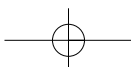
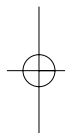
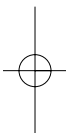
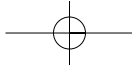


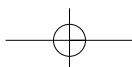
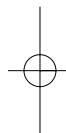
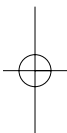
KAZALO

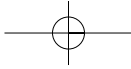
PRVO POGLAVJE	5
DRUGO POGLAVJE	
UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST LOKALNE SAMOUPRAVNE SKUPNOSTI	15
Večrazsežnost lokalne avtonomije	17
Lokalno upravljanje	21
Strukturna ureditev lokalne oblasti: organiziranost za uspešno vodenje	24
Učinkovitost in uspešnost občinske uprave	32
Upravljalvska sposobnost lokalne oblasti skozi merjenje učinkovitosti	43
Merjenje upravljalvske sposobnosti lokalne skupnosti	50
Možnosti strateškega upravljanja na lokalni ravni	62
TRETJE POGLAVJE	
URBANI MENEDŽMENT IN UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST MESTNIH OBČIN	81
Velikost skupnosti in zadovoljstvo z javnimi storitvami	82
Politična participacija v mestih	85
Urbani menedžment kot posebna oblika upravljanja	88
ČETRTO POGLAVJE	
SOCIALNI KAPITAL IN UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST OBČIN	95
Socialni kapital in lokalno upravljanje: teoretični vidik	97
Institucionalni okvir oblikovanja socialnega kapitala na lokalni ravni	99
Socialni kapital in zmogljivost lokalne oblasti (upravljanja)	105



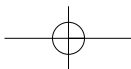
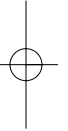
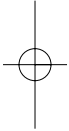


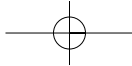
PETO POGLAVJE	
UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST SLOVENSКИH OBČIN	111
Empirična raziskava med direktorji občinskih uprav	113
ŠESTO POGLAVJE	
KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM IN LOKALNEM NIVOJU OBLASTI	133
Koalicijsko povezovanje na državnem nivoju oblasti	134
Teoretični pristopi k problematiki oblikovanja koalicij na lokalni ravni oblasti	149
SEDMO POGLAVJE	
ANALIZA KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V OBČINSKIH SVETIH SLOVENSКИH OBČIN: MANDATA 1998–2002 IN 2002–2006	159
OSMO POGLAVJE	
VPLIV KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V OBČINSKEM SVETU NA USPOSOBLJENOST IN DELOVANJE OBČINSKE UPRAVE	175
LITERATURA	183
INDEKS	197
PRILOGA	199
Koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah v mandatih 1998–2002 in 2002–2006	





PRVO POGlavJE





Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu (evropske) liberalne demokracije (Stoker, 1991: 1). Je civilizacijska pridobitev in teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti oziroma vladanja, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti. Prav na tej točki ali problematiki prihaja do izraza tradicija kot pozitivna zgodovina nekega naroda in države, toda hkrati tudi njena univerzalnost preko skupnih vrednot posebej ali najprej kakovostnega življenja. Tudi sicer je treba čim hitreje preoblikovati stališča, družbene vrednote in težnje, zlasti ko gre za vprašanje modeliranja novih družbenih institucij in sistema odločanja v okviru skladnega ekološkega razvoja oziroma deficita. To nadalje pomeni izboljšanje in povečanje lokalne participacije vse do pravice na »zeleni veto«. Oblikuje se nova lokalnost, za katero je značilno, da je rezultat svobodne volje in zavestne izbire, prostovoljnosti, racionalnosti in odprtosti do zunanjega sveta. Lokalno samoupravo raziskujemo od obče volje (Rousseau), delitve oblasti (Montesquieu), predstavniške demokracije (Mill in drugi) prek teorije samoorganizacije do moderne družbene teorije samooblikovanja – *autopoiesis* (Luhmann). Takšna moderna spoznavna teorija ne govori samo o razliki med empiričnimi in transcendenčnimi, temveč tudi o razliki med sistemom in okoljem. Samo celovita in vsestranska obravnava obojega zagotavlja ustvarjalnost in uresničevanje. Pomembno je znanstveno proučevanje vzrokov, poteka in rezultatov relevantnih dogodkov. Civilna družba predstavlja svobodo samoorganiziranja od družine do države. Tako je civilna družba oblika demokracije, v kateri državljani aktivno sodelujejo v javnem življenju. Ta oblika ima svojo »horizontalno« sodelovanje (Putnam, 1993: 7) – gre za omreženo družbo. Samoorganizacija je značilnost, posebnost najnižjih upravnih teritorialnih enot lokalne samouprave.

