

ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

Težišče 3: UČINKOVITA IN CENEJŠA DRŽAVA

2. Šifra projekta:

V5-0265

3. Naslov projekta:

UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSКИH OBČINAH

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSКИH OBČINAH

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

ADMINISTRATIVE CAPACITY AND COALITION BUILDING IN SLOVENIAN MUNICIPALITIES

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Upravljalvska sposobnost, koalicije, Slovenija, občina, lokalna samouprava, župan, občinski svet.

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

Administrative capacity, coalitions, Slovenia, municipality, mayor, local self-government, municipal council.

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

UNIVERZA V LJUBLJANI, FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

/

6. Sofinancer/sofinancerji:

/

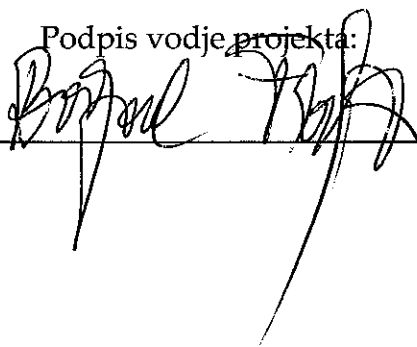
7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

9208

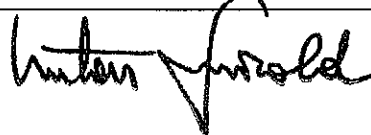
BOGOMIL FERFILA

Datum: 15. marec 2008

Podpis vodje projekta:



Podpis prizvajalca:
REKTORICA UL
PROF. DR. ANDREJA KOČIJAČIČ
PO POBLASTILU
DEKAN FDV
PROF. DR. ANTON GRIZOLD



II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti
 b) delno
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

V celotnem raziskovalnem obdobju smo se raziskovalci osredotočali zlasti na dva vidika ciljnega raziskovalnega projekta, v skladu s dogovorjenimi cilji in programom, in sicer:

*** ANALIZO UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI SLOVENSКИH OBČIN** na podlagi opravljene empirične raziskave med direktorji slovenskih občinskih uprav (raziskava učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav ter različnih oblik (sodobnega) managementa v občinskih upravah slovenskih občin). **Temeljne ugotovitve tega dela raziskovalnega projekta:** Slovenske občinske uprave so kadrovsko podhranjene saj število trenutno zaposlenih ne zadošča obsegu nalog, ki jih morajo izvajati. Občinske uprave bodo v prihodnje potrebovale in zaposlovale predvsem kadre s tehnično in pravno izobrazbo. Pri tem se občine zavedajo omejitve pri možnostih zaposlovanja novih posameznikov, pri čemer za problem pri pridobivanju novih zaposlenih vidijo predvsem v naravi zaposlitve v javnem sektorju. Občinske uprave uporabljajo metode nagrajevanja, ki niso nujno stimulative, ter v veliki večini ne nadzorujejo kakovosti delovanja. Uporaba sodobnih organizacijsko-upravnih orodij še ni stalnica v slovenskih občinskih upravah, komuniciranje z občani s pomočjo elektronske pošte pa po izjavah direktorjev občinskih uprav postaja standard. Direktorji občinskih uprav so načeloma naklonjeni predvsem večji avtonomiji občinske uprave od politike v občini ter povečanju lastne neodvisnosti pri delovanju v razmerju do župana. Edino podjetniško načelo za katerega puščajo rahlo odprta vrata je predvsem upoštevanje predlogov občanov pri upravljanju občine v ostalih pogledih pa se še vedno večinoma držijo klasične birokratske miselnosti. Slovenske občine so obsojene na proračunski primanjkljaj, direktorji občinskih uprav pa v anketnem vprašalniku navajajo netočen podatek o neto financiranju občin. Visoki občinski primanjkljaji kličejo po večji fleksibilizaciji financiranja dejavnosti občine in občinske uprave ter resnemu razmisleku o javno zasebnem partnerstvu in outsourcing-u. Stopnja investicij v proračunih slovenskih občin je v povprečju relativno visoka pa vendar sočasno tudi močno povezana z volilnim letom 2006. Občine so v večini primerov že prijavljale projekte za finančna sredstva iz skladov EU in tiste, ki so projekte prijavljale so bile v enako večinskem odstotku tudi uspešne (vsaj enkrat). Občinske uprave sočasno ocenjujejo kot poglavitno prednost vstopa v EU ravno možnost pridobivanja dodatnih finančnih sredstev za razvoj lokalnega okolja. Občine večinoma sodelujejo s sosednjimi občinami, predvsem na področju cestne in komunalne infrastrukture, kjer je koordinacija dela pogosto zahtevana že zaradi same narave področja. Slaba polovica občinskih uprav drugim občinam nudi nekatere oblike pomoči, predvsem na področju inšpekcijskega nadzora in skupnega izvajanja javnih služb. Občinske uprave so v veliki večini celo soustanoviteljice regionalnih razvojnih agencij, kljub temu pa ne vedo najbolje kako te agencije uporabiti sebi v korist v smeri nadaljnjega razvoja lokalnega okolja.

