožbah zoper odločbe organa skupne občinske uprave, ki spadajo v krajevno pristojnost občine; (3) odloča o sporih o pristojnosti med organi občinske uprave; (4) imenuje in razrešuje tajnika občine ter predstojnike organov občinske uprave; (5) skupaj z drugimi župani imenuje predstojnika skupnega organa občinske uprave; (6) določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi; (7) odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja v občini; (8) občinski upravi nalaga delo, ki ga je ta dolžna opraviti za občinski svet, in je občinskemu svetu odgovoren za delo občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta; (9) zagotavlja strokovno in administrativno pomoč občinske uprave nadzornemu organu občine; (10) usmerja delo občinske uprave in skupnega organa občinske uprave (Juvan Gotovac 2000, 17).

V sistemih, ki so ukoreninjeni po vzorcu francoskega tipa lokalne samouprave, vodi občinsko upravo župan, v sistemih britanskega tipa pa tajnik ali direktor, ki kot najeti menedžer odgovarja za delo županu. V tem sistemu ima direktor izredno pomembno vlogo, saj je organizacijski šef uprave in tajnik sveta lokalne skupnosti ter vseh komitejev. Široke organizacijske in koordinacijske naloge omogočajo v tem sistemu sposobnemu direktorju, da postane najvažnejša osebnost v lokalni skupnosti. Kakšen pa je položaj direktorja občinske uprave v slovenski zakonodaji?

5.1.2 Direktor občinske uprave

Tajnik občine se lahko po spremembi Zakona o lokalni samoupravi z aktom preimenuje v direktorja občinske uprave. Ni (več) funkcionar, temveč delavec v občinski upravi – glede na izobrazbo je lahko višji upravni ali upravni delavec (njegov status je primerljiv s statusom načelnika upravne enote). Pri spremembi zakonodaje o spremembi statusa direktorja v javnega uslužbenca pa zakonodajalec ni uredil prehodnega režima, kar pomeni, da so direktorji, ki so bili imenovani kot funkcionarji (imenoval jih je občinski svet) avtomatično pridobili stalen položaj javnega uslužbenca brez javnega natečaja, ki je sicer predviden za zaposlovanje javnih uslužbencev (Virant 1998, 183).

V Zakonu o lokalni samoupravi so določbe o pristojnostih izredno skope. Delo direktorja občinske uprave je neposredno vodenje občinske uprave, torej dajanje nalog(ov) občinski upravi oziroma njenim organom, ki so jih dolžni izvesti. Direktor izdaja tudi naloge organu (organom) skupne občinske uprave in v skladu z zakonom nadzira opravljanje upravnih nalog v teh organih. Po pooblastilu župana lahko direktor občinske uprave odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja v občinski upravi, pooblašča za vodenje organov občinske uprave predstojnike teh organov ter odloča o njihovi izločitvi in izločitvi predstojnika skupne občinske uprave oziroma zaposlenega v tem organu. Če občinska uprava nima drugih predstojnikov oziroma ti niso pooblaščeni za odločanje, odloča v upravnih stvareh na prvi stopnji. Direktor občinske uprave je za vodenje, organizacijo in koordinacijo dela občinske uprave odgovoren županu (Juvan Gotovac 2000, 17-18).

Direktor občinske uprave spada med tiste javne uslužbenke, ki sklenejo delovno razmerje za določen delovni čas. V skladu Z zakonom o javnih uslužbencih ga imenuje župan za dobo pet let in ga lahko v prvem letu od imenovanja brez krivdnih razlogov razreši. Novoizvoljeni župan lahko razreši direktorja občinske uprave prav tako v enem letu od nastopa funkcije. Razrešeni direktor ima pravico do odpravnine v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, ki jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec do izteka dobe imenovanja na položaj (Zakon o javnih uslužbencih, 82. in 83. člen).

Iz navedenega izhaja, da je položaj direktorja občinske uprave zelo zahtevno delovno mesto, posredno odgovorno za zakonito delovanje občinske uprave na eni strani, na drugi strani pa je podvrženo muhavosti župana. Nemalokrat se namreč zgodi, da pride med županom in direktorjem občinske uprave do trenj, ki so posledica zahtev župana po realizaciji zahtev

njegovih političnih ambicij, ki pa jih ni vedno mogoče izpeljati v skladu z zakonom, za kar je direktor dolžan poskrbeti.

5.1.3 Odnos župan in direktor občinske uprave

Določbe zakona, ki opredeljujejo odločanje in vodenje v upravi, so veliko presplošne, da bi omogočale same po sebi normalno, korektno in predvsem strokovno razdelitev pristojnosti in odgovornosti med župana in direktorja občinske uprave. Pojem predstojnika v zakonodaji ni natančno opredeljen in ni jasno, kaj zajema, to pa pri konkretnem vodenju občinskih uprav povzroča številne težave. Tako so pristojnosti vodenja uprav zelo različno razdeljene med župana in direktorja uprave in največkrat je ta delitev dela odvisna od strokovnosti vsakega od njiju, od tega, ali župan opravlja funkcijo poklicno, nemalokrat pa tudi od subjektivnih odnosov med njima. Vsekakor se je potrebno zavedati, da je uspešnost uprave večinoma odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev, saj se funkcionarji menjavajo in zapustijo upravo, največkrat takrat, ko pridobijo ustrezno strokovno znanje in veščine vodenja uprave. Večino pomanjkljivosti in nejasnosti vodenja uprave je mogoče odpraviti že z jasnim opredeljevanjem nalog, ki jih imata župan in direktor v zvezi z vodenjem ter intenzivnim izobraževanjem vodstvenega kadra (Prašnikar 2000, 48-49).

To je potrdil tudi pilotski projekt Regionalizacije občinske uprave, ki je bil izveden v Mestni občini Koper in primerjalno tudi v nekaterih drugih občinah, saj se je izkazalo, da je največji problem pri delovanju prav nejasen odnos med županom in direktorjem občinske uprave. Ker so zakonske usmeritve premalo določne, je v njihovem okviru nujno določiti konkretno vsebino pojma *predstojnik uprave* in *neposredno vodenje uprave*, kakšne so konkretne pristojnosti in seveda odgovornosti, kakšni so odnosi znotraj uprave med predstojniki različnih uradov (oddelkov, enot,...) in direktorjem ter kakšen je potek in verifikacija posameznih dokumentov v različnih postopkih (javna naročila, priprave in postopek podpisovanja pogodb,...). Natančneje so ti odnosi določeni, manj je nejasnosti in možnih spornih situacij. Pomembna ugotovitev tega projekta je tudi, da tako županom kot direktorjem občinskih uprav in sploh vsem vodilnim kadrom v lokalnih skupnostih primanjkuje znanja o vodenju organizacij ter vodstvenih sposobnosti. Vodilni uslužbenci se vse preveč ukvarjajo s konkretnimi nalogami, ki bi jih morali prenašati na druge zaposlene, zato pa veliko premalo z razvojnimi in strateškimi nalogami – osnovnimi funkcijami vodilnih kadrov. Zaradi

navedenega nastajajo težave, številne naloge se podvajajo, informacije se izgubljajo ali pa po nepotrebnem obremenjujejo (za določne projekte) nepristojne delavce (Prašnikar 2000, 48).

Župan naj bi torej dejansko opravljal funkcijo odločanja, usmerjanja, delegiranja in nadzora; direktor občinske uprave pa funkcijo vodenja, vendar je (pogosto) ta delitev dela povsem medla. Problem, ki nastaja, je, da vloga javnih uslužbencev ni niti popolnoma upravna niti politična. Od primera do primera se z različno politiko mešata politika in strokovnost, saj (morajo) direktorji občinskih uprav pogosto ravnati politično; župani pa se ravno tako velikokrat znajdejo v okoliščinah, ko se od njih pričakuje strokovnost.

Prav zaradi nejasnega odnosa med župani in direktorji občinskih uprav ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah direktorja občinske uprave prihaja do nejasnih situacij, ki jih občine poskušajo reševati vsaka po svoje, največkrat s pooblastili župana direktorju občinske uprave. Tako se vloga in moč direktorjev občinskih uprav v slovenskih občinah razlikuje, saj imajo nekateri direktorji precej več pooblastil župana v primerjavi s svojimi kolegi. Seveda se (lahko) to kaže tudi v participaciji direktorjev občinskih uprav v procesu oblikovanja politik, saj lahko nekateri sodelujejo in tudi vplivajo na sprejem (političnih) odločitev, medtem ko drugi že sprejete odločitve le izvajajo.

Kot sta na podlagi značilnosti vladnih struktur lokalnih oblasti Mouritzen in Svara oblikovala idealne modele vladanja, je tudi naš cilj strukturirati modela izvršilne veje oblasti v slovenskih občinah. Prvi model bomo oblikovali glede na formalne pristojnosti županov in direktorjev občinskih uprav; drugega glede na njihove medsebojne odnose v praksi. Še pred tem pa bomo v sledečem podpoglavju podatke lastne empirične raziskave primerjalno analizirali in jih interpretirali.

5.2 Analiza empirično zbranih podatkov in njihova interpretacija

Kot smo zapisali že v drugem poglavju pri opisu metode anketnega zbiranja podatkov, sta nas v empirični raziskavi torej zanimala župan kot vrh politične oblasti v občini na eni strani ter vrh občinske uprave v osebi direktorja občinske uprave na drugi. Ker anketiranci že po naravi sestavljajo dve večji skupini – politično in upravno – smo jih tako, z namenom lažje primerjave glede formalne vloge ter odnosa političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev znotraj lokalnega političnega procesa, tudi razdelili. Anketo smo izvedli v terminu od sredine aprila do začetka junija 2011. Odziv na raziskavo je bil dober, saj smo od 382 pričakovanih vprašalnikov prejeli 180 vrnjenih (kar znaša 47,1%), od tega 100 od direktorjev občinskih uprav (52,3%) ter nekoliko manj od županov 80 (41,8%)⁷⁰. Sledi analiza empirično zbranih podatkov po sklopih vprašalnika.

5.2.1 Občine brez direktorja občinske uprave

Zakon o lokalni samoupravi (2007) v 49. členu določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev, s splošnimi akti občine pa se lahko za njegov položaj določi naziv direktor občinske uprave.

Med pregledom uradnih spletnih strani občin smo zaznali, kasneje pa je to potrdila še Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko⁷¹, da (kljub zakonskim določilom) trenutno v Slovenije deluje 19 občin, ki nimajo direktorja občinske uprave. Tudi tem občinam smo poslali anketni vprašalnik, saj smo vanj vključili tudi vprašanje ali direktorja občinske uprave v občini sploh imajo⁷². Od 19 občin, od katerih smo pričakovali negativen odgovor, se nam je vrnilo 7 vprašalnikov, kar znaša 36,8%⁷³.

Vseh sedem županov nam je odgovorilo tudi na vprašanje, zakaj v občini nimajo direktorja občinske uprave. Trije (42,9%) so odgovorili, da občina nima zadostnih finančnih virov, prav tako trije (42,9%), da ni ustreznega kadra, ki bi lahko opravljal to funkcijo ter eden (14,2%), da ni potrebe po direktorju občinske uprave.

⁷⁰ Podrobnejši opis izvajanja ankete glej podpoglavje 2.2.6 *Metoda anketnega zbiranja podatkov*.

⁷¹ Glej Priloga C.

⁷² Glej Priloga A in Priloga B.

⁷³ V nadaljevanju analize teh vprašalnikov ne upoštevamo.

5.2.2 Pooblastila župana ter naloge in pristojnosti direktorja občinske uprave

V 33. členu Zakon o lokalni samoupravi (2007) precej natančno določa naloge in pristojnosti župana, kar pa žal ne moremo reči za naloge in pristojnosti direktorja občinske uprave. Poleg tega, da direktor občinske uprave neposredno vodi občinsko upravo, *lahko* po pooblastilu župana izvaja tudi nekatere druge naloge iz njegove (županove) pristojnosti (Juvan Gotovac 2000, 17-18).

Z anketnim vprašalnikom smo želeli ugotoviti, kolikšen odstotek županov je direktorja občinske uprave sploh pooblastilo za izvajanje nalog iz njegove pristojnosti ter katere so te naloge, ki jih župani s pooblastili prenesejo v izvajanje na direktorje občinskih uprav. Ker smo želeli anketirancem ponuditi možne odgovore (zaprti tip vprašalnika), smo pri slednjem naleteli na kar nekaj težav. Ugotovili smo namreč, da naloge, ki jih župan lahko preda v izvajanje direktorju občinske uprave, niso nikjer določene. Tako imajo župani tudi tukaj - ne samo pri tem ali pooblastijo direktorja občinske uprave za izvajanje določenih nalog ali ne - popolnoma proste roke. Župani lahko torej svobodno izberejo, katere naloge nadzora, usmerjanja in izvrševanja bodo prenesli (če sploh) v izvajanje na direktorje občinskih uprav, v kolikšen obsegu in za koliko časa.

V anketnem vprašalniku smo tako, na podlagi analiziranja delovnih nalog direktorjev občinskih uprav in s pomočjo družboslovnih intervjujev, ponudili nekaj nalog, za katere smo ugotovili, da jih župani najpogosteje prenesejo v izvajanje direktorjem občinskih uprav, seveda pa smo dopustili tudi možnost dopisa nalog.