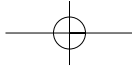
Lokalna samouprava in politika sta postali središče demokratičnega političnega razvoja. Dva glavna razloga za to sta: druga demokratična revolucija, utemeljena na participaciji, in vzpostavitev globalnega gospodarstva, ki opredeljuje lokalne pogoje miru in blaginje. Prvi razlog zahteva lokalno samoodločbo namesto usmerjanja od zgoraj, drugi osvobaja lokalno raven od centralne (državne) oblasti z zagotavljanjem alternativ za viro in podporo: novi viri so druge države in mednarodne agencije (Teune, 1995: 2). Vprašanje lokalne demokracije je postalo kritično v novih demokracijah, kjer so nacionalne (državne) institucije vzpostavljene na šibki tradiciji lokalne avtonomije. Že Tocqueville (1986: 7) je zapisal, da »v lokalnih institucijah leži moč svobodnih narodov«. Te pomenijo

za svobodo tisto, kar je osnovna šola za znanost. Brez njihovega obstoja ima lahko nek narod svobodno vlado, ne pa tudi duha svobode. Demokratične institucije morajo imeti lokalno utemeljitev, če nočejo biti samo nasprotna moč ali oblast. Demokracija mora biti utemeljena na institucijah, ki so ljudem odgovorne na različne načine. Dokazana politična oblika demokracije je njena lokalna različica. Lokalna demokracija ima pozitivno konotacijo v tem smislu, da zagotavlja državljanom naprednejši stik, udeležbo in nadzor nad institucijami ter dogodki v njihovem življenjskem okolju in pomeni okvir za razvoj ustavne demokracije. Izhodišče najdemo v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki poudarja, da so lokalne oblasti eden od glavnih izvorov katerekoli demokratične ureditve, da je pomembno demokratično načelo, ki velja v vseh državah, pravica državljanov, da sodelujejo pri vodenju javnih zadev. Na tem temelji prepričanje, da se ta pravica najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni, da obstoj lokalnih oblasti s stvarno odgovornostjo lahko zagotavlja upravo, ki bo učinkovita in odprta ter blizu državljanom. Gre za test demokracije, ali lahko lokalne politične sile izražajo politične interese neodvisno od višjih ravni, in to tako pri oblikovanju kot pri implementaciji politik. To je mogoče ob predpostavki lokalno izvoljenih uradnikov in delitvi oblasti. Drugi kritični test demokracije je lokalna avtonomija (finančna in pravna). Tretji test demokracije je participacija državljanov na lokalni ravni v različnih oblikah, od klasično političnih do novih, ki krepijo civilno družbo.

Katere so torej ideološke premise, ki so podlaga za spremembe in obstoječe reforme lokalne samouprave v svetu, še zlasti v okviru procesov demokratizacije?¹ Izhodišče reorganizacije lokalne samouprave je dejstvo, da je ta enakovredna preoblikovanju medvladnih odnosov v družbi (Page, 1991; Dente in Kjellberg, 1988). Reformiranje lokalne oblasti, strukture, funkcije in organizacije ni zgolj administrativno oziroma upravno preoblikovanje, temveč izvirno politično prestrukturiranje različnih ravni vladanja (Cochrane, 1993). Prav tako je to reformiranje tudi odgovor na razširitev javne sfere oziroma spremenjeni značaj vladnega delovanja v družbi. Takšnega preoblikovanja lokalne samouprave tudi ni mogoče analizirati zgolj v okviru dihotomije decentralizacija–centralizacija (Smith, 1985). Čeprav enotnega koncepta ni, pa obstaja soglasje o tem, da obstajajo trije sklopi vrednot oziroma načel lokalne demokracije (Sharpe, 1973; Stevard in Greenwood, 1995):

- svoboda ali avtonomija, ki pomeni v primeru lokalne samouprave zaščito pred koncentracijo politične moči oziroma oblasti v eni točki in dopušča oblikovanje različnih političnih izbir v različnih okoljih;

¹ Nedvomno je reforma lokalne samouprave tudi sestavni del enkratnega tranzicijskega procesa demokratizacije, ki je preobrazil celotno družbo, na tem področju pa odpravil komunalni sistem, v katerem je bila občina družbenopolitična skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo.