*** RAZISKAVO FENOMENA KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V SLOVENSКИH OBČINAH** – pri tem se je raziskava osredotočila na metodo časovne primerjave sklepanja koalicij v slovenskih občinah od leta 1998 do 2006; proces oblikovanja koalicij smo analizirali tudi z vidika kohabitacije izvršilne in zakonodajne veje oblasti v občini; pri tem gre za odnos med

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

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. Raziskavo smo utemeljili na naslednjih raziskovalnih vprašanjih: ali predstavljajo vladajoče lokalne koalicije blokado oziroma oviro učinkovitemu vladanju oziroma upravljanju; ali vladajoče koalicije omogočajo oziroma ali ovirajo razvojno naravnost upravljanja v slovenskih občinah; ali obstaja razlika v koalicijskem povezovanju glede na volilni sistem, ipd. **Temeljne ugotovitve tega dela raziskovalnega projekta:** parcialna analiza koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah se je nanašala na štiri glavne točke: (1) ugotoviti, kakšen je odstotek posamezne oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah; (2) kakšno obliko koalicijskega povezovanja lahko pričakujemo glede na strankarsko pripadnost župana v občini oziroma ali lahko strankarska pripadnost župana kakorkoli prejudicira obliko koalicijskega sodelovanja; (3) kakšna je oblika koalicijskega povezovanja glede velikost občine oziroma ali velikost občine kakorkoli prejudicira obliko koalicijskega povezovanja; ter (4) kakšna je strankarska pripadnost župana glede na velikost občine oziroma ali velikost občine kakorkoli prejudicira strankarsko pripadnost župana; temeljne ugotovitve so naslednje:

- (1) V slovenskih občinah je v analiziranih mandatih prevladovalo projektno sodelovanje, kar po mnenju mnogih anketirancev pomeni, da so svetnike vodili lokalni in ne strankarski interesi. Če opazujemo pojav skozi časovno dimenzijo, lahko v navedenem obdobju ugotovimo porast tako manjšinskih kot tudi večinskih koalicij napram odsotnosti formalnega koalicijskega sodelovanja (projektno sodelovanje). Možni razlogi za takšno spremembo so (a) porast izvoljenih neodvisnih županov, ki kot protiutež »zahtevajo« organiziran občinski svet, (b) standardni odklon pri pridobljenih podatkih, ki omogoča nihanje v odgovorih, (c) porast zavedanja pomembnosti lokalnih političnih elit o lokalnih političnih odločitvah, kar posledično pomeni bolj organizirano in profesionalno politično telo in (d) zrelost lokalne politične elite.
- (2) Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega povezovanja v občinskem svetu nista popolnoma vzročno odvisni, nakazujejo pa se nekatere zakonitosti. Ugotovimo lahko, da so bili v mandatih 1998–2002 in 2002–2006 levo-sredinski župani bolj nagnjeni k oblikovanju večinskih koalicij, še bolj pa k projektnemu vodenju občine. Očitno je, da so iskali v občinskem svetu močno zaledje ali pa se po drugi strani raje odločali za enotno sodelovanje pri večjih projektih. Od vseh desno-sredinskih strank je izstopala Slovenska ljudska stranka, saj se v občinah, kjer so izvoljeni župani iz njenih vrst, pogosteje oblikuje večinska koalicija največjih razlik. V občinah kjer je bil izvoljen neodvisni župan se je v kar 69,5% primerov oblikovalo projektno vodenje v občinskem svetu. Opazen porast deleža koalicijskega sodelovanja v skoraj vseh kategorijah v mandatu 2002–2006 (z izjemo rahlega upada med levo-sredinskimi župani) nakazuje, da se lokalne politične elite politizirajo in organizirajo, da je očitno vse manj projektov prepuščenih naključnemu sodelovanju in ad hoc podpori. Še vedno pa je odstotek projektne sodelovanja, torej neoblikovanja koalicije, najbolj pogosta oblika sprejemanja odločitev na lokalni ravni, vendar lahko opazimo prva znamenja drugačnega trenda, za potrditev česar pa bo potrebno analizirati še dogajanja v mandatu 2006–2010.
- (3) Če opazujemo vpliv velikosti občine na oblikovanje koalicijskega povezovanja v obeh preteklih mandatih, lahko zaključimo, da je v najmanjših občinah (do 2000 prebivalcev) prevladovalo projektno sodelovanje v občinskih svetih. Z velikostjo občine pa je naraščala tudi verjetnost, da se bo v občini oblikovala večinska koalicija. Pri primerjavi obeh omenjenih mandatov lahko zaključimo, da (a) se povečuje delež manjšinskih koalicij ne glede na velikost občine in (b) da se z velikostjo občin manjša delež projektne sodelovanja, povečuje pa delež

verjetnosti sklepanja večinskih koalicij.

- (4) Podobno je bila v obeh prejšnjih mandatih velikost občine povezana s strankarsko pripadnostjo župana, saj smo ugotovili večjo verjetnost, da je bil v majhni ali srednje majhni občini župan iz desno-sredinskih vrst, v velikih ali največjih pa iz levo-sredinskih. Hkrati narašča število neodvisnih kandidatov, kar ni konsistentno z naraščanjem deleža oblikovanja večinskih ali manjšinskih koalicij v slovenskih občinah.

Hkrati pa smo izdelali tudi krajšo analizo primerov upravljalvske sposobnosti slovenskih občin v pogojih različnih vrst koalicijskega povezovanja (politične stranke, neodvisne liste) ter ugotavljanja posledic različnih vrst koalicijskega delovanja na upravljalvske sposobnosti posameznih slovenskih občin (v priloženem končnem poročilu sedmo poglavje). **TEMELJNI ZAKLJUČKI ANALIZE:** empirično dokazljivo lahko potrdimo lahko obstoj dveh tipov direktorjev občinskih uprav; tip klasičnega birokrata, ki je sicer relativno naklonjen uvajanju menedžerskih orodij v delovanje uprave same, vendar zavzema stališče, da je občinska uprava kot taka nepodjetna organizacija, ki izvršuje naloge v formalističnem smislu ter strogo znotraj zakonskih in podzakonskih aktov, ter tip upravnega menedžerja, se od tradicionalističnega birokrata razlikuje predvsem po tem, da izhaja iz stališča, da je občinska uprava servis za občane, podjetniško naravnana institucija z vsemi elementi, ki jih v podjetje unša zasebni sektor. Oba tipa direktorjev sta mnenja, da mora biti uprava oziroma vodenje uprave bolj ali manj ločeno od vplivov občinske politike, pri čemer tip tradicionalističnega birokrata dovoljuje vplivanje politike na upravo v nekoliko večji meri (čeprav je treba opozoriti, da je razlika relativno zelo majhna). Oba tipa direktorjev občinskih uprav se tako strinjata, da je za občino in občinsko upravo najbolje, če župan vodenje občinske uprave v celoti prepusti direktorju občinske uprave. Oba tipa direktorjev občinskih uprav se pri stališčih do odnosa med politiko in upravo v občini še najbolj medsebojno razlikujeta pri stališču glede »večjega razvoja občin, ki imajo v zadnjih letih nestranskarske župane in/lali projektne koalicije«.