Zbrani podatki kažejo, da je 82,5% županov, ki je vrnilo izpolnjene anketne vprašalnike, pooblastilo direktorja občinske uprave njihove občine za izvajanje vsaj ene od naštetih nalog; pri direktorjih občinskih uprav pa je ta odstotek še nekoliko višji, in sicer 85%.

Iz Tabele 5.1 je razvidno, da je največ direktorjev občinskih uprav pooblaščenih za sodelovanje v projektnih skupinah v občini (83,5%), sledi opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave (81,2%), na tretjem mestu je vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte (71,8%) ter nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta. Najmanj direktorjev občinskih uprav je pooblaščenih za opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti (28,2%); z drugim najnižjim odstotkom (37,6%) pa sledita še skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev ter naloge na področju

načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma. Pri županih je vrstni red nekoliko drugačen: največ direktorjev občinskih uprav so pooblastili za opravljane najzahtevnejših nalog občinske uprave (80,3%), sledi sodelovanje v projektnih skupinah v občini (75,8%), vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje) (69,7%)⁷⁴ ter naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil (68,2%). Župani so (skladno z odgovori direktorjev občinskih uprav) najmanj pooblastil podelili za področje opravljanja nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti (18,2%), sledi skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev (22,7%) ter naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma (37,9%).

Tabela 5.1: Naloge, ki jih izvajajo direktorji občinskih uprav po pooblastilu županov (v %)

	direktorji občinskih uprav	župani
- vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje)	57,6	69,7
- izvajanje tekočih nalog v primeru županove in podžupanove odsotnosti	47,1	56,1
- vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte	71,8	65,2
- izvajanje projektov največjih občinskih investicij	58,8	45,5
- samostojno oblikovanje ključnih sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv	49,4	45,5
- opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave	81,2	80,3
- sodelovanje v projektnih skupinah v občini	83,5	75,8
- opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti	28,2	18,2
- skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev	37,6	22,7
- izvrševanje in spremljanje proračuna občine	58,8	56,1
- naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil	64,7	68,2
- naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma	37,6	37,9
- nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta	67,1	65,2
- drugo	4,7	1,5

Vir: Lastna raziskava (2011)

⁷⁴Zanimivo je, da je ta naloga pri direktorjih občinskih uprav s 57,6% šele na osmem mestu od trinajstih.

Župane in direktorje občinskih uprav smo spraševali po njihovem položaju (v primerjavi z drugim akterjem) glede na razdelitev nalog in pristojnosti. 72,2% direktorjev občinskih uprav se je odločilo za odgovor »sem podrejen«, kar na drugi strani sovpada z odgovori županov o njihovi nadrejenosti z 84,4%. Ugotovimo lahko, da se župani (tudi v primeru, ko pooblastijo direktorja občinske uprave za izvajanje nalog iz njegove pristojnosti) zavedajo svoje nadrejenosti nad direktorji občinskih uprav; enako pa velja tudi obratno – direktorji občinskih uprav se kljub pooblastilom za izvajanje določenih nalog zavedajo podrejenosti do županov.

Tabela 5.2: Položaj direktorja občinske uprave in župana glede na razdelitev nalog in pristojnosti (v %)

	direktorji občinskih uprav	župani
podrejen	72,2	3,8
enakovreden	26,8	11,4
nadrejen	1,0	84,8

Vir: Lastna raziskava (2011)

5.2.3 Odnos med županom in direktorjem občinske uprave

Med županom in direktorjem občinske uprave so v vsakodnevem delovanju občine interakcije neizogibne. Peters (2001) pravi, da je kakovostno delovanje aparata v veliki meri odvisno od dobrega odnosa med političnimi funkcionarji ter javnimi uslužbenci in prav ta njegova trditev nas je spodbudila za oblikovanje naslednjega sklopa vprašanj.

Delovanje župana in direktorja občinske uprave smo si zamislili kot team⁷⁵ in na podlagi načel⁷⁶, ki veljajo za teamsko delo, smo anketirancem zastavili trditve, ki so jim pripisali določeno vrednost glede na dejanski odnos med omenjenima akterjema. Tako Tabela 5.3 prikazuje (v %) izbrane vrednosti direktorjev občinskih uprav in županov za določeno trditev.

⁷⁵Po Armstrongu (1994) so značilnosti dobrega teama naslednje: (1) povezanost – člani skupine vedno združeni delujejo proti zunanjemu okolju; (2) člani skupine so eden od drugega odvisni – lahko se zanašajo na sopomoč članov skupine pri opravljanju nalog in uresničevanju ciljev; (3) znotraj skupine organizirajo svoja pravila in vedenjske vzorce; (4) znotraj skupine se ustvari določena ideologija ter (5) celota je močnejša kot seštevek posameznih členov.

⁷⁶Po Možini (1996, 117) so načela teamskega dela: (1) pravočasno medsebojno informiranje, (2) odprtost in odkritost v pogovorih, (3) želja po doseganju skupnih ciljev, (4) vzpostavitev in negovanje zaupanja med člani teama, (5) spoštovanje prispevkov drugih na podlagi argumentov in znanja, (6) pomoč in dopolnjevanje pri reševanju problemov posameznika, (7) sodelovanje in ne samo nasprotovanje ter (8) možnost, da vsak posameznik svobodno izraža svoje misli in ideje.

Tabela 5.3: Odnos med direktorji občinskih uprav (DOU) in župani (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne
Župan in DOU komunicirata in se pravočasno medsebojno informirata.	83,0	16,0	1,0	86,3	12,5	1,3
Župan in DOU sta odprta za pogovore in odkrita drug do drugega.	85,9	12,1	2,0	92,3	5,1	2,6
Župan in DOU imata skupne interese in želita doseči skupne cilje.	80,8	18,2	1,0	78,5	19,0	2,5
Župan in DOU si medsebojno zaupata.	83,2	13,7	3,2	84,6	11,5	3,8
Župan in DOU svobodno izražata misli in izmenjujeta ideje.	80,8	16,2	3,0	84,8	11,4	3,8
Župan in DOU spoštujeta prispevke in mnenja drug drugega ter jih upoštevata.	80,8	18,2	1,0	86,1	10,1	3,8
Župan in DOU si medsebojno pomagata in se dopolnjujeta še posebej pri reševanju problemov.	80,8	18,2	1,0	86,1	10,1	3,8
Župan in DOU kot team uspešno sodelujeta.	85,7	11,2	3,1	83,5	13,9	2,5
Župan in DOU se o delovnih obveznostih posvetujeta ter jih usklajujeta.	77,8	18,2	4,0	78,5	19,0	2,5
Župan in DOU upoštevata in izpolnjujeta skupne dogovore.	87,8	12,2	0,0	92,5	5,0	2,5

Vir: Lastna raziskava (2011)

Ugotovimo, da so tako pri direktorjih občinskih uprav kot pri županih odstotki najvišji pri prvi vrednosti, torej »vedno oziroma pogosto«. Pri obeh skupinah akterjev pa je najvišji odstotek dobila trditev »Župan in direktor občinske uprave upoštevata in izpolnjujeta skupne dogovore«. Na podlagi teh podatkov lahko sklepamo, da župani in direktorji občinskih uprav slovenskih občin v veliki meri delujejo po načelih dobrega teama.

Miglič in Vukovič (2006, 71) navajata, da je ozračje v uspešnem teamu sproščeno, neformalno in prijetno. Ker nas zanima, kakšen je odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu, smo v anketni vprašalnik vključili tudi to vprašanje. Kot je razvidno iz Tabele 5.4, se je največ direktorjev občinskih uprav (48%) odločilo za odgovor »strogo profesionalen«, tesno mu sledi odgovor »polprofesionalen« (45,9%), odgovor

»neprofesionalen/prijateljski« so izbrali le redki posamezniki (6,1%). Pri županih je najvišji odstotek (48,6%) pri odgovoru »polprofesionalen«, sledi odgovor »strogo profesionalen« (41,9%); odgovor »neprofesionalen/prijateljski« pa tudi pri tej skupini zavzema zadnje mesto (9,5%).

Tabela 5.4: Odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu (v %)

	direktorji občinskih uprav	župani
neprofesionalen/prijateljski	6,1	9,5
polprofesionalen	45,9	48,6
strogo profesionalen	48,0	41,9

Vir: Lastna raziskava (2011)

5.2.4 Stališče županov in direktorjev občinskih uprav do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni

Ta sklop smo v anketni vprašalnik umestili z namenom, da ugotovimo splošen pogled posamezne skupine akterjev na dihotomijo med upravo in politiko na lokalni ravni. Pri prvem vprašanju so na številčni lestvici anketiranci označili intenzivnost vpliva na področje, ki naj bi spadalo pod domeno druge skupine akterjev. Tako so direktorji občinskih uprav označevali intenzivnost njihovega vpliva na (lokalno) politiko, župani pa na strokovnost. Anketiranci so lahko zbirali med številkami od 0 do 10, pri čemer je 0 pomenila nič vpliva, 10 pa zelo veliko vpliva.

Tabela 5.5: Vpliv direktorjev občinskih uprav na (lokalno) politiko in vpliv županov na strokovnost

	direktorji občinskih uprav	župani
povprečje	4,69	6,22
standardni odklon	2,542	2,780

Vir: Lastna raziskava (2011)

Iz Tabele 5.5 lahko razberemo, da znaša povprečje odgovorov direktorjev občinskih uprav 4,69; povprečje županov pa 6,22. Iz tega sledi, da imajo (po odgovorih sodeč) župani več vpliva na strokovnost, kot pa imajo direktorji občinskih uprav vpliva na (lokalno) politiko.

V nadaljevanju smo županom in direktorjem občinskih uprav ponudili šest trditev ter jih prosili, da označijo ali se z njimi strinjajo ali ne. Njihove odgovore v odstotkih prikazuje Tabela 5.6.

Tabela 5.6: Stališče županov in direktorjev občinskih uprav do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni (v %)

	direktorji občinskih uprav		župani	
	DA	NE	DA	NE
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.	85,6	14,4	84,6	15,4
Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov.	71,6	28,4	54,4	45,6
Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava.	36,5	63,5	33,3	66,7
Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.	83,5	16,5	91,1	8,9
Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik.	41,5	58,5	51,9	48,1
Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najboljše usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.	63,8	36,2	36,7	63,3

Vir: Lastna raziskava (2011)

Če najprej analiziramo trditev »Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji«, ugotovimo, da se s to trditvijo strinja kar 91,1% županov; zelo visok odstotek pa vidimo tudi pri direktorjih občinskih uprav, in sicer 83,5%. Kot naslednjo izpostavljamo trditev »Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik«. S to trditvijo se ne strinja 58,5% direktorjev občinskih uprav ter 48,1% županov. Če trditvi povežemo s prejšnjim vprašanjem, lahko zapišemo naslednje: kljub temu, da imajo župani po njihovem mnenju kar nekaj vpliva na strokovnost, se ne vmešavajo v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji, kar so z visokim odstotkom potrdili tudi direktorji občinskih uprav. Na drugi strani pa imajo direktorji občinskih uprav po njihovem mnenju manjši vpliv na (lokalne) politike, kar se je izkazalo tudi pri odgovorih na to trditev, saj so pri obeh skupinah akterjev odstotki relativno nizki.

Prvo in drugo trditev bomo primerjali z odgovori že opravljenih raziskav iz leta 2004 in 2006. Tabela 5.7 prikazuje odstotek tistih, ki se z navedeno trditvijo strinjajo.

Tabela 5.7: Stališča županov in direktorjev občinskih uprav (DOU) do sprejemanja odločitev (v %)

	2003		2006		2011	
	DOU	župani	DOU	župani	DOU	župani
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.	88	88	90	86	85,6	84,6
Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov.	68	52	65	47	71,6	54,4

Vir: Haček (2005a), Raziskava »Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti« (2006) ter Lastna raziskava (2011).

Analiza podatkov nedvoumno pokaže, da je naloga javnih uslužbencev (direktorjev občinskih uprav) predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi. S to trditvijo se v veliki meri strinjata obe skupini akterjev v vseh treh raziskavah na lokalni ravni oblasti. Več nestrinjanja pa je povzročila druga trditev, in sicer naj bo proces oblikovanja politik v izključni domeni političnih funkcionarjev (županov), saj so ti za to dobili podeljen mandat s strani državljanov. Zanimivo je, da se v vseh treh raziskavah s to trditvijo strinja več direktorjev občinskih uprav kot županov. Ugotovimo torej lahko, da tako župani, še zlasti pa direktorji občinskih uprav proces oblikovanja politik vidijo kot pretežno domeno županov.

Preostali trditvi pogledjmo z nekoliko drugačnega vidika. Zanimivi so namreč odgovori direktorjev občinskih uprav (po drugi strani pa - s precej nizkim odstotkom - tudi županov) na trditev, da bi župan povprečne slovenske občine moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave, saj je le-ta najvišji in najboljše usposobljeni javni uslužbencev v občini. S to trditvijo se namreč strinja 63,8% direktorjev občinskih uprav. Če te podatke primerjamo z dejanskim stanjem v slovenskih občinah, ugotovimo presenetljivo nizek odstotek strinjanja s trditvijo »Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava« tako pri direktorjih občinskih uprav (36,5%) kot pri županih (33,3%). Na podlagi zbranih podatkov lahko sklenemo, da so direktorji občinskih uprav načeloma naklonjeni večji avtonomiji občinske uprave od politike ter povečanju lastne

neodvisnosti pri delovanju v razmerju do župana, vendar pa (žal) glede na rezultate naše raziskave v praksi temu ni tako.