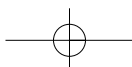
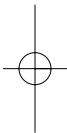
8 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSКИH OBČINAH

- participacija, ki predpostavlja obstoj lokalne oblasti, ki dopušča večjo vključenost državljanov (občanov) v samoupravo;
- učinkovitost, ki pomeni sposobnost lokalne samouprave pri zagotavljanju različnih storitev in služb na čim bolj uspešen in gospodaren način.

Vsi trije sklopi vrednot so pomembni, toda v praksi posameznih držav zelo različno poudarjeni.

Učinkovitost, avtonomija in lokalna participacija so zelo pomembni ideali, brez katerih bi bili cilji in sama legitimnost institucij lokalne samouprave lahko sporni. Skupaj, čeprav včasih tudi v nasprotju, tvorijo ideološki temelj lokalne samouprave. Vrednote tudi niso vedno skladno s politično stvarnostjo. Vsekakor obstajajo dvomi o obsegu stvarne participacije v lokalni samoupravi v številnih primerih kot tudi v prepričanje o takšni učinkovitosti, kot jo predpostavlja idealni model. Ugotovimo lahko tudi, da je obseg stvarno avtonomnega delovanja v sodobni državi omejen. Kljub temu ne gre zavreči vrednote svobode, aktivne politične participacije in učinkovitega nudenja storitev in uslug kot temeljev lokalne samouprave, ker bi to pomenilo zavračanje same legitimnosti te institucije (Jones in Stewart, 1983). Avtonomija ne pomeni samo zagotavljanja svobode pred poseganjem centralne oblasti, temveč tudi zagotavljanje sredstev za uresničevanje interesov lokalnih skupnosti in okvir za udeležanje drugih vrednot. Demokratični ideal v lokalni samoupravi predpostavlja aktivno udeležbo državljanov v lokalnih zadevah kot cilj in kot sredstvo za krepitev demokracije v družbi kot celoti. Na lokalni ravni izvoljeni organi oblasti pa so tudi učinkovitejši ponudniki javnih storitev in način za preseganje razkoraka med potrebami in zahtevami v lokalni skupnosti, čeprav je v stvarnosti prav ta ideal težko uresničljiv. Učinkovitost je v praksi povezana z večjim obsegom lokalnih skupnosti, medtem ko je demokracija prisotna v večji meri v manjših enotah. Avtonomija kot vrednota je povezana z obema idealoma; enako teže učinkovitosti in participacije je sicer teoretično lahko zagovarjati, v praksi pa sta obe prisotni skoraj vedno različno oziroma neuravnoteženo.

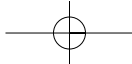
Dejanski problem, ki se zagotovo pojavi v kateri koli reformi institucij lokalne samouprave, je v tem, da morajo te vrednote ali ideali »tekmovati« z drugimi premisleki. Razlogi, zakaj je lokalna samouprava v večini demokratičnih držav na videz tako zapletena in prežeta s protislovji, niso samo v tem, da se navedeni ideali skoraj nikoli ne morejo povsem ujemati s politično in upravno vsakdanjostjo, zaradi česar jih je treba vedno znova obnavljati z organizacijskimi reformami. Razlogi se kažejo tudi v dejstvu, da morajo te vrednote tekmovati z drugimi legitimnimi zahtevami, ki izhajajo iz nacionalnih oziroma državnih premislekov, na primer centralnim upravljanjem. Lokalna samouprava je, kot smo že ugotovili, relativen koncept. Čim začnemo to področje bolj poglobljeno raziskovati, hitro ugotovimo, da je lokalna samouprava odvisna od širše vladne



strukture in zajema številne predpogoje. Kakorkoli je že lokalna samouprava avtonomna (vsaj formalno), pa predpostavlja eno ali več institucionalnih ravni, katerim je »podrejena« (Kjelberg, 1985: 215–239). V vseh demokratičnih državah (unitarnih in federalnih) so enote lokalne samouprave del širšega, obsežnejšega političnega in upravnega telesa. Na tej podlagi pa se postavlja vprašanje o dometu centralnega upravljanja in njegovi legitimni podlagi.