Analiza je pokazala, da spremembe pri sklepanju lokalnih koalicij v preteklih dveh mandatih niso bile pretirane ter da obstaja tradicija koalicijskega povezovanja v posameznih občinah skozi daljše obdobje. V okviru neposredne povezanosti delovanja občinskih uprav z koalicijskim povezovanjem v občinskih svetih lahko trdimo, da obstaja močna povezanost med sodelovanjem z drugimi občinami ter projektним sodelovanjem v občinskem svetu, pri čemer lahko pričakujemo, da se stopnja sodelovanja poveča pri projektно naravnanih občinah, medtem ko pri ostalih prihaja do sodelovanja s tistimi občinami, v katerih obstaja podobna politična klima. Podrobnejša analiza z uvedbo spremenljivke tipa direktorja občinske uprave pa kaže na to, da ima bistveno večjo težo tip koalicije (tudi projektно povezovanje je v tej interpretaciji razumljen kot tip koalicije) v tistih občinah, v katerih je direktor občinske uprave označen kot klasičen birokrat. Iz tega lahko izvlečemo dva temeljna zaključka, ki govorita v prid projektnega organiziranja v občinskem svetu ter večje samoiniciativnosti občinske uprave v izvajanju nalog: a) občine, v katerih obstaja projektно povezovanje v okviru občinskega sveta, pogosteje izvajajo sodelovanje z drugimi občinami (to je pozitivno in nujno potrebno z vidika razdrobljenosti slovenske lokalne samouprave) ter b) aktivnost občinskega sveta je pomembnejša v tistih občinah, v katerih direktorji občinskih uprav ostajajo pri pasivno-birokratskem razumevanju lastne ter upravne vloge.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;

² Označite lahko več odgovorov.

- i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Rezultati raziskovalnega projekta bodo omogočili boljše razumevanje in de facto pospešek razvoja v slovenskih občinah, saj smo ugotovili in empirično dokazali, da je upravnomenedžerski pristop v slovenskih občinah učinkovitejši glede upravljalvske sposobnosti slovenskih občin, ter da občine, v katerih obstaja projektno povezovanje v okviru občinskega sveta, pogosteje izvajajo sodelovanje z drugimi občinami – to pa je pozitivno in nujno potrebno z vidika razdrobljenosti slovenske lokalne samouprave.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Rezultati raziskovalnega projekta bodo omogočili boljše razumevanje in de facto pospešek razvoja v slovenskih občinah, saj smo ugotovili in empirično dokazali, da je upravnomenedžerski pristop v slovenskih občinah učinkovitejši glede upravljalvske sposobnosti slovenskih občin, ter da občine, v katerih obstaja projektno povezovanje v okviru občinskega sveta, pogosteje izvajajo sodelovanje z drugimi občinami – to pa je pozitivno in nujno potrebno z vidika razdrobljenosti slovenske lokalne samouprave.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
 b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
 c) pri domačih uporabnikih;
 d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Domača znanstveno raziskovalna srenja na področju raziskovanja lokalne samouprave; zainteresirane (zlasti večje) slovenske občine.

3.7. Število diplomantov, magistrrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

Do današnjega datuma so bila zaključena tri diplomska dela iz problematike raziskovalnega projekta; nekaj jih je še v delu. V teku zaključevanja je tudi eden znanstveni magisterij; v delu je tudi en doktorat.

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi institucijami.

Na področju tematike raziskovalnega projekta obstaja raziskovalno sodelovanje s Faculty of social sciences, Baptist University of Hong Kong, formalni sporazum o izmenjavi znanstveno raziskovalnih dosežkov z Fakulteto za družbene vede sklenjen leta 2007.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

Izmenjava znanstveno raziskovalnih delavcev, izkušenj in rezultatov raziskav ter znanstvenih spoznanj.

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani: <http://www.izum.si/>

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

Haček, Miro (2007): Načelo konkurenčnosti in uveljavljanje kompetenc v slovenski javni upravi (The principle of competitiveness and enforcement of competencies in Slovenian public administration). V: Haček, Miro in Zajc, Drago (ur.), Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja. Založba FDV, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Zver, Milan (2007): Democratic praxis in Slovenia. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk in West Bohemia University, Plzen, Czech Republic.

Haček, Miro (2007): Lokalne volitve: še vedno zgolj drugorazredne volitve. Lex Localis, let. 5, št.1, str. 31–45.

Brezovšek, Marjan (2007): Socialni kapital in volitve na lokalni ravni. Lex localis, let. 5, št. 1, str. 87–103.

Bačlija, Irena (2007): Analiza nastajanja novih občin in prvih volitev v teh občinah. Lex Localis, let. 5, št. 1, str. 47–64 .