5.2.5 Še nekaj dejstev o anketirancih

Zadnji sklop vprašanj so sestavljala tako imenovana podporna vprašanja, s pomočjo katerih bomo v nadaljevanju poskusili izpostaviti kakšno zanimivost. Prvo od teh vprašanj se je nanašalo na velikost občine (glede na število prebivalcev), v kateri določen anketirani deluje. Na podlagi zbranih rezultatov smo ugotovili, da smo nekoliko višji odstotek vrnjenih vprašalnikov (tako županov kot direktorjev občinskih uprav) dobili iz občin nad 5.000 prebivalci. Če ti dve skupini še nekoliko razbijemo, vidimo, da je največ odgovorov obeh skupin akterjev vrnjenih iz občin, ki imajo več kot 2.000 in manj kot 5.000 prebivalcev.

Tabela 5.8: Velikost občine glede na število prebivalcev (v %)

	direktorji občinskih uprav	župani
do 2.000	10,0	5,0
2.001 do 5.000	39,0	38,8
5.001 do 10.000	28,0	26,3
10.001 do 20.000	15,0	21,3
nad 20.000	8,0	8,8

Vir: Lastna raziskava (2011)

Naslednje vprašanje se je nanašalo na opravljanje funkcije župana. Ugotovimo, da smo dobili višji odstotek vrnjenih vprašalnikov (župani 68,4%; direktorji občinskih uprav 62,1%) iz občin, kjer župan opravlja funkcijo poklicno.

Ob koncu vprašalnika smo dodali še vprašanje o spolu anketiranca. Podatki kažejo, da pri županih močno vodijo moški – 92,5% (kar nikakor ni presenetljivo); pri direktorjih občinskih uprav pa nekoliko vodijo ženske (55,8%).

Glede izobrazbe lahko ugotovimo naslednje: največ direktorjev občinskih uprav, ki so nam vrnili vprašalnik ima dokončano fakulteto ali akademijo (61,1%); ta stopnja izobrazbe je tudi najpogostejša pri sodelujočih županih, vendar z nekoliko nižjim odstotkom (32,1%).

V 49. členu Zakona o lokalni samoupravi (2007) je zapisano, da direktorja občinske uprave imenuje in razrešuje župan. Ker se nam ta podatek zdi precej pomemben, saj konec koncev nakazuje na odvisnost direktorja občinske uprave od župana, smo ga vključili tudi v anketni vprašalnik. Zanimalo nas je namreč, kolikšen je odstotek županov, ki so imenovali direktorja občinske uprave, in na drugi strani, koliko direktorjev občinskih uprav so imenovali sedanji župani. Ugotovimo, da je kar 72,2% sodelujočih županov imenovalo »svojega« direktorja občinske uprave in 65,6% sodelujočih direktorjev občinskih uprav je bilo imenovanih s strani sedanjega župana. Očitno bo držal komentar enega od županov, ki pravi »*nov župan – nov direktor*«.

Ker smo želeli narediti še korak naprej, smo vse tiste anketirance, ki so označili pritrdilen odgovor, povprašali še za mnenje o glavnem motivu pri izbiri. Pri tem vprašanju smo ponudili pet odgovorov (zadnjega odprtega) ter jih prosili, da se odločijo le za enega, saj smo želeli dobiti ključen motiv pri izbiri⁷⁷. V Tabeli 5.9 so predstavljeni odstotki.

Tabela 5.9: Glavni motiv pri izbiri direktorja občinske uprave (v %)

	direktorji občinskih uprav	župani
Župan in direktor občinske uprave sta sodelovala že prej.	47,5	53,6
Osebnostno poznanstvo.	4,9	5,4
Politični motiv.	1,6	/
Prijava na razpis/župan in direktor občinske uprave pred tem nista sodelovala.	31,1	26,8
Drugo. *	14,8	14,3

* Anketirani so pod odgovor »Drugo« največkrat zapisali: delovne izkušnje, znanje in sposobnost, strokovnost, priporočila,...

Vir: Lastna raziskava (2011)

Ugotovimo torej, da se je največ županov (53,6%) za direktorja občinske uprave odločilo na podlagi prejšnjih izkušenj sodelovanja, prav tako pa največ direktorjev občinskih uprav (47,5%) meni, da je to bil ključni motiv pri izbiri.

Podrobnejša predstavitev zbranih podatkov je v Sumarniku vprašalnikov (glej Priloga E).

⁷⁷Na primer: omenjena akterja se osebno poznata, morda sta celo vključena v isto politično stranko, poleg tega pa sta nekoč že sodelovala – s samo enim možnim odgovorom smo želeli ugotoviti, kaj od naštetega je pretehtalo.

5.3 Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni

Zadnje podpoglavje magistrskega dela namenjamo oblikovanju modelov strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni, torej med župani in direktorji občinskih uprav slovenskih občin. Na podlagi empirično pridobljenih podatkov⁷⁸ bomo oblikovali dva modela, in sicer formalni model (model pristojnosti) in neformalni model (model odnosov).

5.3.1 Formalni model (model pristojnosti)

Tekom magistrskega dela smo že nekajkrat opozorili na ohlapno določitev nalog in pristojnosti direktorjev občinskih uprav ter tudi na svobodno odločanje županov o tem, za izvajanje katerih nalog bodo pooblastili (če sploh) direktorja občinske uprave. Tako se vloga in moč direktorjev občinskih uprav v slovenskih občinah razlikuje, saj imajo nekateri direktorji precej več pooblastil župana v primerjavi s svojimi kolegi.

V formalni model (model pristojnosti) bomo uvrstili slovenske občine glede na razmerje moči med županom in direktorjem občinske uprave z vidika pristojnosti. Formalni model smo razdelili na tri skupine, in sicer:

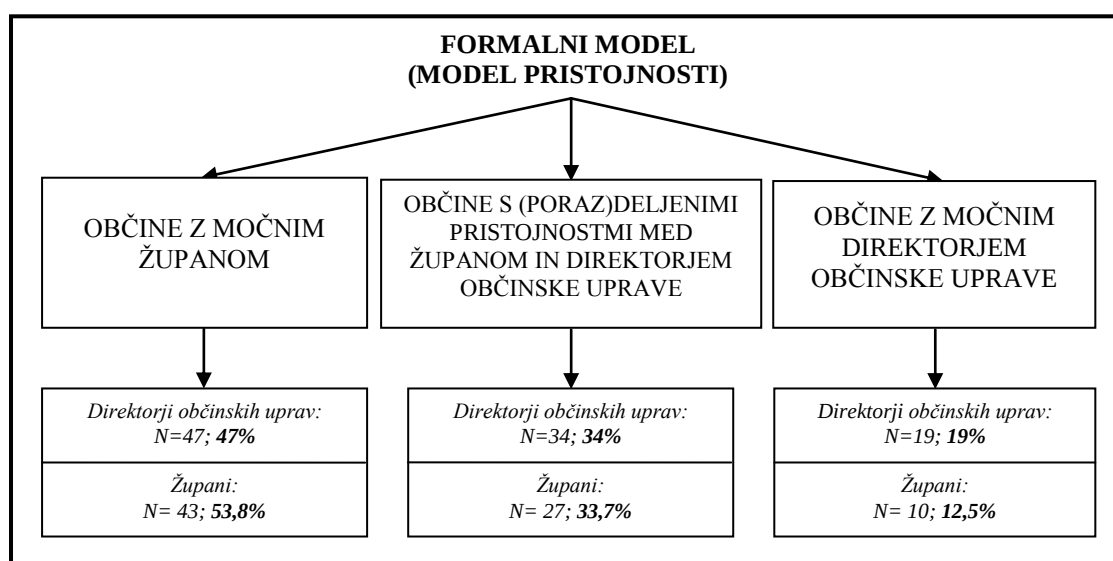
- **skupina 1: občine z močnim županom** (sem spadajo občine, ki nimajo direktorja občinske uprave ter tiste, ki direktorja občinske uprave sicer imajo, ampak le-ta nima pooblastil za izvajanje nalog iz županove pristojnosti oziroma so ta zanemarljiva);
- **skupina 2: občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi med županom in direktorjem občinske uprave** (v to skupino uvrščamo občine, v katerih je župan del svojih pristojnosti prenesel v izvajanje na direktorja občinske uprave);
- **skupina 3: občine z močnim direktorjem občinske uprave** (sem spadajo občine, katerih direktorji občinskih uprav so pooblaščen za izvajanje vrsto nalog iz županove pristojnosti).

V te tri skupine formalnega modela bomo uvrstili slovenske občine glede na odgovore anketirancev na prvi sklop anketnega vprašalnika. Pri prvem vprašanju so direktorji občinskih uprav označevali naloge, za izvajanje katerih jih je župan pooblastil; župani pa so označili

⁷⁸Naj takoj na začetku opozorimo, da ta modela prikazujeta trenutno stanje v slovenskih občinah, saj sta oblikovana na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili z lastno empirično raziskavo. Zavedamo se namreč, da bi lahko ponovitev takšne raziskave (čeprav z enakimi anketiranci) morda prinesla popolnoma drugačne rezultate, ki ne bi več ustrezali tema oblikovanima modeloma.

odgovore, za izvajanje katerih nalog so pooblastili direktorja občinske uprave njihove občine. Vsak odgovor smo ovrednotili z določenim številom enot, odvisno od narave naloge (v primeru, da je šlo za *vođenje*, *samostojno odločanje* ali *nadzorovanje* je odgovor prinesel po 3 enote; za *izvajanje*, *opravljanje* in *izvrševanje* nalog po 2 enoti ter za *sodelovanje* oziroma *skrb* po 1 enoto⁷⁹). O uvrstitvi v določeno skupino formalnega modela torej odloča seštevek enot⁸⁰.

Slika 5.1: Formalni model (model pristojnosti)



Na podlagi dobljenih rezultatov, ki so prikazani na Sliki 5.1, lahko zapišemo naslednje: v Sloveniji imamo največ občin z močnim županom⁸¹. Glede nato, da v to skupino uvrščamo tudi občine, ki direktorja občinske uprave nimajo, utemeljeno domnevamo, da je odstotek takšnih občin v realnosti še višji. Sledi skupina občin, v katerih imata župan in direktor občinske uprave (poraz)deljene pristojnosti; občin, v katerih vlada direktor občinske uprave pa je (glede na rezultate) le nekaj.

Zanimiva je tudi primerjava teh podatkov z vprašanjem o položaju direktorjev občinskih uprav in županov glede na njihove pristojnosti in razdelitev nalog. V Tabeli 5.10 so odstotki natančneje prikazani, izpostaviti bi želeli le bistvene. Primerjava teh podatkov nam lepo prikaže pozitivno povezanost med skupinami formalnega modela in položajem akterjev glede razdelitve pristojnosti in nalog. Namreč, pri direktorjih občinskih uprav vidimo najvišji

⁷⁹ 1 enoto smo prišteli tudi v primeru, če je anketirani dopisal nalogo, ki ni bila med ponujenimi odgovori.

⁸⁰ Kriterij za uvrščanje občin v določeno skupino formalnega modela je naslednji: 0-14 enot = skupina 1; 15-21 enot = skupina 2; 22-28 enot = skupina 3. Obdelava in izračun podatkov s programom SPSS.

⁸¹ Po odgovorih direktorjev občinskih uprav 47%, po odgovorih županov pa več kot polovica – 53,8%.

odstotek (54,3%) podrejenosti do župana ravno v skupini občin z močnim županom. Na drugi strani imamo najvišji odstotek (56,7%) nadrejenosti županov v skupini občin z močnim županom. Pozitivno povezanost lahko opazimo tudi v skupini občin s (poraz)deljenimi pristojnostmi med županom in direktorjem občinskih uprav, saj je tudi tukaj odstotek enakovrednosti med akterjema v obeh skupinah relativno visok.

Tabela 5.10: Položaj direktorja občinske uprave (DOU) in župana ter uvrstitev v skupino formalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU
podrejen	54,3	25,7	20,0	33,3	33,3	33,3
enakovreden	34,6	50,0	15,4	33,3	55,6	11,1
nadrejen	0	0	100	56,7	31,3	11,9

Vir: Lastna raziskava (2011)

V metodološkem okviru magistrskega dela smo eno izmed raziskovalnih podvprašanj navezali tudi na velikost občin glede na število prebivalcev. Zanima nas namreč, ali je mogoče zaznati kakšne razlike v formalnih vlogah (razdelitev nalog in pristojnosti) med županom in direktorjem občinske uprave glede na velikost občine.

Tabela 5.11: Velikost občine glede na število prebivalcev ter uvrstitev v skupino formalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU
do 5.000	48,9	50,0	47,4	44,2	44,4	40,0
nad 5.000	51,1	50,0	52,6	55,8	55,6	60,0

Vir: Lastna raziskava (2011)

Kot lahko opazimo, nam zbrani podatki v Tabeli 5.11 prikazujejo le minimalne razlike v odstotkih. Na podlagi tega lahko zapišemo, da glede na velikost občin ni zaznati razlik med porazdelitvijo pristojnosti in nalog župana ter direktorja občinske uprave.