Ta problem je zapleten, zato se bomo omejili le na glavne ideološke elemente, ki so podlaga za različne oblike centralnega upravljanja. Najbolj očiten in zgodovinsko najpomembnejši razlog za centralni nadzor lokalnih oblasti v demokratičnih družbah je vzpostavitev in podpora vladavini prava in pravni državi: zagotavljanje človekovih pravic pred poseganjem lokalne oblasti, nadzor zakonitosti delovanja in aktov lokalne oblasti itd. Drugi razlog sledi zahtevi po učinkovitem izvajanju javnih služb in proti razsipnemu trošenju javnega denarja. Ta učinkovitost je lahko tudi v nasprotju z učinkovitostjo, ki je podlaga oziroma temeljna vrednota lokalne samouprave, to je optimalne soodvisnosti med potrebami in dejanskimi koristmi, kajti to ni vedno najcenejši način vodenja javnih zadev, po drugi strani pa to ne sme voditi v zmanjšanje pristojnosti občin. Tretji razlog je prerazporeditev povečanih in bolj artikuliranih zahtev po javnih storitvah: centralna oblast ne sme biti neopredeljena do prizadevanja po enaki dostopnosti do javnih storitev in koristi na različnih področjih. Četrty razlog je potreba po uspešnem obvladovanju makroekonomskih dejavnikov: Od centralne oblasti bi bilo neodgovorno, če ne bi bila pozorna tudi na velike posledice nepovezanih ekonomskih odločitev številnih avtonomnih lokalnih enot. Značaj in vloga lokalne samouprave v sodobnih družbah sta tako soočena z nacionalnimi oziroma državnimi zahtevami po pravni državi, stroškovni učinkovitosti, prerazporeditvi in makroekonomskim upravljanjem in nadzorom. Uravnoteženost obeh vrst vrednot je težko dosegljivo, vendar pa si v različnih reformah lokalne samouprave po svetu in pri nas prizadevamo ta cilj doseči.

Ideološka vsebina lokalne samouprave po svetu in pri nas zato ni ostala nedotaknjena zaradi novih razvojnih, družbenih in političnih teženj v modernih demokratičnih državah. Cilj reform na tem področju ne more biti (več) samo popraviljanje, izboljševanje ali loščenje idealov preteklosti iz retoričnih razlogov. Cilj mora biti prenovitev vrednot lokalne samouprave z vsebino, ki je skladna s sodobnimi težnjami in obsegom javne dejavnosti. V sodobnih reformah lahko zaznamo dve različni perspektivi oziroma modela odnosov med centralno in lokalno oblastjo, državo in lokalno samoupravo. Prvi je avtonomni model lokalne samouprave, ki odraža tradicionalne liberalne poglede na te odnose, z ločenostjo obeh sfer in čim manjšim omejevanjem delovanja lokalnih oblasti s strani centralnih organov. Obnovljeno različico tega koncepta najdemo v načelu subsidiarnosti kot podlagi za razdelitev pristojnosti v okviru Evropske unije. Drugi, dokaj drugačen model, pa je integracijski



model,² ki poudarja povezanost obeh sfer oblasti, pri čemer je funkcionalna razdelitev nalog oziroma pristojnosti med njima fleksibilna in pragmatična, zato se mora stalno prilagajati potrebam in posebnim okoliščinam. Lokalna samouprava ni več samo izvajalec nalog, ki so povezane z državljanji posamezne lokalne skupnosti, pač pa so enote lokalne samouprave vse bolj udeleženci na širšem področju javne dejavnosti z vse več funkcijami. V sodobni družbi gre vsekakor za vse večje prepletanje različnih ravni, zato je nujno oblikovati nadzor kot splošni okvir za lokalno odločanje in okrepiti demokratični značaj lokalne samouprave, tako da se izognemo številnim protislovjem med centralizacijo in decentralizacijo. Ena glavnih nalog demokracije je v tem primeru ponuditi prostor za različne vrednote ob stalnem prizadevanju za doseg primerne ravnotežja med njimi.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je zagotovila lokalno samoupravo vsem prebivalcem Republike Slovenije, s čimer se je le-ta pridružila sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo neposredno in posredno pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javnega značaja. Lokalne skupnosti so eden izmed glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev, pa eno temeljnih demokratičnih načel. To zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti, poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo, in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev. Ob demokratično izvoljenih organih lokalne samouprave so z vidika lokalne demokracije še pomembnejše neposredne oblike odločanja državljanov v lokalni demokraciji, ki jih predvideva tudi slovenski Zakon o lokalni samoupravi. Vendar pa državljanji zaradi izredne kompleksnosti modernih oblik lokalne samouprave in potrebe po vsakodnevnem odločanju večinoma ne odločajo neposredno sami. Odločanje v lokalni samoupravi poteka prek voljenih predstavnikov – županov, ki predstavljajo izvršilni organ občine in ki so politični nosilci odločanja v občini ter predstojniki lokalnega upravnega aparata (občinske uprave) ter občinskih svetov, ki so izvoljeni predstavniški organi občin z generalno pristojnostjo za odločanje o vseh zadevah občine, za njihovo funkcioniranje pa je ključnega pomena oblikovanje lokalnih koalicij, ki predstavljajo *de facto* lokalno oblast v vsaki posamezni občini.