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije. Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede
Inštitut za družbene vede
Center za politološka raziskovanja

Nosilec Ciljnega raziskovalnega projekta
Dr. Bogomil Ferfila

UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSКИH OBČINAH

Končno poročilo

Ljubljana, 15. marec 2008

KAZALO

1.	METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR RAZISKAVE	3
2.	UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST LOKALNE SAMOUPRAVNE SKUPNOSTI	7
	2.1 STRUKTURNA UREDITEV LOKALNE OBLASTI: ORGANIZIRANOST ZA USPEŠNO VODENJE	8
	2.2 UČINKOVITOST OBČINSKE UPRAVE	15
	2.3 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST LOKALNE OBLASTI SKOZI MERJENJE UČINKOVITOSTI	28
	2.4 MERJENJE UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI LOKALNE SKUPNOSTI	35
	2.5 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST SLOVENSКИH OBČIN – PREGLED	44
3.	SOCIALNI KAPITAL IN UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST OBČIN	58
4.	ANALIZA UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI SLOVENSКИH OBČIN: EMPIRIČNA RAZISKAVA MED DIREKTORJI OBČINSКИH UPRAV	69
5.	KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM IN LOKALNEM NIVOJU OBLASTI	86
	5.1 KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM NIVOJU OBLASTI	86
	5.2 TEORETIČNI PRISTOPI K PROBLEMATIKI OBLIKOVANJA KOALICIJ NA LOKALNI RAVNI OBLASTI	98
6.	ANALIZA KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V OBČINSКИH SVETIH SLOVENSКИH OBČIN – MANDAT 1998–2002 IN 2002–2006	106
7.	VPLIV KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V OBČINSКEM SVETU NA USPOSOBLJENOST IN DELOVANJE OBČINSKE UPRAVE	130
8.	VPRAŠALNIK ZA DIREKTORJE OBČINSКИH UPRAV	136
	UPORABLJENA LITERATURA	143

1.

METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR RAZISKA VE

Ustava RS 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 javnih zadev. Ta pravica pa se najbolj neposredno uresničuje ravno na lokalni ravni. Lokalne skupnosti so eden 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 vsakodnevem odločanju večinoma ne odločajo neposredno sami, ampak poteka odločanje v lokalni samoupravi preko 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 predstavniki 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 predstavniskem telesu (občinskem svetu), sta procesa oblikovanja koalicij in koalicijskega vladanja za proučevanje upravljalvske sposobnosti občin ključnega pomena. Sodobno raziskovanje koalicijskega povezovanja na lokalni ravni¹ 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 a) blizu na levo-desni politični lestvici (*ideološka povezanost*) in b) blizu glede zavzemanja za podobno reševanje odprtih problemov v občini (*t.i. koalicija najmanjše razdalje*). Raziskavo koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah bomo utemeljili na domnevi, 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. Domnevali bomo, da politične stranke želijo čim manjše število koalicijskih partnerjev, da pa pri izbiri koalicijskega partnerja sledijo zlasti ideološki bližini, možnosti uresničevanja 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 primer slabega upravljanja občine kaznovali. Proces oblikovanja koalicij bomo analizirali 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. V okviru raziskave pa bomo v povezavi z dovolilnim koalicijskim povezovanjem analizirali

¹ Glej na primer Bäck, Hanna (2003): Explaining and predicting coalition outcomes. European Journal of political Research, 42, 441–472.

tudi predvolilno 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.²

Cilj reforme lokalne samouprave je (bil) uveljaviti močno, avtonomno, vplivno lokalno samoupravo, ki bo temelj demokratične in decentralizirane Slovenije. Pomembno vlogo v procesu razvoja sistema lokalne samouprave mora zavzemati tudi občinsko upravljanje in vodenje občine.

Sodobni čas od uprave in zaposlenih v njej zahteva vedno bolj fleksibilen odnos 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 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.

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

- 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 uravnavati;
- 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 izven javnega interesa in zgolj v interesu ožjih skupin in lobijev.

² Na vseh dosedanjih lokalnih volitvah so se politične stranke odločale za predvolilno povezovanje zlasti pri kandidatih za župane, kar je glede na aktualen volilni sistem (župani se volijo po absolutnem večinskem volilnem sistemu, ki spodbuja predvolilno povezovanje političnih strank) tudi razumljivo. Na lokalnih volitvah 1994 se je dogovarjalo in povezovalo šest političnih strank, značilnost teh volitev pa je, da se tedanja vladajoča »velika koalicija« ni prenesla na lokalni nivo, kjer so stranke raje izbirale druge partnerje. Tudi na lokalnih volitvah 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 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 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 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 povezovalе 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. Ponovno so se v večji meri povezovalе resno-sredinske politične stranke.

Ravno zaradi vtisa o neučinkovitosti se danes povsod po svetu zahteva smotrnejša poraba javnih financ ter zmanjševanje izdatkov, po drugi strani pa se uprava srečuje 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 dosegaati 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, dosegaati boljšo kakovost dela, uspešnost in strokovnost uprave, izboljšanje javnosti in preglednosti dela, informatizacijo upravnih opravil, učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti, učinkovito sodelovanje z ožjimi deli občin in izgradnja čimbolj pozitivne podobe občin.

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 a) prilagajanje občinske uprave konkretnim situacijam, b) splošna skrb za kvaliteto storitev, c) dobro organizirano posredovanje informacij za uporabnike storitev, d) ustrezno usposobljeni javni uslužbenci občinske uprave, e) decentralizacija občinske uprave zaradi lažje odzivnosti ter zlasti f) politična podpora, tako v občinskem svetu kot še zlasti s strani 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 osnovni pogoj za obstoj in razvoj vsake dejavnosti, kar seveda ne velja zgolj za tržno naravnane organizacije, ampak tudi za javni sektor. V zasebnem sektorju 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 se tudi zahteve uporabnika javnih storitev – v tem primeru občana – vse bolj zvišujejo, kar nas usmerja k temeljitemu premisleku, kako zagotoviti kakovostne storitve tudi v občinski upravi.