5.3.2 Neformalni model (model odnosov)

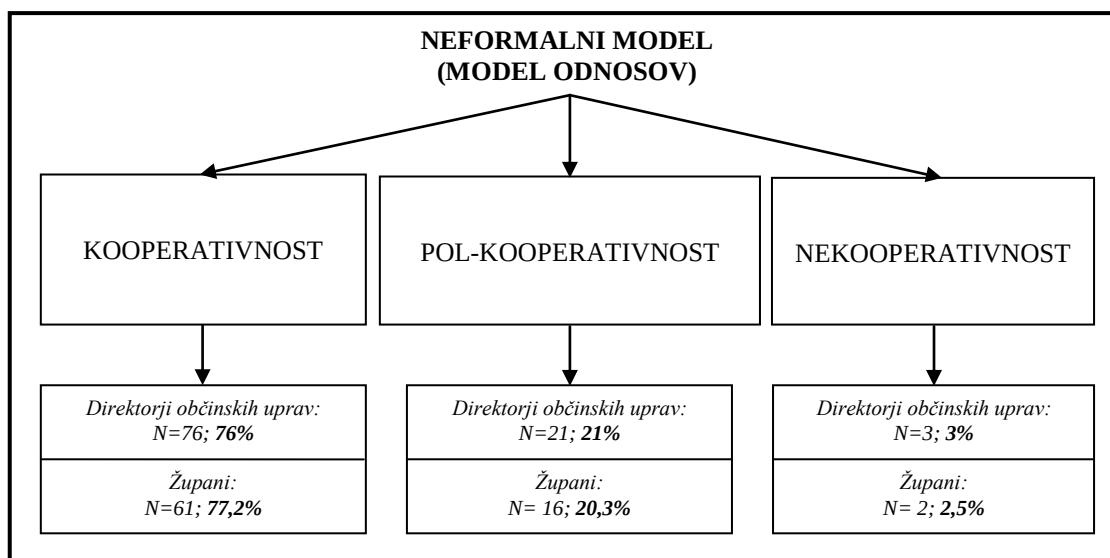
Neformalni model smo oblikovali na podlagi odnosov med župani in direktorji občinskih uprav. Že v prejšnjem podpoglavju smo zapisali, da si delovanje župana in direktorja občinske uprave predstavljamo kot delovanje teama, torej po načelih teamskega dela.

V okviru tega modela smo (tako kot pri formalnem modelu) oblikovali tri skupine, in sicer:

- **skupina 1: kooperativnost** (v to skupino sodijo občine, v katerih župan in direktor občinske uprave tesno sodelujeta po načelih teamskega dela);
- **skupina 2: pol-kooperativnost** (sem umeščamo občine, v katerih župan in direktor občinske uprave pri svojem delu občasno upoštevata načela teamskega dela);
- **skupina 3: nekooperativnost** (v to skupino spadajo občine, v katerih sta župan in direktor občinske uprave nekooperativna in torej ne delujeta po načelih teama).

Tako kot pri formalnem modelu, smo tudi za namen oblikovanja tega modela v anketni vprašalnik umestili sklop trditev, ki so jim anketiranci dali določeno vrednost. Vsaka izbrana vrednost je prinesla določeno število enot: *vedno oziroma pogosto* 2 enoti, *občasno* 1 enoto, *redko oziroma ne* pa 0 enot. Tudi tukaj je seštevek enot poglavitni za uvrstitev v določeno skupino neformalnega modela⁸².

Slika 5.2: Neformalni model (model odnosov)



⁸² Kriterij za uvrščanje občin v določeno skupino neformalnega modela je naslednji: 20-18 enot = skupina 1; 17-10 enot = skupina 2, manj kot 10 enot = skupina 3. Obdelava in izračun podatkov s programom SPSS.

Slika 5.2 nam prikazuje zanimive (a ne presenetljive) rezultate, na podlagi katerih lahko zapišemo: v Sloveniji so v večini občin odnosi med županom in direktorjem občinske uprave kooperativni⁸³. Okoli 20% anketirancev iz obeh skupin prihaja iz občin, kjer so odnosi pol-kooperativni; pričakovano pa je odstotek občin, v katerih je odnos nekooperativen (dokaj) zanemarljiv.

Na tem mestu se nam postavlja vprašanje, kako je mogoče, da je v večini slovenskih občin odnos med županom in direktorjem občinske uprave kooperativen, glede na to, da smo ugotovili podrejenost direktorjev občinskih uprav v razmerju do županov. To nenazadnje potrjuje tudi dejstvo, da je v Sloveniji največ občin z močnim županom. Odgovor na to vprašanje velja iskati v zakonodaji, in sicer v določilu, da direktorja občinske uprave imenuje in razrešuje župan (Zakon o lokalni samoupravi, 49. člen); torej tudi izbira. V podporo zapisanemu v Tabeli 5.12 primerjamo zbrane podatke.

Tabela 5.12: Imenovanje direktorja občinske uprave s strani sedanjega župana in uvrstitev v skupine neformalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	kooperativnost	pol-kooperativnost	nekooperativnost	kooperativnost	pol-kooperativnost	nekooperativnost
DA	76,2	20,6	3,2	75,4	22,8	1,8
NE	75,8	21,2	3,0	81,0	14,3	4,8

Vir: Lastna raziskava (2011)

Na podlagi teh podatkov lahko sklepamo dvoje, in sicer: (1) župan na mesto direktorja občinske uprave imenuje osebo, za katero verjame, da bosta kooperativna⁸⁴ in (2) če funkcijo direktorja občinske uprave že opravlja oseba, s katero tudi novoizvoljeni župan sodeluje po načelih teamskega dela, župan te osebe ne razreši oziroma zamenja. V primeru drugačne zakonodaje, kjer direktorja občinske uprave ne bi imenoval in razreševal župan, bi se (verjetno) podatki precej razlikovali od teh, ki predstavljajo trenutno stanje v slovenskih občinah.

⁸³ Po odgovorih direktorjev občinskih uprav 76,0%, po odgovorih županov 77,2%.

⁸⁴ Slednje potrjuje tudi podatek, da je ključni motiv pri izbiri direktorja občinske uprave prejšnje sodelovanje med njim in županom (glej Tabela 5.9).

5.3.3 Kaj še velja izpostaviti?

Primerjalna analiza pridobljenih podatkov nam razkriva še nekaj zanimivosti, za katere menimo, da jih je smiselno izpostaviti. Tabela 5.13 nam prikazuje podatke glede (ne)poklicnega opravljanja županske funkcije v primerjavi z razdelitvijo slovenskih občin v skupine formalnega modela. Vidimo lahko, da 57,4% županov, ki funkcijo opravljajo poklicno, sodi v skupino občin z močnim županom. Na drugi strani (po odgovorih direktorjev občinskih uprav) v to skupino spada tudi več občin, v katerih župan funkcijo opravlja nepoklicno. V skupini občin z močnim županom torej najdemo tako občine, v katerih župan opravlja funkcijo poklicno, kot tiste, v katerih župan funkcijo opravlja nepoklicno.

Tabela 5.13: Opravljanje županske funkcije in uvrstitev v skupine formalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU
poklicno	43,3	38,3	18,3	57,4	33,3	9,3
nepoklicno	55,3	28,9	15,8	44,0	36,0	20,0

Vir: Lastna raziskava (2011)

Formalni model smo primerjalno analizirali tudi s podatki o strinjanju s podanimi trditvami glede upravno-politične dihotomije na lokalni ravni. Iz Tabele 5.14 lahko izpostavimo podatek, da se le 38,5% direktorjev občinskih uprav občin, ki imajo močnega župana, strinja s trditvijo, da sodelujejo pri oblikovanju (lokalnih) politik, medtem ko to trditev zagovarja 52,5% županov, ki smo jih prav tako uvrstili v skupino občin z močnim županom. Zanimiva je tudi zadnja trditev »Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolj usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini«, saj se z njo strinja 57,7% direktorjev občinskih uprav občin z močnim županom; na drugi strani - pri županih – pa opazimo ta odstotek precej nižji (37,9%). Dalje opozarjamo na relativno nizka odstotka strinjanja s tretjo in četrto trditvijo s strani direktorjev občinskih uprav iz skupine občin z močnim direktorjem občinske uprave. S trditvijo »Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava.« se strinja le 17,1% direktorjev občinskih uprav iz te skupine; s trditvijo »Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.« le 18,5%. Pričakovano je v tej skupini občin (glede na odgovore direktorjev občinskih uprav) nizek odstotek (15,7%) tistih, ki se strinjajo s trditvijo, da naj se »javni uslužbenci ukvarjajo predvsem s tehničnimi in

strokovnimi problemi.«; zanimiv pa je tudi podatek (12,1%) županov iz te skupine za omenjeno trditev.

Tabela 5.14: Strinjanje s trditvami o upravno-politični dihotomiji ter uvrstitev v skupine formalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU	občine z močnim županom	občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU
trditev 1*	50,6	33,7	15,7	53,0	34,8	12,1
trditev 2	51,5	26,5	22,1	55,8	27,9	16,3
trditev 3	45,7	37,1	17,1	30,8	38,5	30,8
trditev 4	43,2	38,3	18,5	54,2	33,3	12,5
trditev 5	38,5	38,5	23,0	52,5	35,0	12,5
trditev 6	57,7	33,3	15,0	37,9	31,0	31,0

*Trditev 1: Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi. Trditev 2: Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov. Trditev 3: Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava. Trditev 4: Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.; Trditev 5: Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik. Trditev 6: Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najboljše usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.

Vir: Lastna raziskava (2011)

Kot zadnje primerjamo odnos na delovnem mestu med glavnima akterjema ter razdelitev občin glede na skupine neformalnega modela (modela odnosov). Sodeč po odgovorih direktorjev občinskih uprav (83,0%) je odnos na delovnem mestu med njim in županom strogo profesionalen, kljub temu da delujeta kooperativno. Glede na odgovore županov je odstotek najvišji (85,7%) pri neprofesionalnem/prijateljskem odnosu na delovnem mestu med njim in direktorjem občinske uprave; tudi tukaj sta kooperativna.

Tabela 5.15: Odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu ter uvrstitev v skupine neformalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	kooperativnost	pol-kooperativnost	nekooperativnost	kooperativnost	pol-kooperativnost	nekooperativnost
neprofesionalen	66,7	33,3	0	85,7	14,3	0
polprofesionalen	71,1	28,9	0	72,2	25,0	2,8
strogo profesionalen	83,0	10,6	6,4	77,4	19,4	3,2

Vir: Lastna raziskava (2011)

6 SKLEPNE UGOTOVITVE

V pričujočem magistrskem delu smo obravnavali enega najspornejših pojmov v teoriji javne uprave, ki že vrsto let neti debate glede obstoja delitve med na eni strani politiko in na drugi javno upravo. To je upravno-politična dihotomija. Po mnenju mnogih avtorjev nikoli ni bilo mogoče potegniti jasne in ostre ločnice med upravo in politiko, kljub profesionalizaciji uprave, ki se je pojavila z razvojem sodobnega upravnega sistema. V modernih demokracijah je takšna ločitev še toliko bolj zabrisana, saj birokracija ni več zadolžena zgolj in samo za implementacijo odločitev, ki jih sprejemajo politični funkcionarji, ampak so javni uslužbenci v večini modernih demokratičnih držav vključeni tudi v proces oblikovanja politik. Politični funkcionarji, ki so na vrhu upravne hierarhije bodisi kot ministri, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, za dosego svojih ciljev potrebujejo in se naslanjajo na javne uslužbenke; javni uslužbenci, ki delajo v politiki kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politične funkcionarje, pa le-te izkoriščajo za hitrejši karierni razvoj. Razmerje med politiko in upravo je torej razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev, saj gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani.

Interakcije med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci obstajajo na vseh nivojih vladanja. V magistrskem delu smo obravnavali stike med vrhom politične in upravne elite na lokalni ravni, natančneje v slovenskih občinah. Tukaj političnega funkcionarja predstavlja neposredno izvoljen župan, (visoki) javni uslužbenec pa je direktor občinske uprave. Med omenjenimi akterji smo izvedli empirično raziskavo, pridobljeni podatki pa so nam osvetlili (trenutno) dejansko stanje vlog in odnosov med župani in direktorji občinskih uprav. Preden smo se lotili empiričnega raziskovanja, smo preučili normativni okvir, ki ureja položaj glavnih akterjev. Po analiziranju zakonodaje smo ugotovili, da ima župan slovenske občine kar nekaj pristojnosti; mnogo bolj pa nas preseneča njegova avtonomnost glede imenovanja in razreševanja ter (ne)pooblaščenja direktorja občinske uprave za izvajanje nalog iz njegovih (županovih) pristojnosti. Po drugi strani smo ugotovili, da so pristojnosti in funkcije direktorja občinske uprave izredno skope in neopredeljene - neposredno vodenje občinske uprave; na podlagi županovega pooblastila pa lahko izvaja še druge naloge (te naloge niso nikjer opredeljene, tako da jih določi župan sam). Trenutna zakonodaja torej dopušča, da je najvišji in najbolj usposobljeni javni uslužbenec v občini formalno podrejen županu, saj je njemu

odgovoren za delo celotne občinske uprave, poleg tega ga župan imenuje (lahko tudi razreši - celo brez krivdnih razlogov) in svobodno (ne)pooblašča za izvajanje določenih nalog. Slednje so potrdili tudi podatki izvedene raziskave, saj je kar 72,2% direktorjev občinskih uprav odgovorilo, da so v razmerju do župana podrejeni glede razdelitve pristojnosti in nalog; na drugi strani se 84,8% županov zaveda svoje nadrejenosti nad direktorji občinskih uprav. Po obdelavi zbranih podatkov smo oblikovali tako imenovani formalni model (model pristojnosti), znotraj katerega smo občine – glede na razdelitev pristojnosti med direktorjem občinske uprave in županom - razdelili v tri skupine. Glede na podatke imamo v Sloveniji največ občin z močnim županom, in sicer 47% po odgovorih direktorjev občinskih uprav in 53,8% po odgovorih županov. K temu dodajamo še rezultate vprašanja o vplivu županov na strokovnost (na številčni lestvici so od 0 do 10 označevali njihov vpliv): povprečje odgovorov znaša 6,22, kar pomeni, da lahko vplivajo tudi na strokovnost delovanja občinske uprave, kar sicer sodi v domeno javnih uslužbencev. Nazadnje naj izpostavimo še odstotka nestrinjanja s trditvijo »*Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava.*«, ki pri direktorjih občinskih uprav znaša 63,5%, pri županih pa 66,7%.