Ker so v parlamentarnih demokracijah, kot je Slovenija, le redki primeri, da bi ena sama politična stranka uspela pridobiti večino v nekem predstavniškem telesu (občinskem svetu), sta procesa oblikovanja koalicij in koalicijskega vladanja za proučevanje upravljaljske sposobnosti občin ključnega pomena. Sodobno raziskovanje koalicijskega povezo-

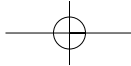
² Integracijski model se je razvil v skandinavskih državah in ga razumemo kot ustreznejši način prevladovanja nasprotij med lokalno in centralno oblastjo, kot je koncept subsidiarnosti.

nja na lokalni ravni³ je tako na primer prineslo ugotovitev, da politične stranke v okviru procesa koalicijskega povezovanja stremijo k oblikovanju večinske koalicije zlasti s tistimi političnimi strankami, ki so jim blizu na levi in desni politični lestvici (*ideološka povezanost*) in tudi glede zavzemanja za podobno reševanje odprtih problemov v občini (*t. i. koalicija najmanjše razdalje*). Izhajamo lahko iz predpostavke, da politične stranke pri pridobivanju lastnih koristi sledijo zlasti trem ciljem, in sicer cilju pridobiti oblast, pridobiti vpliv na oblikovanje politik in pridobiti čim večje število volilnih glasov na naslednjih volitvah. Domnevamo, da želijo politične stranke čim manjše število koalicijskih partnerjev, da pa pri izbiri koalicijskega partnerja sledijo zlasti ideološki bližini, možnosti uredničenja volilnega programa ter da pogosto koalicijskega partnerja izberejo tudi zato, da porazdelijo odgovornost glede upravljanja občine ter tako zmanjšajo verjetnost, da bi jih volivci na naslednjih volitvah v primeru slabega upravljanja občine »kaznovali«. Proces oblikovanja koalicij je možno opazovati tudi z vidika kohabitacije izvršilne in zakonodajne veje oblasti v občini – gre za odnos med županom in občinskim svetom, ki je lahko za učinkovito in uspešno upravljanje občine ključen zlasti v primeru, ko prihajata župan in vladajoča koalicija v občinskem svetu iz nasprotnih političnih taborov.

Poleg povolilnega je pomembno tudi predvolilno koalicijsko povezovanje, ki še zlasti močno vpliva na stopnjo tekmovalnosti med političnimi strankami na lokalnem nivoju in pogosto vodi tudi k volilnemu uspehu in posledično koalicijskemu vladanju skozi celoten mandat občinskega sveta. Na vseh dosedanjih lokalnih volitvah v Sloveniji so se politične stranke odločale za predvolilno povezovanje zlasti pri kandidatih za župane, kar je glede na aktualen volilni sistem⁴ tudi razumljivo. Na lokalnih volitvah 1994 se je dogovarjalo in povezovalo šest političnih strank, značilnost teh volitev pa je bila, da se tedanja vladajoča »velika koalicija« ni prenesla na lokalni nivo, kjer so stranke raje izbirale druge partnerje. Tudi na lokalnih volitvah leta 1998 se tedanja vladajoča koalicija ni prenašala na lokalni nivo, saj so bili le v osmih občinah izvoljeni župani, ki sta jih podprli vsaj dve koalicijski stranki. Po drugi strani so se – tako kot na lokalnih volitvah leta 1994 – v večji meri povezovalе stranke, ki jih lahko uvrstimo desno od sredine političnega spektra. Tedaj vladna Slovenska ljudska stranka je bila na lokalnih volitvah leta 1998 edina politična stranka, ki se je povezovala tako z »desnimi« kot tudi z »levimi« političnimi strankami. Tako je bilo izvoljenih kar 17 županov, ki jih je predlagala Slovenska ljudska stranka v zavezi z vsaj eno drugo politično stranko. Na lokalnih volitvah leta 2002 so bile v 57 slovenskih občinah

³ Glej na primer Bäck, Hanna (2003): Explaining and predicting coalition outcomes. *European Journal of political Research*, 42, 441–472.

⁴ Župani se volijo po absolutnem večinskem volilnem sistemu, ki spodbuja predvolilno povezovanje političnih strank.