Pri prizadevanjih za kakovost dela v javni upravi se večkrat zastavlja vprašanje, katere metode in tehnike zagotavljanja kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti so primerne za uporabo v (občinski) upravi. Nabor metod in tehnik, ki so se razvile v gospodarstvu je zelo pester, vendar uprava ne more graditi le neposrednem na prenosu teh idej v javno sfero, saj to pogosto ni mogoče niti ni smiselno. V okviru raziskovalnega projekta bomo prikazali nekatere metode in pristope, ki so se v zadnjih letih razvili v svetu in ki bi jih lahko s pridom uporabili tudi v slovenskih občinskih upravah z namenom izboljšanja učinkovitosti, uspešnosti in ekonomičnosti njihovega dela.

Raziskovalni projekt 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 raziskovalnega projekta smo skušali zlasti analizirati sposobnost učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav, ki bi temeljilo na tritočkovnem merjenju učinkovitosti (uspešnosti), kakovosti delovanja uprave in vprašanju managementa v občinski upravi. V drugem delu raziskovalnega projekta smo raziskovali fenomen koalicijskega povezovanja oz. sklepanja koalicij v slovenskih občinah – pri tem se je

raziskava osredotočila na metodo časovne primerjave sklepanja koalicij v slovenskih občinah od leta 1998 naprej, pa vse do leta 2006, in na primerjavo s koalicijskim povezovanjem na državni ravni.

Proces oblikovanja koalicij smo analizirali tudi z vidika kohabitacije 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. Raziskava je skušala odgovoriti na naslednja *raziskovalna vprašanja*:

- ali predstavljajo vladajoče lokalne koalicije blokado oziroma oviro učinkovitemu vladanju oziroma upravljanju
- ali vladajoče koalicije omogočajo oziroma ali ovirajo razvojno naravnost upravljanja v slovenskih občinah
- ali obstaja razlika v koalicijskem povezovanju glede na volilni sistem, ipd.

Pri tem je raziskava osvetlila tudi organizacijo političnih strank na lokalnem nivoju in odgovorila na vprašanje njihove povezanosti s centralnimi deli strank in njihove (ne)samostojnosti ter (ne)avtonomnosti.

Za dosego zastavljenih ciljev in namena raziskave smo uporabili kombinacijo večih znanstvenih metod in sicer:

- študij relevantne domače in tuje znanstvene in strokovne literature ter sekundarnih virov;
- študij relevantnih pravnih virov;
- metoda anketnega zbiranja podatkov in sicer a) raziskava učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav – uporaba sodobnih oblik in metod upravljanja (raziskavo smo izvedli med direktorji občinskih uprav vseh slovenskih občin na temelju anketnega vprašalnika) in b) raziskava predvolilnega (volitve v občinske svete, volitve župana) in dovolilnega koalicijskega povezovanja na lokalnih volitvah od 1998 naprej v slovenskih občinah ter raziskava primerov upravljalne sposobnosti slovenskih občin v primerih kohabitacije (župan in večina v občinskem svetu iz nasprotnih političnih polov);
- metoda poglobljenega intervjuja s predsedniki političnih strank in ključnimi nosilci odločanja kot primarna metoda;
- metoda poglobljenega intervjuja z relevantnimi akterji na lokalnem nivoju oblasti, zlasti župani slovenskih občin in vodji političnih strank na lokalni ravni strankarskih organizacij kot dograditev in nadgradnja anketnega zbiranja podatkov, opisanega v tretji alineji;
- metoda določanja, zbiranja, prilagajanja in združevanja sekundarnih podatkov;
- metode za analizo iz naštetih virov ustvarjenih baz empiričnih podatkov: poudarek je predvsem na uporabi multivariatnih metod, ki omogočajo sočasno preučevanje medsebojnih vplivov večih dejavnikov (spremenljivk), konkretno metod za faktorsko analizo, za razvrščanje v skupine in drugih metod za razkrivanje struktur v podatkih.

2.

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 upravljalškega sistema oziroma sistema upravljanja na lokalni ravni. Ravno to pa je eden izmed razlogov, da je izvajanje političnih odločitev v občinah pogosto prezrto, slabo nadzorovano in pomanjkljivo. V tem poglavju raziskovalnega poročila bomo predstavili nekatere izmed pomembnejših načel in oblik sodobnega zagotavljanja upravljalške sposobnosti občin, opredelili različne načine merjenja učinkovitosti na lokalnem nivoju oblasti ter podali krajši pregled dejanskega stanja na področju upravljalške sposobnosti slovenskih občin.

Organizacija občinske uprave je stvar predstavniškega organa občine ali župana, tako glede števila delovnih mest kakor tudi natančnejše organizacijske strukture kot tudi glede morebitnih pooblastil za samostojno odločanje predstojnikov. Organizacija občinske uprave je odvisna od pristojnosti občine, od njenega obsega in sposobnosti organiziranja in financiranja uprave. Po mnenju upravnih strokovnjakov (Pirnat v Vlaj, 2004: 254) je potrebno upravno organiziranost slovenskih občin prilagoditi velikosti občin in po tujih vzorih izdelati različne modele za različne velikosti občin; to pa bo mogoče šele potem, ko bodo jasno določene pristojnosti občin in ko bo stabilna njihova teritorialna organiziranost. Že danes pa so razlike med občinskimi upravami ogromne, 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, njeno delo 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; le-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, v skladu 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 birokratsko organizacijsko strukturo, zato ni presenetljivo, da le-ta struktura prevladuje. Po drugi strani pa vsaka občinska uprava prilagaja svojo organizacijo lokalnim posebnostim in tradiciji. V osnovi poznamo več vrst občinskih uprav:

- enovito občinsko upravo (se zlasti pojavlja v manjših občinah, kjer ni mogoče uprave 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 (se pojavlja 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 manjših občinah so običajno ustanovljeni le

trije ali štirje upravni organi (Vlaj, 2004: 282), pri večjih je teh organov lahko tudi več, med nalogami nekaterih od njih pa je tudi zagotavljanje javnih služb);

- skupno občinsko upravo (občina pa lahko pri opravljanju upravnih nalog tudi 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, organ le-te pa je ustanovljen, ko splošni pravni akt o njegovi ustanovitvi sprejmejo občinski sveti vseh sodelujočih občin).