Zanimalo nas je tudi, če obstajajo kakšne razlike med občinami glede na njihovo velikost (število prebivalcev) z vidika vloge župana in direktorja občinske uprave. Odgovorimo lahko, da (sodeč po rezultatih) velikost občine ni povezana s formalno vlogo župana in direktorja občinske uprave, saj najdemo občine z močnim županom vseh velikosti, od najmanjših (do 2.000 prebivalcev) pa do največjih (nad 20.000 prebivalcev). Naj na tej točki spodbudimo nadaljnje razmišljanje in raziskovanje kakršnih koli razlik med slovenskimi občinami, na katere bi lahko vplivale različne pristojnosti in odnosi med direktorji občinskih uprav in župani (na primer ekonomski kazalniki).

Nekaj strani magistrskega dela smo namenili tudi mednarodni raziskavi odnosov med upravo in politiko na lokalni ravni, v kateri je bilo vključenih štirinajst držav in na podlagi rezultatov katere sta Svara in Mouritzen oblikovala štiri idealne modele vladanja na lokalni ravni. Ob analiziranju te raziskave se nam je porodila zamisel o lastnem raziskovanju in oblikovanju modelov; vsekakor pa nam je že od vsega začetka predstavljala izziv, da vanjo vključimo še petnajsto državo – Slovenijo. Ob natančnejšem preučevanju smo ugotovili, da Slovenije ne moremo umestiti v katerega od modelov, ampak jo lahko le približamo. Glede na zapisane lastnosti tega modela in glede na slovensko zakonodajo ter zbrane podatke lahko zapišemo, da se Slovenija najbolj približa modelu močnega župana, saj lahko (kot že zapisano) med drugim

tudi naš župan imenuje in razreši direktorja občinske uprave, mu določa naloge ter je njegov nadrejeni.

V zgodovini raziskovanja fenomena upravno-politične dihotomije, so avtorji oblikovali idealno tipske modele oziroma podobe odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, ki nam še danes služijo kot temelj raziskovanja. Najosnovnejši model odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, v katerem je vloga javnih uslužbencev omejena na izvrševanje vsega, kar jim politični funkcionarji ukažejo, hkrati pa ne predvideva širšega sodelovanja javnih uslužbencev v političnem procesu, je tako imenovani formalni model. Ideja formalnega modela je tudi nam služila kot osnova, na kateri smo razvili temeljno raziskovalno vprašanje magistrskega dela. Če strnemo zbrane podatke, ugotovimo naslednje: 58,5% direktorjev občinskih uprav se ne strinja s trditvijo, da sodelujejo pri oblikovanju (lokalnih) politik; 85,6% se jih strinja s trditvijo, da naj se javni uslužbenci ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi; 71,6% jih je mnenja, da bi moral biti proces oblikovanja javnih politik izključno v domeni političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov. Povprečje odgovorov na vprašanje o njihovem vplivu na (lokalne) politike pa znaša 4,69 (od 10, torej gre za malo vpliva). K temu (ponovno) dodajamo odstotke o podrejenosti direktorjev občinskih uprav v primerjavi z županom (72,2%) ter nadrejenosti županov (84,8%) nad direktorji občinskih uprav glede na razdelitev nalog in pristojnosti.

S temi podatki odgovarjamo na temeljno raziskovalno vprašanje in hkrati potrjujemo osnovno tezo magistrskega dela, ki se glasi:

»Direktorji občinskih uprav so večinoma omejeni na izvrševanje politik in tako podrejeni županom, zato prevladuje v slovenskih občinah formalni model odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.«

Poleg modela pristojnosti smo za slovenske občine oblikovali še en model, in sicer model odnosov med župani in direktorji občinskih uprav. Glede na to, da lahko župan svobodno odloča, koga bo imenoval na mesto direktorja občinske uprave, rezultati, ki kažejo, da v Sloveniji prevladujejo občine, v katerih sta župan in direktor občinske uprave kooperativna, niso presenetljivi. Slednje lahko povežemo s podatkom, da je glavni motiv županov pri izbiri direktorja občinske uprave ravno prejšnje sodelovanje z njim in s tem povezane dobre izkušnje. Vsekakor tako visokemu odstotku botruje trenutna zakonodaja in prepričani smo, da

bi bil pod drugačnimi pogoji (na primer, da župan ne bi imel vpliva na imenovanje direktorja občinske uprave oziroma, da bi le-ta bil avtonomen, morda celo imenovan s strani javnih uslužbencev) ta odstotek bistveno manjši.

Zaključujemo z razmislekom o večji avtonomnosti direktorjev občinskih uprav. Zaradi zamegljenih vlog med župani in direktorji občinskih uprav ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah direktorja občinske uprave prihaja med tema akterjema vsakodnevno do nejasnih situacij. Glede na to, da direktorji občinskih uprav tvorijo upravno elito slovenskih občin, glede na njihove attribute (strokovnost, neodvisnost, stalnost,...) ter glede na njihove ambicije po večji neodvisnosti (predvsem) od županov, bi bilo nujno njihove pristojnosti, naloge ter samo vlogo natančneje določiti z zakonodajo. S tem bi nedvomno pripomogli k večji strokovnosti, hkrati pa tudi k nevmešavanju političnih idej v delovanje občinske uprave.

Torej, če uporabimo besede ameriškega mestnega menedžerja:

»The mayor – whoever the mayor is in the end – I work WITH them but not FOR them!«.

(Mouritzen in Svava 2002, 47)

7 VIRI

1. Aberbach, D. Joel in A. Bert Rockman. 1987. Comparative administration: methods, muddles, and models. *Administration and Society* 18 (4): 473-506.
2. Aberbach, D. Joel, Putnam, D. Robert in A. Bert Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. London, etc.: Harvard University Press.
3. Appleby, H. Paul. 1949. *Policy and Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
4. Armstrong, Michael. 1994. *How to be an even better manager*. London: Kogan Page.
5. Armstrong, J. Scott in Edward J. Lusk. 1987. Return postage in mail surveys a meta-analysis. *Public Opinion Quarterly* 51 (3): 233–248.
6. Bekke, A. G. M. Hans, Perry, James L. in Theo A. J. Toonen, ur. 1996. *Civil Service systems in comparative perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
7. Bennett, Robert J. 1993. European Local Government Systems. V *Local Government in the New Europe*, ur. Bennett, Robert J., 28-47. London/New York: Belhaven Press.
8. Blondel, Jean. 1995. *Comparative government: an introduction*. London, etc.: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
9. Bogdanor, Vernon, ur. 1987. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford: Blackwell Reference.
10. Borazz, Olivier in Peter John. 2004. The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 107-120.
11. Bostič, Alojz, Košir, Matej in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.

12. Brejc, Miha. 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
13. Brezovšek, Marjan, 1992. Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11/12): 1089-1100.
14. --- 2005. Velikost in naloge občin v Sloveniji V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
18. --- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
19. Campbell, Colin. 1983. *Governments under stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa*. Toronto: Toronto University Press.
20. Campbell, Colin in Guy B. Peters. 1988. The politics/administration dichotomy: death or merely change?. V *Organizing governance, governing organizations*, ur. Campbell, Coling in Guy B. Peters, 79-100. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
21. Council of European Municipalities and Region. 2005. *Local and regional sructres in Europe*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/bases/T_599_28_3524.pdf (februar 2011).
22. Critchley, A. Thomas. 1951. *The civil service today*. London: Victor Gollancz Ltd.
23. Denhardt, B. Robert. 1991. *Public administration: an action orientation*. California: Pacific Grove.

24. Dogan, Mattei, ur. 1975. *The mandarins of Western Europe: The political role of top civil servants*. New York: Wiley.
25. Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheafs.
26. Duverger, Maurice. 1964. *Introduction a la politoque*. Paris: Editions Gallimard.
27. Edwards, John. 1973. *The other housing problem; access and accountability*. Birmingham: University of Birmingham Press.
28. *Evropska listina o lokalni samoupravi*. 1985. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652> (marec 2011).
29. Farazmand, Ali. 1997. Introduction. V *Modern Systems of Government Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, ur. Farazmand, Ali. Thousand Oaks: Sage Publications.
30. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Fox, Richard J., Melvin R. Crask in Jonghoon Kim. 1988. Mail survey response rate: a meta-analysis of selected techniques for inducing response. *Public Opinion Quarterly* 52 (4):467–491.
32. Goldsmith, Michael. 1992. Local Government. *Urban Studies* 29 (3/4): 393-410.
33. Goodnow, Frank Johnson. 1900. *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell.
34. Goodsell, T. Charles. 1994. *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. New Jersey: Chatham House Publishers.
35. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

36. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
37. Gulick, Luther in L. Urwick, ur. 1937. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public administration.
38. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. --- 2005a. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
40. ---2005b. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, 86-104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. --- 2009a. Upravno-politični odnosi v slovenskih občinah: empirična raziskava. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Haček, Miro, 157-172. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. --- 2009b. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. --- 2009. Koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah: mandata 1998-2002 in 2002-2006. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Haček, Miro, 83-105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Haček, Miro, Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Haralambos, Michael in Martin Holborn. 1999. *Sociologija – teme in pogledi*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
47. Heady, Ferrel. 1991. *Public administration: A comparative perspective* (Fourth Edition). New York, Basel: Marcel Dekker Inc.

48. --- 2001. *Public Administration: A comparative perspective* (Sixth Edition). New York: Marcel Dekker Inc.
49. Heberlein, Thomas A. in Robert Baumgartner. 1978. Factors affecting response rates to mailed surveys: A quantitative analysis of the published literature. *American Sociological Review* 43 (4): 447–462.
50. Heclo, Hugh. 1977. *A government of strangers*. Washington D. C.: Brookings Institution.
51. Heilman, John, G., Montjoy, Robert S. in Douglas J. Watson. 1994. *The politics of redistributing urban aid*. Westport, CT: Praeger.
52. Heinelt, Hubert in Nikolaos-K. Hlepas. 2006. Typologies of Local Government Systems. V *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ur. Bäck, Henry, Heinelt, Hubert in Annick Magnier, 21-42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
53. Hesse, Joachim Jens in Laurence J. Shape. 1991. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. V *Local Government and Urban Affairs in International Perspective; Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, ur. Hesse, Joachim Jens in Laurence J. Shape, 603-621. Baden-Baden: Auflage.
54. Hojnacki, P. William. 1996. Politicisation as a civil service dilemma. V *Civil Service systems in comparative perspective*, ur. Bekke, A. G. M. Hans, Perry, James L. in Theo A. J. Toonen, 137-164. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
55. Jones, G. W. 1976. The prime ministers' secretaries: politicians or administrators?. V *From policy to administration*, ur. Griffith, John in A. Grey, 13-38. London: George Allen & Unwin Ltd.
56. Juvan Gotovac, Vesna. 2000. Naloge župana. V *Župan in občina*, ur. Vlaj, Stane, 8-21. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
57. --- 2011. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 1. april.

58. *Katalog pristojnosti občin*. 1997. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/ba795ec7-aa7f-4c6b-a182-d1a59aad74ff/632605314344413423_ZLS.pdf (marec 2011).
59. Katič, Andreja. 2010. *Intervju z avtorjem*. Velenje, 14. julij.
60. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
61. Klinar, Igor. 2007. Novi plačni sistem v javnem sektorju. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Ferfila, Bogomir, 421-523. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
62. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. l. RS 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (januar 2011).
63. Krause, George A. 1999. *A Two-Way Street: The Institutional Dynamics of the Modern Administrative State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
64. Kuperus, Herma in Anita Rode. 2008. *Top public managers in Europe*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
65. Kwang-Hoon, Lee in Jos Raadschelders. 2008. Political-administrative relations: impact of and puzzles in Aberbach, Putnam and Rockman, 1981. *Governance: an international journal of policy* 21 (3): 419-438.
66. Lauth, P. Thomas. 1989. Responding to elected and appointed officials. V *Handbook of public administration*, ur. Perry, L. James, 193-207. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
67. Manoilov, Marijan. 2010. *Osnove metodologije in statistike*. Nova Gorica: Zavod Novoznanje.
68. Miglič, Gozdana in Goran Vukovič. 2006. *Spretnosti vodenja in sporazumevanja*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.
69. Montesquieu, Charles de Secondat. 1784. *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier.