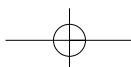
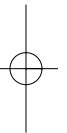
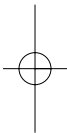
12 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSКИH OBČINAH

vložene kandidature za župana, ki sta jih skupaj vložili vsaj dve politični stranki; od tega je bilo v prvem krogu izvoljenih šestnajst »koalicijskih« županov, v drugem krogu pa še sedem. Kot na lokalnih volitvah 1998 so se v največji meri povezovale politične stranke, ki jih lahko uvrstimo desno od sredine političnega spektra, še posebej SDS in NSi. Na lokalnih volitvah 2006 je bilo vloženi 41 kandidatur za župana, ki sta jih skupaj vložili vsaj dve politični stranki, od tega je bilo dejansko uspešnih (izvoljenih) kar 22 županskih kandidatov. Znova so se v večji meri povezovale desnosredinske politične stranke.

Povezovanje dveh fenomenov, koalicijsko povezovanje na lokalni ravni in upravljavska sposobnost občin, ki sta po eni strani zelo oddaljeni, po drugi pa sta tesno prepletena, je večstopenjsko in občutljivo. V monografiji razvijamo oba fenomena ločeno do te stopnje, da se pokažejo analitične premise in paralele, na podlagi katerih je mogoče vzročno povezati kako koalicijsko povezovanje v občini vpliva na upravljavska sposobnost občinske uprave. Večplastnost problematike zahteva sprva temeljno poznavanje nekaterih osnovnih pojmov, zato v uvodnem delu monografije obeh pojmov vzročno ne povezujemo, temveč izhajamo iz elementarnega delca obeh – občana.

Sodobni čas od uprave in zaposlenih v njej namreč zahteva vedno bolj fleksibilen odnos do uporabnika – občana ter občutljivost za nove trende, ki se uvajajo v celotnem javnem sektorju. Glavni pritisk prihaja iz ekonomske in socialne sfere ter povzroča val reform upravljanja po celotni Evropi. Reforma upravljanja javnega sektorja postaja s tem bistven proces. Na način uveljavljanja in uresničevanja sprememb vplivajo številni faktorji, tako na primer ustavna določila, politične vrednote in kultura (nacionalna in lokalna), stališča javnosti in zaposlenih, razmerja politične moči (na nacionalni in lokalni ravni) ter s tem povezano koalicijsko povezovanje med političnimi silami, znanje ter veščine javnih uslužbencev.

Osnovna naloga občinske uprave je zadovoljevanje potreb ter zagotavljanje storitev občanom. Sodobna občinska uprava je usmerjena k uporabniku, zato mora izpolnjevati nekatere osnovne pogoje, kot so prilagajanje občinske uprave konkretnim situacijam, splošna skrb za kvaliteto storitev, dobro organizirano posredovanje informacij za uporabnike storitev, ustrezno usposobljeni javni uslužbenci občinske uprave, decentralizacija občinske uprave zaradi lažje odzivnosti ter zlasti politična podpora, tako v občinskem svetu kot še zlasti predstojnika – župana. V Sloveniji občine nimajo sprejete splošne politike kakovosti, kar pomeni, da je težko govoriti o optimizaciji dela v občinski upravi, o učinkovitosti, racionalnosti dela, zmanjšanju stroškov, kot tudi ni mogoče vrednotiti dela uprave in ne posameznega uslužbenca, ki je v njej zaposlen. Kakovostno opravljanje temeljnih funkcij in nalog občinske uprave je temeljni pogoj za obstoj in razvoj vsake dejavnosti, kar seveda ne velja zgolj za tržno naravnane organizacije, ampak tudi za javni sektor. V zasebnem sek-



torju ima kakovost dela že dolgo osrednje mesto; zlasti s sodobnimi pristopi k upravljanju (novo upravljanje javnega sektorja, upravljanje človeških virov v organizaciji, *total quality management*, ipd.) pa je temu vedno bližje tudi javni sektor. Po drugi strani pa so tudi zahteve uporabnika javnih storitev – v tem primeru občana – vse višje, kar nas usmerja k temeljitemu premisleku, kako zagotoviti kakovostne storitve tudi v občinski upravi.

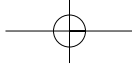
Lokalna uprava je del javnega sektorja, katerega delovanje velja za kronično neučinkovito iz več razlogov; ti so:

- posledice ekonomskih, socialnih, političnih in drugih kompleksnih odnosov, v katere posega lokalna oblast (občinski svet, župan) s svojimi politikami, so lahko mnogostranske in nepredvidljive, kar otežuje oblikovanje politik, ki bi ustrezale vsem situacijam in prizadetim subjektom;
- omejen nadzor »vladajočih« nad procesi, ki jih želijo uravnati;
- oblikovalci zakonodaje (občinskih aktov in podzakonskih predpisov) imajo omejen nadzor nad njenim izvajanjem, saj je župan politično avtonomen subjekt, ki ni neposredno odgovoren občinskemu svet in vladajoči koaliciji v njem;
- delovanje nekaterih političnih predstavnikov je zunaj javnega interesa in zgolj v interesu ožjih skupin in lobijev.