2.1 STRUKTURNA UREDITEV LOKALNE OBLASTI: ORGANIZIRANOST ZA USPEŠNO VODENJE

Struktura lokalne oblasti ima posledice. Institucionalna ureditev predstavlja pravila igre in kot vsa pravila vplivajo na način, kako igra poteka. Med akademiki in praktiki že dolgo poteka razprava o tem, kako te ureditve delujejo in kdo ima od tega korist. Tekom večine 20. stoletja so reformisti in njihovi nasprotniki razpravljali o zaželenosti in domnevni nujnosti spreminjanja ustroja lokalne oblasti. Čeprav lahko reformisti iz mestnih okolij govorijo o precejšnjem uspehu, je zadnjih nekaj desetletij prineslo močan preobrat proti nekaterim bistvenim točkam reform kot na primer volitvam predstavnikov celotnega mesta ter skoraj slepi zavezanosti učinkovitosti in nevtralnemu profesionalizmu. Če parafraziramo Banfielda in Wilsona (1967: 149), je prišlo do rastočega spoznanja, da bi reforme lahko prinesle izgubo »učinkovitosti v velikem« za dosego »učinkovitosti v malem.« Strukturne značilnosti skratka morajo pomeniti nekaj tudi v vsebinskem smislu, saj brezkončni boji o institucionalnih pravilih sicer ne bi bili smiselni. Ali struktura lokalnih oblasti vpliva tudi na upravni proces znotraj lokalne oblasti? Tudi odgovor na to vprašanje nima soglasnega odgovora. Charles Adrian (1988: 3) celo trdi, da morda vemo še manj o katerih koli neodvisnih učinkih strukture na upravne procese, kot o njihovem vplivu na druge vidike procesa lokalne oblasti. Manager Eric Anderson (1989: 25) pravi, da »struktura lokalne oblasti močno vpliva na to, kdo stori kaj, kdaj in kako.« Vsaj nekaj novih pristopov upravljanja zahteva bodisi spremembe v organizacijski shemi bodisi precej poenostavljeno formalno organizacijsko ureditev. Relativno razširjeno zanimanje oblasti osnovano na podjetniških načelih vodenja na primer prinaša zahteve po deregulaciji, decentralizaciji in po bolj sploščeni organizacijski hierarhiji. Strukturne postavitev ne vplivajo samo na to, kaj kdo počne, temveč lahko tudi pomembno oblikujejo odziv organizacije na rastoče zahteve po spremembah in po vpeljavi novosti. V tem podpoglavju bo govora o strukturnih ureditvah lokalne oblasti z dveh zornih kotov: najprej bomo proučili vzroke in posledice truda, ki ga vlagajo politiki-reformisti, da bi spremenili institucije lokalne oblasti; v tem delu bomo posvetili nekaj pozornosti dvema modeloma lokalne oblasti, in sicer reformiranemu in političnemu. Pri tem je posebej pomembno vprašanje, kako vpliva struktura na predstavništvo in na politične rezultate. Drugi del bo bolj neposredno usmerjen v odnos med organizacijsko strukturo in učinkovitim upravljanjem. Še posebej bomo proučili tezo, da so organizacijske spremembe bistvene za odpravo birokratskega modela lokalne oblasti.

2.1.1 STRUKTURA LOKALNE OBLASTI: LASTNOSTI, VZROKI IN POSLEDICE

Institucionalna ureditev in postopki so za zgodnje obdobje reformnega gibanja odločilnega pomena za napredek lokalnega upravljanja. Pravila so pomembna, saj lahko olajšajo ali otežijo dostop določenim skupinam; prav tako lahko pomagajo oblikovati rezultate policy procesa na lokalni ravni. Resda so reformisti dosegli večino tega, za kar so si prizadevali, toda pri nekaterih zadevah so bili uspešnejši kot pri drugih. Velika mesta so na primer le redko sprejela popoln načrt reform. Manjšinske skupine so pogosto pozorne na določene strukturne spremembe, ki jih zagovarjajo velika oblastna gibanja. Posebne skupine so se dejansko vedno borile, da bi ohranile mnogo tradicionalnih lastnosti lokalne oblasti. Literatura pa postavlja tudi reformnemu modelu alternativo – t.i. »politični model.«

Občinske značilnosti: reformni Vs. politični model

Robert Boynton (1976) ponuja koristno razpravo o osnovnih razlikah med tema dvema pristopoma. Reformna stran je tekom razvoja terjala oblast oblike svet-manager (council-manager, CM), nestranski mandat in predstavništvo celotnega mesta. Poleg tega (so) se reformisti ponavadi borili za sistem javnih služb ali »merit« sistem, ločitev lokalnih volitev od nacionalnih ali regionalnih, majhna vladna telesa, kratek mandat in neposredno demokracijo (preferenčni glas, iniciativa, referendum in odpoklic). Zavzemali so se za svoj cilj, ki predstavlja bolj pošteno oblast, odzivno na »voljo ljudi. Pomemben cilj, ki je bil večinoma dosežen, je bila zagotovitev učinkovitejše, bolj profesionalne in tehnično kompetentne uprave.