70. Morgan, E. Philip in L. James Perry. 1988. Reorienting the comparative study of civil service systems. *Review of public personnel administration* 8 (summer): 84-95.
71. Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
72. Možina, Stane. 1996. *Človeku prijazno in uspešno vodenje*. Ljubljana: Panta Rhei – Sineza.
73. Murphy, P. Thomas, Nuechterlein, E. Donald in J. Ronald Stupak. 1978. *Inside the bureaucracy: The view from the assistant secretary's desk*. Boulder, Colorado: Westview Press.
74. Nalbandian, John. 1991. *Professionalism in local government: transformations in the roles, responsibilities and values of city managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
75. Newland, A. Cheaster. 1984. Executive office policy apparatus: enforcing the Reagan agenda. V *The Reagan presidency and the governing of America*, ur. Salamon, Lester M. in Michael S. Lund, 135-168. Washington, D. C.: Urban Institute Press.
76. Niskanen, A. William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
77. --- 1973. *Bureaucracy, servant or Master?*. London: Institute for economic affairs.
78. *Odlok o plačah funkcionarjev* (OdPF). Ur. l. RS 14/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200614&stevilka=540> (januar 2011).
79. Olsen, P. John. 1983. *Organized democracy: Political Institutions in a welfare state*. Oslo: Universitetsforlaget.
80. O'Toole, Laurence J. Jr. 1987. Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State. *Public Administration Review* 47 (1): 17-25.

81. Page, Edward C. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power*. Wheatshaf: Harvester Press.
82. Peters, B. Guy. 1986. *The relationship between civil servants and political executives: A preliminary comparative examination*. Glasgow: Centre for the study of public policy, University of Strathclyde.
83. --- 1987. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. V *Bureaucracy and Public choice*, ur. Lane, Jan-Eric, 256-282. London: SAGE Publications.
84. --- 1988. *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and methods*. Tuscaloosa, London: The University of Alabama Press.
85. --- 2001. *The politics of bureaucracy*. London in New York: Routledge.
86. Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
87. Plowden, William. 1990. *Advising the Rulers*. Oxford: Basil Blackwell.
88. Prašnikar, Astrid. 2000. Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V *Župan in občina*, ur. Vlaj, Stane, 45-59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravní šoli.
89. Rabrenovic, Aleksandra. 2001. Review of Theory on Politico-Administrative relations. V *Politico-administrative relations: Who rules?*, ur. Verheijen, Tony, 10-26. Bratislava: NISPAcee.
90. Raziskava »Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti«. 2006. Ljubljana: Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede.
91. Ridley, F. F. 1996. Politična nevtrálnost in javne službe. *Javna uprava* 32 (1): 24-32.
92. Rose, Aidan in Alan Lawton. 1999. *Public Service Management*. Harlow, etc.: Prentice Hall.

93. Rouban, Luc. 2007. Politicization of the Civil Service. V *The Handbook of Public Administration*, ur. Peters, Guy B. in Jon Pierre, 199-209. Los Angeles, etc.: SAGE Publications Ltd.
94. Rugge, Fabio. 2009. Administrative Traditions in Western Europe. V *The Handbook of Public Administration*, ur. Peters, Guy B. in Jon Pierre, 113-127. Los Angeles, etc.: SAGE Publications Ltd.
95. Schoenbrod, David. 1993. *Power without responsibility*. New Haven: Yale University Press.
96. Schultz, Ann. 1979. *Local Politics and Nation-States*. Oxford: ClioPress ltd.
97. Self, Peter. 1972. *Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*. London: George Allen & Unwin Ltd.
98. Singer, Eleanor, Hippler, Hans-Jürgen in Norbert Schwartz. 1992. Confidentiality assurances in surveys: Reassurance or threat? *International journal of Public Opinion research* 4 (3): 256–268.
99. *Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR)*. 2011. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (april 2011).
100. *Statistični urad Republike Slovenije (SURS)*. 2011. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4004S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2 (maj 2011).
101. Svara, James, H. 1990. *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. New York: Oxford University Press.
102. --- 1998. United States of America. Similarity Within Diversity. V *The Anonymous Leader, Appointes CEOs in Western Local Government*, ur. Klause, Kurt Klaudi in Annick Magnier. Odense: Odense University Press.

103. --- 1999. Complementary of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Public Administration Review* 30 (6): 676-705.
104. --- 2003. Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. V *Local Government Management, Current Issues and Best Practices*, ur. Watson, Douglas J. in Wendy L. Hassett, 36-50. New York: M. E. Sharpe, Inc.
105. --- 2006. Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 121– 139.
106. Stillman, J. Richard. 1996a. *Public Administration: concepts and cases*. Boston, Geneva: Houghton Mifflin Company.
107. --- 1996b. *Inside public bureaucracy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
108. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
109. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
110. Tavčar, Mitja. 2000. *Strateške razsežnosti managementa*. Koper: Visoka šola za management.
111. Trpin, Gorazd. 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava* 32 (3): 397-398.
112. Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D. C.: Public Affairs Press.
113. *Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih*. Ur. l. RS 58/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2931> (januar 2011).
114. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (marec 2011).
115. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

116. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava – občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
117. --- 2004. *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
118. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
119. Wake Carroll, Barbara. 1990. Politics and Administration: A Trichotomy?. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 3 (4): 345-366.
120. Weber, Max. 1946. Essays in Sociology. V *From Max Weber: Essays in Sociology*, ur. Gerth, G. G. in Wright Mills. New York: Oxford University Press.
121. --- 1988. *Protestantska etika in duh kapitalizma*. Ljubljana: ŠKUC – Filozofska fakulteta.
122. Wilson, Woodrow. 1886. *The study of Administration*. Dostopno prek: <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465> (januar 2011).
123. Wollmann, Hellmut. 2004. Urban Leadership in German local Politics; The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor. *International Journal of Urban and regional Research* 28 (1): 150-165.
124. Yu, Julie in Harris Cooper. 1983. A Quantitative Review of Research Design Effects on Response Rates to Questionnaires. *Journal of Marketing Research* 20 (3): 36–44.
125. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma; Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
126. *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (januar 2011).
127. *Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO)*. Ur. l. RS 30/1990; 18/1991; 22/1991; 4/1993.

128. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU). Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2759> (januar 2011).
129. --- (ZJU-UPB3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (januar 2011).
130. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (januar 2011).
131. *Zakon o lokalnih volitvah* (ZLV-UPB3). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4693> (marec 2011).
132. *Zakon o poslancih* (ZPos-UPB1). Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=825> (januar 2011).
133. *Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti* (ZRPJZ). Ur. l. RS 18/1994. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO329.html (januar 2011).
134. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-UPB13). Ur. l. RS 108/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009108&stevilka=4891> (januar 2011).
135. *Zakon o Vladi Republike Slovenije* (ZVRS). Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (januar 2011).

8 PRILOGE

PRILOGA A: Vprašalnik za direktorje občinskih uprav

PRILOGA B: Vprašalnik za župane

PRILOGA C: Seznam občin, ki nimajo direktorja občinske uprave

PRILOGA D: Naloge župana

PRILOGA E: Sumarnik vprašalnikov

V5: Zanima nas, kakšen vpliv imate na (lokalno) politiko kot visoki javni uslužbenec. Prosimo, da vaš vpliv ocenite na lestvici od 0 do 10, kjer 0 pomeni, da nimate nič vpliva; 10 pa, da imate zelo veliko vpliva.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
nič vpliva zelo veliko vpliva

V6: Ali se strinjate z naslednjimi trditvami?

trditev	DA	NE
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.		
Proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov.		
Župan naše občine vodenje občinske uprave v celoti prepušča meni in se ne vmešava.		
Župan naše občine se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.		
Tudi sam sodelujem pri oblikovanju (lokalnih) politik.		
Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.		

V7: Velikost občine glede na število prebivalcev:

(a) do 5000 (b) nad 5000

V8: Župan občine opravlja funkcijo:

(a) poklicno (b) nepoklicno

V9: Ali vas je v direktorja občinske uprave imenoval sedanji župan?

(a) DA (na V9/1) (b) NE (na V9/2)

V9/1: ...če DA... Kaj menite, da je bil glavni motiv pri izbiri? (možen je en odgovor)

- (a) z županom sva sodelovala že prej
- (b) osebno poznanstvo
- (c) politični motiv
- (d) prijava na razpis/z županom pred tem nisva sodelovala
- (e) drugo: _____

V9/2: ...če NE... Funkcijo direktorja občinske uprave opravljam že od leta: _____ (prosimo, navedite, če so bile v tem času kakšne prekinitve in vzrok: _____)

V10: Spol:

(a) moški (b) ženski

V11: Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali (redno ali izredno):

- (a) dokončana osnovna šola
- (b) dokončana 2- ali 3-letna strokovna šola
- (c) dokončana 4-letna srednja šola ali gimnazija
- (d) dokončana višja šola
- (e) dokončana visoka šola
- (f) dokončana fakulteta ali akademija
- (g) opravljen magistririj
- (h) opravljen doktorat

PRILOGA A: Vprašalnik za direktorje občinskih uprav

Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni

VPRAŠALNIK ZA DIREKTORJE OBČINSKIH UPRAV

Maj 2011

HVALA ZA IZPOLNJEN VPRAŠALNIKI

V0: Ali imate v vaši občini direktorja občinske uprave?

(a) DA (na V1) (b) NE (na V0/1)

V0/1: ...če NE... Zakaj?

- (a) ni potrebe
- (b) ni ustreznega kadra
- (c) ni finančnih sredstev
- (d) drugo: _____

V1: Ali vas je župan pooblastil za izvajanje posameznih nalog iz njegove pristojnosti?

(a) DA (na V1/1) (b) NE (na V2)

V1/1: ...če DA... Za izvajanje katerih nalog vas je pooblastil

župan? (možnih je več odgovorov)

- (a) vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje)
- (b) izvajanje tekočih nalog v primeru županove in podžupanove odsotnosti
- (c) vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte
- (d) izvajanje projektov največjih občinskih investicij
- (e) samostojno oblikovanje ključnih sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv
- (f) opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave
- (g) sodelovanje v projektnih skupinah v občini
- (h) opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti
- (i) skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev
- (j) izvrševanje in spremljanje proračuna občine
- (k) naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil
- (l) naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma
- (m) nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta
- (n) drugo: _____

V2: V kakšnem položaju ste z županom glede na razdelitev nalog in pristojnosti?

- (a) sem podrejen
- (b) sem enakovreden
- (c) sem nadrejen

V3: Prosimo vas, da za ponujene trditve označite z x tisto vrednost, za katero menite, da se najbolj približa odnosu med vami in županom.

Z županom...	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne
...komunicirava in se pravočasno medsebojno informirava.			
...sva odprta za pogovore in odkrita drug do drugega.			
...imava skupne interese in želiva doseči skupne cilje.			
...si medsebojno zaupava.			
...svobodno izražava misli in izmenjujeva ideje.			
...spoštujeva prispevke in mnenja drug drugega ter jih upošteva.			
...si medsebojno pomagava in se dopolnjujeva še posebej pri reševanju problemov.			
...kot team uspešno sodelujeva.			
...se o delovnih obveznostih posvetujeva ter jih usklajujeva.			
...upošteva in izpolnjujeva skupne dogovore.			

V4: Vaš odnos z županom na delovnem mestu je:

- (a) neprofesionalen/prijateljski
- (b) polprofesionalen
- (c) strogo profesionalen

V5: Zanima nas, kakšen vpliv imate na strokovnost kot politični funkcionar. Prosimo, da vaš vpliv ocenite na lestvici od 0 do 10, kjer 0 pomeni, da nimate nič vpliva; 10 pa, da imate zelo veliko vpliva.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
nič vpliva zelo veliko vpliva

V6: Ali se strinjate z naslednjimi trditvami?

trditev	DA	NE
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.		
Proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov.		
Vodenje občinske uprave v celoti prepuščam direktorju občinske uprave in se ne vmešavam.		
Ne vmešavam se v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.		
Direktor občinske uprave naše občine sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik.		
Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.		

V7: Velikost občine glede na število prebivalcev:

(a) do 5000 (b) nad 5000

V8: Funkcijo župana opravljam:

(a) poklicno (b) nepoklicno

V9: Ali ste sedanjega direktorja občinske uprave imenovali vi?

(a) DA (na V9/1) (b) NE (na V9/2)

V9/1: ...če DA... Kaj je bil glavni motiv pri izbiri? (možen je en odgovor)

- (a) z direktorjem občinske uprave sva sodelovala že prej
- (b) osebno poznanstvo
- (c) politični motiv
- (d) prijava na razpis/z direktorjem občinske uprave pred tem nisva sodelovala
- (e) drugo: _____

V9/2: ...če NE... Direktor občinske uprave funkcijo opravlja že od leta: _____ (prosimo, navedite, če so bile v tem času kakšne prekinitve in vzrok: _____)

V10: Spol:

(a) moški (b) ženski

V11: Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali (redno ali izredno):

- (a) dokončana osnovna šola
- (b) dokončana 2- ali 3-letna strokovna šola
- (c) dokončana 4-letna srednja šola ali gimnazija
- (d) dokončana višja šola
- (e) dokončana visoka šola
- (f) dokončana fakulteta ali akademija
- (g) opravljen magisterij
- (h) opravljen doktorat

PRILOGA B: Vprašalnik za župane

Modeli strukturiranja izvršilne veje oblasti
na lokalni ravni

VPRAŠALNIK ZA ŽUPANE

Maj 2011

HVALA ZA IZPOLNJEV VPRAŠALNIKA!