Prav zaradi vtisa o neučinkovitosti se danes povsod po svetu zahteva smotrnejša poraba javnih financ ter zmanjševanje izdatkov, po drugi strani pa se uprava sooča z zahtevami po večji učinkovitosti, hitrejšem delovanju in zagotavljanju kakovostnejših storitev, ki so občanu bližje. Občinska uprava bi morala v okviru procesa posodabljanja uresničevati številne cilje, predvsem pa dosegati boljšo in učinkovitejšo organiziranost dela, ekonomično porabo finančnih sredstev (intenzivnost pri njihovem pridobivanju), motivirati svoje zaposlene, se usmeriti k občanu, razvijati princip konkurence med izvajalci javnih storitev, dosegati boljšo kakovost dela, uspešnost in strokovnost uprave, izboljšati javnost in preglednost dela, informatizacijo upravnih opravil, učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti, učinkovito sodelovati z ožjimi deli občin in graditi čim bolj pozitivne podobe občine.

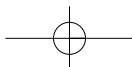
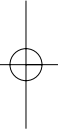
Monografija se v najširšem smislu nanaša na raziskovanje odnosov med upravo in politiko na lokalni ravni oziroma zlasti med občinskim svetom, županom in občinsko upravo. V prvem delu skušamo analizirati sposobnost učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav, ki bi temeljilo na tritočkovnem merjenju učinkovitosti (uspešnosti), kakovosti delovanja uprave in vprašanju menedžmenta v občinski upravi. V drugem delu pa prikazujemo fenomen koalicijskega povezovanja oziroma sklepanja koalicij v slovenskih občinah od leta 1998 do leta 2006 in paralelne primerjave s sklepanji nacionalnih koalicij.

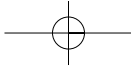
Proces oblikovanja koalicij prikazujemo tudi z vidika kohabitacije



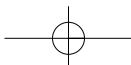
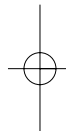
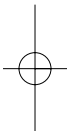
14 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSKIH OBČINAH

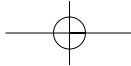
izvršilne in zakonodajne veje oblasti v občini; pri tem gre za odnos med županom in večino v občinskem svetu, ki je lahko za učinkovito in uspešno upravljanje občine ključen zlasti v primeru, ko prihajata župan in vladajoča koalicija v občinskem svetu iz nasprotnih političnih taborov. Odgovoriti skušamo na vprašanje, ali predstavljajo vladajoče lokalne koalicije blokado oziroma oviro učinkovitemu vladanju oziroma upravljanju.





DRUGO POGlavJE
**UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST
LOKALNE SAMOUPRAVNE SKUPNOSTI**

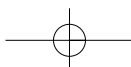


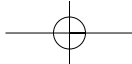


Pojem občine kot temeljne enote lokalne samouprave se najpogosteje povezuje s pojmom samoupravnosti in politične participacije, hkrati pa se v Sloveniji relativno malo razpravlja o vlogi občine kot upravljaljskega sistema oziroma sistema upravljanja na lokalni ravni. Prav to je eden izmed razlogov, da je izvajanje političnih odločitev v občinah pogosto prezrto, slabo nadzorovano in pomanjkljivo. V tem poglavju bomo predstavili nekatere izmed pomembnejših načel in oblik sodobnih upravljaljskih sposobnosti občin, opredelili različne načine merjenja učinkovitosti na lokalnem nivoju uprave ter podali krajši pregled dejanskega stanja na področju upravljaljske sposobnosti slovenskih občin.

Organizacija občinske uprave je stvar predstavniškega organa občine ali župana tako glede števila delovnih mest, natančnejše organizacijske strukture kot tudi glede morebitnih pooblastil za samostojno odločanje predstojnikov. Prav tako je organizacija občinske uprave odvisna od pristojnosti občine, od njenega obsega in sposobnosti organiziranja in financiranja uprave. Po mnenju upravnih strokovnjakov (Pirnat v Vlaj, 2004: 254) je treba upravno organiziranost slovenskih občin prilagoditi velikosti občin in po tujih vzorih izdelati različne modele za različne velikosti občin. Že danes so razlike med občinskimi upravami velike, saj segajo na celotnem spektru od dveh do 500 in več zaposlenih. Občinsko upravo sestavlja eden ali več organov občinske uprave, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi tudi njihovo notranjo organizacijo in delovno področje. Predstojnik občinske uprave je župan, delo uprave pa najbolj pogosto vodi direktor občinske uprave (ponekod tudi tajnik občine), ki ga imenuje in razrešuje župan. Župan nadzoruje, usmerja ter daje navodila za vodenje občinske uprave.