Vseeno so se določena mesta bolj zavzela za reformiran model kot druga. Pred leti sta Alford in Scoble (1965) prepoznala tipično CM mesto;³ rastoče predmestje z belim srednjim razredom, prebivalstvo je mobilno. Oblast tipa župan-svet se je bolj tipično pojavljala v industrijskih mestih, ki raznoliko populacijo, ki pa je manj mobilna. Regija je še posebej dobro napovedovala reformiranost. Zahodna mesta dajejo veliko prednost kvalitetni oblasti, medtem ko so mesta v severni osrednji regiji najbolj spolitizirana. Osrednji deli mest so seveda bolj nagnjeni k političnemu modelu kot predmestja. Končno tudi velikost mesta pomaga napovedati obliko. Čeprav je managersko obliko sprejelo veliko večjih mest v ZDA (San Diego, Dallas, San Antonio, Kansas City), je večina mest z več kot pol milijona prebivalcev sprejela managersko obliko vodenja še v časih, ko so bila še veliko manjša. Kasneje bomo navedli nekaj razlogov, zakaj reformni model ne pritegne najbolj poseljenih skupnosti, čeprav implementacija tega modela seveda za primer slovenskih občin zaradi manjka velikih urbanih naselij ni najbolj relevantna, morda pa bi kazalo razmisliti o implementaciji zgolj nekaterih elementov omenjenega modela.

Oblike oblasti

Reformisti so naredili na velika, raznolika osrednja mesta zelo majhen vtis. Predvsem dva vzorca predstavljata CM kot manj primeren za velika mesta: pomanjkanje možnosti za močno politično vodstvo ter odsotnost odgovornosti. Za to obstaja argument: velikost ponavadi prinese raznolikost, raznolikost ustvarja konflikt, konflikt pa zahteva odziv oblasti. Določene oblastne institucije so predvidoma še posebej primerne za ukvarjanje s temeljnimi

³ Model je seveda nastal v ZDA, na katere se nanašajo tudi konkretni primeri.

rasnimi, etničnimi in vrednostnimi razlikami. Ta tematika se tekom desetletij vedno znova pojavlja. Današnji trend gre bolj v smeri proti močnim županom, ki imajo tudi (dokazane) managerske sposobnosti. Mestnemu managerju predvidoma primanjkuje vidnosti in nujne politične baze, da bi lahko igral učinkovito vlogo v izravnavanju konfliktov med tekmujočimi skupinami. Kritiki poleg tega trdijo, da managerji ne nosijo politične odgovornosti, saj ne kandidirajo na volitvah. Zagovorniki CM tipa oblasti odgovarjajo na različne načine: v 70. letih je Edwin Stene (1972) menil, da pomanjkanje CM mest med velikimi enotami samo po sebi še ne more dokazovati, da načrt ne uspe zadovoljiti potreb takšnih krajev. Stene ugotavlja, da je težko doseči velike spremembe v občinski zasnovi, še posebej, če gre za velike skupnosti. Ugotavlja tudi, da "policy" vodstvo (ki ga povezuje s političnim vodstvom) zahteva ustvarjanje novih idej, alternativ skupaj z nabiranjem podpore za spremembe. Poklicni managerji lahko po njegovem dejansko zagotovijo potrebno vodstvo za policy inovacije. Literatura s področja CM modela je dejansko kar nekaj let zagovarjala, da naj ima manager sposobnost ravnati kot pomirjevalec, mešetar in pogajalec (glej Banovetz, 1971: 41–42.). Druga izdaje knjige *The Effective Local Government Manager* ima na primer celó poglavje z naslovom *Doseganje učinkovitega vodstva skupnosti*. Njeni avtorji, med njimi tudi James Svava (1993: 49), priznavajo, da managerji lokalnih oblasti ne delujejo kot neodvisni dejavniki v zagotavljanju vodstva; pogosteje delujejo skupaj z ali preko ostalih voditeljev za sklepanje partnerstev, pogajanja z državljani kot zasebniki in javnimi uslužbenci, tako da posredujejo med razlikami med tekmujočimi skupinami in drugače posegajo za razrešitev perečih problemov. Zagovorniki CM načrta ponujajo še en odgovor na kritiko nezadostnega voditeljstva. Svava še posebej zagovarja tezo, da župani CM mest pogosto igrajo učinkovito voditeljsko vlogo, čeprav jim primanjkuje formalne avtoritete. Z zanašanjem na sposobnost medčloveškega pristopa lahko takšen uradnik deluje kot spodbujevalec in graditelj soglasja. Hkrati je tudi na takem mestu, da lahko prenaša sporočila, sproža vprašanja, priporoča alternativne policy rešitve in v splošnem »vodi ostale uradnike k doseganju ciljev, ki jih želi doseči župan« (Svava, 1991: 214).

Politika in uprava

Skoraj od samega začetka razjeda CM model se ena polemika. Ta ureditev oblasti v svoji idealni obliki skoraj popolnoma uteleša dihotomijo politika/uprava. Mestni managerji verjetno nikoli niso popolnoma priznavali te stare delitve. Pred več kot petdesetimi leti so Stone, Price in Stone (1940: 243) ugotovili, da »je v splošnem nemogoče, da bi mestni manager ne bil vodja v političnih zadevah.« Danes nekateri zavzemajo še celo trdnejše stališče. Nalbandian (1991) razpravlja, da sta zapletenost in zmeda v urbanih predelih pustili managerju le malo izbire: položaj zahteva pogajanja, barantanje in mešetarjenje med tekmujočimi interesi skupnosti. Nekateri avtorji vztrajajo, da je dihotomija politika/uprava še vedno pereč problem v CM tipu oblasti (Montjoy in Watson, 1994). Očitno se tako mediji kot tudi nekateri praktiki oprijemajo starega razlikovanja (Nalbandian, 1991: 48).