V0: Ali imate v vaši občini direktorja občinske uprave?

(a) DA (na V1) (b) NE (na V0/1)

V0/1: ...če NE... Zakaj?

- (a) ni potrebe
- (b) ni ustreznega kadra
- (c) ni finančnih sredstev
- (d) drugo: _____

V1: Ali ste direktorja občinske uprave pooblastili za izvajanje posameznih nalog iz vaše pristojnosti?

(a) DA (na V1/1) (b) NE (na V2)

V1/1: ...če DA... Za izvajanje katerih nalog ste pooblastili

direktorja občinske uprave? (možnih je več odgovorov)

- (a) vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje)
- (b) izvajanje tekočih nalog v primeru županove in podžupanove odsotnosti
- (c) vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte
- (d) izvajanje projektov največjih občinskih investicij
- (e) samostojno oblikovanje ključnih sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv
- (f) opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave
- (g) sodelovanje v projektnih skupinah v občini
- (h) opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti
- (i) skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev
- (j) izvrševanje in spremljanje proračuna občine
- (k) naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil
- (l) naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma
- (m) nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta
- (n) drugo: _____

V2: V kakšnem položaju ste z direktorjem občinske uprave glede na razdelitev nalog in pristojnosti?

- (a) sem podrejen
- (b) sem enakovreden
- (c) sem nadrejen

V3: Prosimo vas, da za ponujene trditve označite z x tisto vrednost, za katero menite, da se najbolj približa odnosu med vami in direktorjem občinske uprave.

Z direktorjem občinske uprave...	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne
...komunicirava in se pravočasno medsebojno informirava.			
...sva odprta za pogovore in odkrita drug do drugega.			
...imava skupne interese in želiva doseči skupne cilje.			
...si medsebojno zaupava.			
...svobodno izražava misli in izmenjujeva ideje.			
...spoštujeva prispevke in mnenja drug drugega ter jih upoštevana.			
...si medsebojno pomagava in se dopolnjujeva še posebej pri reševanju problemov.			
...kot team uspešno sodelujeva.			
...se o delovnih obveznostih posvetujeva ter jih usklajujeva.			
...upoštevana in izpolnjujeva skupne dogovore.			

V4: Vaš odnos z direktorjem občinske uprave na delovnem mestu je:

- (a) neprofesionalen/prijateljski
- (b) polprofesionalen
- (c) strogo profesionalen

PRILOGA C: Seznam občin, ki nimajo direktorja občinske uprave

od Branka.Mele@gov.si
za: simona.kukovic@gmail.com
datum 10. junij 2011 12:55
zadeva Fw: DIREKTORJI OU
poslano od gov.si

Spoštovana,

v skladu za najinim dogovorom vam pošiljam najnovejše podatke (za 211 občin) o direktorjih v občinskih upravah. Podatki so zajeti iz vprašalnikov, ki smo jih posredovali v izpolnitev občinam po stanju 1.1.2011 in telefonskega kontaktiranja v mesecu juniju z občinami, ki januarja 2011 niso imeli direktorja.

Kot je razvidno iz tabele še 19 občin nima direktorja.

Lep pozdrav

Branka Mele

Direktorji občinskih uprav po občinah

zap.št.	OBCINE	leto 2011
1	AJDOVŠČINA	Janez Furlan
2	APAČE	Severin Sobočan, mag
3	BELTINCI	Venčeslav Smodiš
4	BENEDIKT	Andreja Lorber
5	BISTRICA OB SOTLI	Ana Bercko
6	BLED	Matjaž Berčon
7	BLOKE	Jožica Anzeljc
8	BOHINJ	Miro Sodja v.d od 1.6.11
9	BOROVNICA	Slavka Gerdina
10	BOVEC	Miran Šuštaršič
11	BRASLOVČE	Miran Šoštarič
12	BRDA	Andrej Markočič
13	BREZOVICA	Gregor Šebenik
14	BREŽICE	Aleksander Denžič
15	CANKOVA	Franc Adanič
16	CELJE	Tina Kramer
17	CERKLJE NA GORENSKEM	Jarc Marta
18	CERKNICA	Irena Zalar
19	CERKNO	Martin Razpet
20	CERKVENJAK	Vito Kraner

21	CIRKULANE	Kristina Kelenc
22	ČRENŠOVCI	nimajo
23	ČRNA NA KOROŠKEM	Nada Vačun
24	ČRNOMELJ	Slavica Novak Janžekovič, v.d.
25	DESTRNIK	Miran Čeh
26	DIVAČA	Iztok Felicijan
27	DOBJE	Andreja Gradič
28	DOBRE POLJE	Tatjana Dečman - Žagar
29	DOBRNA	Zdenka Kumer
30	DOBROVA- POLHOV GRADEC	Mateja Tavčar- razpis
31	DOBROVNIK	nimajo
32	DOL PRI LJUBLJANI	Franc Vončina v.d.
33	DOLENJSKE TOPLICE	Goran Udovč
34	DOMŽALE	Edvard Ješelnik
35	DORNAVA	Viljem Mar
36	DRAVOGRAD	Dominika Knez
37	DUPLEK	Franc Beber
38	GORENJA VAS - POLJANE	Bogataj Barbara
39	GORIŠNICA	Cestnik Matevž
40	GORJE	Robert Plavčak
41	GORNJA RADGONA	Dragan Kujundžič
42	GORNJI GRAD	Jožica Rihter
43	GORNJI PETROVCI	nimajo
44	GRAD	Lidija Krpič
45	GROSUPLJE	Mitja Pleterski, mag
46	HAJDINA	Valerija Ljerka Šamprl
47	HOČE - SLIVNICA	Bracko Irma,
48	HODOŠ	nimajo
49	HORJUL	Jana Jereb
50	HRASTNIK	Janez Kraner
51	HRPELJE KOZINA	Saša Likavec Svetelšek
52	IDRIJA	Mojca Remškar Planinc
53	IG	Janez Miklič
54	ILIRSKA BISTRICA	Andreja Derenčin, v.d.
55	IVANČNA GORICA	Janez Radoš
56	IZOLA	Cvetko mag. Roman
57	JESENICE	Slavka Brelih
58	JEZERSKO	nimajo
59	JURŠINCI	Drago Slameršek
60	KAMNIK	Vladimir Korošec
61	KANAL	Nives Prijatelj
62	KIDRIČEVO	Evelin Makoter Jabločnik
63	KOBARID	Pavel Tunku
64	KOBILJE	nimajo
65	KOČEVJE	Marta Briški
66	KOMEN	nimajo

67	KOMENDA	Majda Ravnikar
68	KOSTANJEVICA NA KRKI	Judita Lajkovič Mladkovič
69	KOPER	Sabina Mozetič
70	KOSTEL	Aleš Marolt
71	KOZJE	Suzana Kunst
72	KRANJ	Mitja Herak
73	KRANJSKA GORA	Rajko Puš
74	KRIŽEVCI	Vida Štrakel
75	KRŠKO	Melita Čopar
76	KUNGOTA	Simana Bauman
77	KUZMA	Milan Matiš
78	LAŠKO	Sandra Barachini
79	LENART	Vera Damjan Bele
80	LENDAVA	Danijela Levačič
81	LITIJA	Tatjana Kržišnik
82	LJUBLJANA	Vasja Butina
83	LJUBNO	Blaž Presečnik
84	LJUTOMER	Darja Hrga
85	LOGATEC	Nevenka Malavašič, v.d
86	LOG - DRAGOMER	Andrej Kos
87	LOŠKA DOLINA	Bogdan Zevnik
88	LOŠKI POTOK	Vilijem Vesel
89	LOVRENC NA POHORJU	Mihaela Brezovnik, v.d.
90	LUČE	Klavdij Strmčnik
91	LUKOVICA	Stojan Majdič
92	MAJŠPERK	Gorazd Ladinek
93	MAKOLE	nimajo
94	MARIBOR	Milica Simonič Steiner
95	MARKOVCI	Marinka Bezjak Kolenko
96	MEDVODE	Vanja Debeljak
97	MENGEŠ	Marija Kos
98	METLIKA	Mirjana Adlešič
99	MEŽICA	mag. Igor Fric
100	MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	Francka Pegan
101	MIREN - KOSTANJEVICA	Aleš Vodičar
102	MIRNA	Tanja Šinkovec
103	MIRNA PEČ	v.d. Klemenc Križan Sonja od 1.2.2011
104	MISLINJA	Ana Skobir
105	MOKRONOG - TREBELNO	Mojca Pekolj
106	MORAVČE	Boštjan Albreht
107	MORAVSKE TOPLICE	Martina Virk Kranjec
108	MOZIRJE	Nada Brinovšek
109	MURSKA SOBOTA	Bojan Petrijan

110	MUTA	Silva Skutnik
111	NAKLO	Drago Goričan
112	NAZARJE	Samo Begič
113	NOVA GORICA	Elvira Šušmelj
114	NOVO MESTO	Borut Novak, v.d.
115	ODRANCI	nimajo
116	OPLOTNICA	nimajo
117	ORMOŽ	Mateja Zeljak
118	OSILNICA	nimajo
119	PESNICA	Karman Kotnik
120	PIRAN	nimajo
121	PIVKA	Mihaela Smrdelj
122	PODČETRTEK	Magda Jurjec
123	PODLEHNIK	Miran Krajnc
124	PODVELKA	Uljana Brunšek
125	POLJČANE	nimajo
126	POLZELA	Alenka Kočevar
127	POSTOJNA	Boštjan Udovič
128	PREBOLD	Anton Vesolak
129	PREDDVOR	Marko Bohinec
130	PREVALJE	Marjan Berložnik
131	PTUJ	Stanko Glažar, mag.
132	PUCONCI	Dwejan Sever, v.d.
133	RAČE - FRAM	Zorica Zajc Kvas, mag
134	RADEČE	Brigita Stopar
135	RADENCI	Mojca Marovič
136	RADLJE OB DRAVI	Marjana Švajger
137	RADOVLJICA	Nena Jauk v.d.
138	RAVNE NA KOROŠKEM	Vlasta Kupljen, mag.
139	RAZKRIŽJE	nimajo
140	REČICA OB SAVINJI	Majda Potočnik
141	RENČE - VOGRSKO	Čufer Elizabeta
142	RIBNICA	Janez Mate
143	RIBNICA NA POHORJU	Alenka Klemenc Kovač
144	ROGAŠKA SLATINA	Marjan Čuješ
145	ROGAŠOVCI	Marija Saje
146	ROGATEC	Pavel Strajn
147	RUŠE	Bojkana Fideršek
148	SELNICA OB DRAVI	Karin Jurše, mag.
149	SEMIČ	Mateja Kambič
150	SEVNICA	Zvone Košmerl
151	SEŽANA	Milan Potparič.
152	SLOVENJ GRADEC	mag Lidija Požgan
153	SLOVENSKA BISTRICA	Romana Kac
154	SLOVENSKE KONJICE	Alojz Pačnik
155	SODRAŽICA	Darja Vetrlih
156	SOLČAVA	Mateja Brlec Suhodolnik
157	SREDIŠČE OB DRAVI	Jelka Zidarič Trstenjak

158	STARŠE	Stanka Vobič
159	STRAŽA	Dušan Krštinc
160	SV. ANDRAŽ V SL. GOR.	Bernarda Ban
161	SVETA ANA	Viktor Kapel
162	SVETA TROJICA V SL. GOR.	Srečko Aleksander Padovnik
163	SVETI JURIJ	Francka Lavrenčič
164	SVETI JURIJ V SL. GOR.	nimajo
165	SVETI TOMAŽ	Zinka Hartman
166	ŠALOVCI	nimajo
167	ŠEMPETER - VRTOJBA	Dušan Bremec
168	ŠENČUR	Marija Cankar
169	ŠENTILJ	Renata Trajbar Kurbus
170	ŠENTJERNEJ	Jakše Milan v.d.
171	ŠENTJUR	Jože Palčnik
172	ŠENTRUPERT	Mateja Jazbec
173	ŠKOCJAN	Martina Jhočevar
174	ŠKOFJA LOKA	Prevc Jernej
175	ŠKOFLJICA	Marko Podvršnik, v.d.
176	ŠMARTNO OB PAKI	Drago Kovač
177	ŠMARTNO PRI LITIJI	mag. Karmen Sadar
178	ŠMARJEŠKE TOPLICE	Petra Pozderc
179	ŠMARJE PRI JELŠAH	Peter Planinšek
180	ŠOŠTANJ	Darja Medved
181	ŠTORE	nimajo
182	TABOR	Saša Zidanšek Obreza
183	TIŠINA	Klavdija Šadl Jug
184	TOLMIN	Davorin Simčič
185	TRBOVLJE	mag. Boris Moškon
186	TREBNJE	Rado Javornik
187	TRNOVSKA VAS	Jože Potrč
188	TRZIN	Polona Gorše Prusnik
189	TRŽIČ	Drago Zadnikar
190	TURNIŠČE	Alenka Horvat
191	VELENJE	Andreja Katič
192	VELIKA POLANA	nimajo
193	VELIKE LAŠČE	Jerica Tomšič Lušin
194	VERŽEJ	Ferenc Bojan
195	VIDEM	mag. Darinka Ratajc
196	VIPAVA	Jože Papež
197	VITANJE	Srečko Fijavž
198	VODICE	nimajo
199	VOJNIK	Mojca Skale
200	VRANSKO	Jadranka Kramar
201	VRHNIKA	Vesna Kranjc
202	UZENICA	Sašo Verdnik
203	ZAGORJE OB SAVI	Brane Omahne
204	ZAVRČ	Irena Horvat Rimele