Organi občinske uprave se ustanovijo z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, s katerim se določi tudi njihovo delovno področje. Organe občinske uprave vodijo predstojniki, ki jih imenuje in razrešuje župan. V organih občinske uprave se oblikujejo notranje organizacijske enote; te vodijo vodje, ki jih prav tako imenuje in razrešuje župan. Delavci občinske uprave opravljajo naloge, določene z zakoni in drugimi predpisi, statutom občine in pravilnikom o sistematizaciji delovnih mest, skladno s pristojnostmi in pooblastili, ki ji za opravljanje posameznih nalog določajo zakoni in drugi predpisi, ter po navodilih predstojnika organa občinske uprave (Vlaj, 2004: 253–254). Vse občinske uprave v Sloveniji imajo določene skupne točke; že same zakonske določbe jih pravzaprav silijo v podobno organizacijsko strukturo. Po drugi strani pa vsaka občinska uprava prilagaja svojo organizacijo lokalnim posebnostim in tradiciji.





Poznamo več vrst občinskih uprav:

- enovito občinsko upravo (pojavlja se zlasti v manjših občinah, kjer uprave ni mogoče organizirati po resornem načelu – v tem primeru je ustanovljen en sam občinski upravni organ, znotraj katerega je organizacija izvedena po funkcionalnem načelu);
- razdeljeno občinsko upravo (pojavlja se zlasti pri srednjih in večjih občinah; uprava je organizirana po resornem načelu in ima več upravnih organov; njihovo število je v največji meri odvisno od velikosti občine; pri srednjih občinah so običajno ustanovljeni le trije ali štirje upravni organi (Vlaj, 2004: 282), pri večjih je teh organov lahko tudi več, med nekaterimi njihovimi nalogami je tudi zagotavljanje javnih služb);
- skupno občinsko upravo (občina lahko pri opravljanju upravnih nalog sodeluje z drugimi občinami, tako da skupaj ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave; v okviru skupne občinske uprave se tako lahko zagotavlja opravljanje vseh upravnih nalog, izvajanje nalog komunalnega ali inšpekcijskega nadzorstva. Pri tem ne gre za oblikovanje skupnega organa, ki bi sprejemal politične odločitve ali zagotavljal njihovo usklajevanje, temveč le za oblikovanje skupnega upravnega aparata, ki »servisira« politične predstavniške organe več občin z opravljanjem vseh ali zgolj nekaterih upravnih nalog. Skupno občinsko upravo ustanovita najmanj dve občini, njun organ pa je ustanovljen, ko splošni pravni akt o njegovi ustanovitvi sprejmejo občinski sveti vseh sodelujočih občin).

VEČRAZSEŽNOST LOKALNE AVTONOMIJE

Ključni pojem, ki ga uporablja Durheim pri opredelitvi organske solidarnosti, je pojem avtonomije. Beseda izhaja iz grške besede *autos*, ki pomeni »sam«, in besede *nomos*, ki pomeni »zakon«. Avtonomen je torej tisti, ki si sam predpisuje zakone. Značilen primer avtonomije v tem smislu je torej državna suverenost; suverena država si sama piše zakone in sama odloča o svojih odnosih z drugimi državami. Avtonomija pomeni hkrati avtarkijo in odsotnost avtarkije, saj so države po drugi strani tudi odvisne od drugih držav, od mednarodnega priznanja itd. Pojem avtonomija zajema na eni strani državljanske pravice glede na državo, po drugi strani pa obsega notranjo decentralizacijo države. Bistvo avtonomije na lokalni ravni tako temelji na ideji, da naj bi vsak posameznik in vsaka družbena skupina imeli dostop do besede in vpliva o stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, katerih se te zadeve tičejo. Avtonomija tako v najširšem smislu pomeni pravico samostojno odločati o lastnih zadevah. Bistveno za avtonomijo je torej to, da zadeve lokalnega značaja upravljajo prebivalci sami oziroma organi, ki jih ti izvolijo (Grafenauer, 2000: 31–32).