205	ŽREČE	Aleksandra Godec Mavhar
206	ŽALEC	Jože GOLIC V.D.
207	ŽELEZNIKI	Jolanda Pinatar
208	ŽETALE	Jože Krivec
209	ŽIRI	Franci Kranjc
210	ŽIROVNICA	Monika Kunsterle
211	ŽUŽEMBERK	Vlado Kostevc

Vir: Interno gradivo Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2011)

PRILOGA D: Naloge župana

<i>predstavljanje in zastopanje občine</i>	<u>Predstavljanje</u>: (1) skrb za javnost delovanja občine, njenih organov in občinske uprave tako, da skrbi za stike z javnostmi. Župan neposredno ali po pooblaščenih predstavnikih občane in širšo javnost obvešča o delu in odločitvah občinskih organov, izvajanju občinske politike, programov razvoja in drugih sprejetih odločitev iz občinske pristojnosti.; (2) predstavlja občino v protokolarnih zadevah (obiski, proslave,...); (3) skrbi za predstavljanje interesov občine v razmerjih do državnih organov in državne uprave; (4) predstavlja občino v vseh oblikah medobčinskega sodelovanja, kot so skupnosti in zveze občin; (5) predstavlja občino v partnerstvih z lokalnimi skupnostmi drugih držav; (6) predstavlja občino v mednarodnih organizacijah in (7) predstavlja občino pred občani. <u>Zastopanje</u>: (1) zastopa občino v sodnih postopkih pred sodišči, v upravnih postopkih pred upravnimi organi in drugimi izvajalci javnih upravnih pooblastil ter pred drugimi državnimi organi, takrat kadar občina sodeluje v postopku kot tožena ali tožeča stranka, predlagatelj ali nasprotni udeleženec ali kot intervenient oziroma občina uveljavlja svoje pravice, obveznosti oziroma pravne koristi; (2) zastopa občino v pravnem prometu, tako da opravlja pravna dejanja in sklepa pravne posle v njenem imenu ali za njen račun; (3) pooblašča druge osebe za zastopanje občine pred sodišči, upravnimi organi, drugimi nosilci javnih pooblastil ter drugimi državnimi organi in v pravnem prometu; (4) zastopa občino in njen občinski svet v zadevah izvajanja nalog občine in izvrševanja odločitev.
<i>predstavljanje občinskega sveta ter sklicevanje in vodenje njegovih sej</i>	<u>Predstavljanje</u>: (1) pred javnostjo oziroma občani predstavlja delo predstavniškega organa občine; (2) sporoča javnosti njegove odločitve oziroma skrbi za javnost dela; (3) na podlagi odločitve občinskega sveta izdaja in podpisuje akte občinskega sveta; (4) predstavlja občinski svet pred državnimi organi, kadar je tako določeno z zakonom (na primer pred ustavnim sodiščem,...). <u>Sklicevanje in vodenje</u>: (1) priprava predloga programa dela občinskega sveta; (2) usklajevanje dela odborov in komisij občinskega sveta; (3) predlaganje dnevnega reda seje občinskega sveta; (4) sklic sej občinskega sveta; (5) usmerjanje dela občinske uprave v zvezi z njenim strokovnim in administrativnim delom za potrebe občinskega sveta; (6) nadzor nad pravilnostjo in strokovnostjo pripravljenih gradiv k predlaganemu dnevnemu redu; (7) skrb za spoštovanje določb statuta občine in poslovnika občinskega sveta pri pripravi sej občinskega sveta, pri delu občinskega sveta oziroma sprejemanju njegovih odločitev; (8) vodenje sej občinskega sveta; (9) skrb za zakonitost in pravno pravilnost odločitev občinskega sveta; (10) skrb za pravno in dejansko pravilno dokumentiranje sej občinskega sveta, ravnanje in hranjenje dokumentarnega gradiva; (11) skrb za javnost dela občinskega sveta.
<i>predlaganje odločitev</i>	(1) proračun občine in zaključni račun proračuna ter druge proračunske akte; (2) ustanovitev organov občinske uprave in organa skupne občinske uprave; (3) imenovanje podžupanov in odločitev o poklicnem opravljanju funkcije podžupana.
<i>predstojništvo občinske</i>	(1) odloča o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na drugi stopnji; (2) odloča o pritožbah zoper odločbe organa

<i>uprave</i>	skupne občinske uprave, ki spadajo v krajevno pristojnost občine; (3) odloča o sporih o pristojnosti med organi občinske uprave; (4) imenuje in razrešuje tajnika občine ter predstojnike organov občinske uprave; (5) skupaj z drugimi župani imenuje predstojnika skupnega organa občinske uprave; (6) določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi; (7) odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja v občini; (8) občinski upravi nalaga delo, ki ga je ta dolžna opraviti za občinski svet, in je občinskemu svetu odgovoren za delo občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta; (9) zagotavlja strokovno in administrativno pomoč občinske uprave nadzornemu organu občine; (10) usmerja delo občinske uprave in skupnega organa občinske uprave.
<i>skrb za zakonitost predpisov in drugih odločitev občinskega sveta</i>	(1) zadrži objavo splošnega akta občine; (2) vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom; (3) zadrži izvajanje odločitev občinskega sveta in opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost odločitve; (4) začne postopek za razveljavitev odločitve pri upravnem sodišču.
<i>izvrševanje odločitev občinskega sveta</i>	(1) skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine; (2) skrbi za odpravo sklepov in izvršitev drugih odločitev občinskega sveta; (3) usmerja delo občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta; (4) izvršuje odločitve občinskega sveta v skladu s svojimi pristojnostmi in nalogami.
<i>odločanje župana</i>	(1) odloča o pridobitvi in odtujitvi premoženja; (2) odloča o pridobitvi nepremičnega premoženja; (3) odloča o začasnem financiranju občine; (4) odloča o postopkih s pobudo za razpis lokalnega referendum; (5) razpisuje predčasne volitve v občinski svet; (6) razpisuje volitve v svete ožjih delov občine; (7) odloča o oddaji javnega naročila; (8) odloča v zadevah varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter sprejema načrt zaščite in reševanja; (9) določa način opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih cest; (10) določa sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi.

Vir: prirejeno po Zakon o lokalni samoupravi (2007, 33. člen) in Juvan Gotovac (2000, 9-19)

PRILOGA E: Sumarnik vprašalnikov

Direktorji občinskih uprav: N=100; župani: N=80

Prikaz rezultatov v odstotkih (valid percent)

V1: Ali je župan pooblastil direktorja občinske uprave za izvajanje nalog iz njegove pristojnosti?

	direktorji občinskih uprav	župani
DA	85,0	82,5
NE	15,0	17,5

V1/1: Katere so te naloge?

	direktorji občinskih uprav		župani	
	DA	NE	DA	NE
- vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje)	57,6	42,4	69,7	30,3
- izvajanje tekočih nalog v primeru županove in podžupanove odsotnosti	47,1	52,9	56,1	43,9
- vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte	71,8	28,2	65,2	34,8
- izvajanje projektov največjih občinskih investicij	58,8	41,2	45,5	54,5
- samostojno oblikovanje ključnih sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv	49,4	50,6	45,5	54,5
- opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave	81,2	18,8	80,3	19,7
- sodelovanje v projektnih skupinah v občini	83,5	16,5	75,8	24,2
- opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti	28,2	71,8	18,2	81,8
- skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev	37,6	62,4	22,7	77,3
- izvrševanje in spremljanje proračuna občine	58,8	41,2	56,1	43,9
- naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil	64,7	35,3	68,2	31,8
- naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma	37,6	62,4	37,9	62,1
- nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta	67,1	32,9	65,2	34,8
- drugo ¹	4,7	95,3	1,5	98,5

¹Direktorji občinskih uprav: družbene dejavnosti, urejanje občinskega glasila, turizem; red in disciplina; vodenje službe za ceste; razpolaganje s stvarnim premoženjem občine.

Župani: neposredno vodenje občinske uprave, sodelovanje pri projektih, koordinacija oddelkov znotraj občinske uprave.

V2: Položaj direktorja občinske uprave in župana glede na razdelitev nalog in pristojnosti.

	direktorji občinskih uprav	župani
PODREJEN	72,2	3,8
ENAKOVREDEN	26,8	11,4
NADREJEN	1,0	84,8

V3: Trditve glede odnosa med županom in direktorjem občinske uprave (DOU).

	direktorji občinskih uprav			župani		
	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne
Župan in DOU komunicirata in se pravočasno medsebojno informirata.	83,0	16,0	1,0	86,3	12,5	1,3
Župan in DOU sta odprta za pogovore in odkrita drug do drugega.	85,9	12,1	2,0	92,3	5,1	2,6
Župan in DOU imata skupne interese in želita doseči skupne cilje.	80,8	18,2	1,0	78,5	19,0	2,5
Župan in DOU si medsebojno zaupata.	83,2	13,7	3,2	84,6	11,5	3,8
Župan in DOU svobodno izražata misli in izmenjujeta ideje.	80,8	16,2	3,0	84,8	11,4	3,8
Župan in DOU spoštujeta prispevke in mnenja drug drugega ter jih upoštevata.	80,8	18,2	1,0	86,1	10,1	3,8
Župan in DOU si medsebojno pomagata in se dopolnjujeta še posebej pri reševanju problemov.	80,8	18,2	1,0	86,1	10,1	3,8
Župan in DOU kot team uspešno sodelujeta.	85,7	11,2	3,1	83,5	13,9	2,5
Župan in DOU se o delovnih obveznostih posvetujeta ter jih usklajujeta.	77,8	18,2	4,0	78,5	19,0	2,5
Župan in DOU upoštevata in izpolnjujeta skupne dogovore.	87,8	12,2	0,0	92,5	5,0	2,5

V4: Odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu.

	direktorji občinskih uprav	župani
NEPROFESIONALEN/PRIJATELJSKI	6,1	9,5
POLPROFESIONALEN	45,9	48,6
STROGO PROFESIONALEN	48,0	41,9

V5: Vpliv direktorjev občinskih uprav na (lokalno) politiko/vpliv županov na strokovnost.

	direktorji občinskih uprav	župani
povprečje	4,69	6,22
standardni odklon	2,542	2,780

V6: Trditve.

	direktorji občinskih uprav		župani	
	DA	NE	DA	NE
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.	85,6	14,4	84,6	15,4
Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov.	71,6	28,4	54,4	45,6
Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava.	36,5	63,5	33,3	66,7
Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.	83,5	16,5	91,1	8,9
Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik.	41,5	58,5	51,9	48,1
Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.	63,8	36,2	36,7	63,3

V7: Velikost občine glede na število prebivalcev.

	direktorji občinskih uprav	župani
DO 5000	49,0	43,8
NAD 5000	51,0	56,3

V8: Opravljanje županske funkcije.

	direktorji občinskih uprav	župani
POKLICNO	61,2	68,4
NEPOKLICNO	38,8	31,6

V9: Imenovanje direktorja občinske uprave s strani sedanjega župana.

	direktorji občinskih uprav	župani
DA	65,6	72,2
NE	34,4	27,8

V9/1: Glavni motiv pri izbiri.

	direktorji občinskih uprav	župani
Župan in direktor občinske uprave sta sodelovala že prej.	47,5	53,6
Osebnostno poznanstvo.	4,9	5,4
Politični motiv.	1,6	/
Prijava na razpis/župan in direktor občinske uprave pred tem nista sodelovala.	31,1	26,8
Drugo. ²	14,8	14,3

² Direktorji občinskih uprav: desetletne delovne izkušnje v občinski upravi; znanje in sposobnosti; pozitivne reference prejšnjih delodajalcev; strokovnost; mesto direktorja občinske uprave predhodno že opravljal.

Župani: funkcijo direktorja občinske uprave je opravljal že prej; že zaposlen na občini – poznal njegovo delo; sposobnost in strokovnost; strokovnost, zanesljivost, predanost delu; nov župan – nov direktor; profesionalnost na delovnem mestu; priporočila; strokovnost.

V10: Spol.

	direktorji občinskih uprav	župani
MOŠKI	44,2	92,5
ŽENSKI	55,8	7,5

V11: Zadnja končana šola (redno ali izredno).

	direktorji občinskih uprav	župani
Dokončana osnovna šola.	/	/
Dokončana 2- ali 3-letna strokovna šola.	1,1	3,8
Dokončana 4-letna srednja šola ali gimnazija.	/	12,8
Dokončana višja šola.	8,4	19,2
Dokončana visoka šola.	16,8	12,8
Dokončana fakulteta ali akademija.	61,1	32,1
Opravljen magistririj.	12,6	15,4
Opravljen doktorat.	/	3,8