V zadnjih letih so akademiki iskali bolj izpopolnjeno razumevanje odnosa *politics-policy-uprava*. Prevladujoč pogled govori o partnerstvu, to je o delitvi moči med imenovanim uradnikom in izvoljeno ekipo. Zelo znan primer je objavljen v Svarovem članku iz leta 1985. Njegov model "dihotomija-dualnost" deli osnovne oblastne naloge v štiri kategorije: poslanstvo, javne politike, uprava in management. Nato s krivuljo grafično opiše tipično delitev nalog in odgovornosti med svetom in managerjem za vsako področje. Oblastno telo skoraj popolnoma prevladuje pri določanju poslanstva; uradnik navidezno nadzira

management. Ostali kategoriji sta deljeni, saj je policy področje razdeljeno na skoraj enaka dela. Svava priznava, da se ta idealna razdelitev v realnosti ne pojavi prav pogosto. Opisuje več različic osnovnega odnosa, ki med drugim prikazujejo vmešavanje sveta v domeno uprave in managementa. Montjoy in Watson (1994) nudita nadaljnjo razpravo o klasični delitvi, in sicer tako da se opravičuje prevlado zakonodajnega telesa v CM modelu oblasti. Z njunimi besedami: »...sveti in managerji si niso enaki. Sveti lahko zamenjavajo managerje po svoji želji...« Vseeno ugotavljata, da je zavedanje osnovne delitve nalog koristno. Služi lahko kot branik pred določenimi oblikami zakonodajnega partikularizma, kot na primer posebno naklonjenostjo odločanju o najemanju in sklepanju pogodb. V resnici si seveda ne žagajo veje, na kateri sedijo; zavedajo se, da bo manager skrbel in da tudi mora skrbeti za javne politike, toda na omenjena dihotomija lahko še vedno služi kot koristen vodič po obnašanju in normativnih standardih, ki so podlaga teoriji demokratične odgovornosti.

2.1.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA IN UPRAVNA UČINKOVITOST

Pred nekaj leti je Peter Drucker (2001: 212) dejal, da je vlada »bolna«. Ali lahko na podlagi številnih študij, knjig in kritik v zadnjem obdobju, ki predpisujejo številne reforme, trdimo, da vlada danes deluje bolje? V zadnjem desetletju smo bili priča obsežnim in celovitim predlogom o reformi oblasti na vseh ravneh. Oblast bi naj postala bolj podjetna in manj birokratska; temeljiti bi morala na načelu decentralizacije, biti bi morala manj hierarhična, se bolj odzivati na zahteve potrošnikov in v svoje odločanje vključiti tudi zaposlene. Vsa ta priporočila kažejo na konsenz, da morajo nacionalne in lokalne vlade bistveno izboljšati svojo učinkovitost in uspešnost. Ta pregled ni namenjen obsežni analizi vseh predlogov, ampak je njegov namen preučiti nekatere strukturne spremembe, povezane s prizadevanji za izboljšanje uspešnosti oblasti. Zlasti bomo preučili predloge o zmanjšanju vladne fragmentacije, zmanjšanju birokracije v javnih agencijah in oblikovanju bolj decentraliziranih organizacijskih struktur.

Zmanjšanje vladne fragmentacije

Več let so državni in lokalni reformatorji pozivali k vladni fragmentaciji. Poleg tega je ena od najboljšežnejših študij lokalnih uslužbencev ugotovila, da je fragmentacija lokalne oblasti druga najpomembnejša potreba nacionalne in lokalnih vlad, takoj za visoko učinkovito delovno silo (Walters, 1994: 60). Obsežna fragmentacija na lokalni ravni poteka v dveh oblikah. V urbanih (metropolitanskih) območjih so se kritiki dolgo pritoževali nad prekomernim prekrivanjem lokalnih oblasti, ki jih je mogoče najti na teh urbanih območjih. Tisti, ki jih skrbi zlasti organizacijska učinkovitost, obsojajo razpršenost oblasti, ki jo je mogoče najti v mestih in regijah. Na kratko bomo obravnavali obe različici fragmentacije.

Metropolitanska fragmentacija

'Nora kompilacija' – s tem izrazom kritiki pogosto opisujejo labirint oblastnih subjektov, ki jih lahko najdemo v metropolitanskih območjih v ZDA. Pravijo, da usklajen ali skupen napad na probleme velikih in srednje velikih mest ne bo učinkovit, v kolikor bodo metropolitanska območja tako politično razcepljena. Ukinitev ali zmanjšanje fragmentacije bi po njihovem mnenju vodila do vrste izboljšav. Predvsem bi politične meje območij uskladila z njihovimi socialno-ekonomskimi sferami vpliva. Nasprotniki *statusa quo* se pogosto pritožujejo, da urbana območja pogosto predstavljajo eno samo skupnost, ki je umetno razdeljena prek prepletanja različnih lokalnih jurisdikcij. Pravijo, da bi reforma 1) zagotovila

osnovo za načrtno, usklajeno in financirano opravljanje storitev; 2) izboljšala učinkovitost in uspešnost storitev, 3) zmanjšala razkorak v učinkovitosti storitev med jurisdikcijami; 4) spodbujala reševanje problemov na celotnem območju; 5) zmanjšala fiskalni razkorak med lokalnimi skupnostmi; 6) ustvarila mehanizme za spodbujanje vodstva na celotnem območju. Poleg tega naj bi prevelika fragmentacija onemogočala odločanje na lokalnem nivoju, kar privablja nezaželeno vmešavanje nacionalne ravni v sistem lokalne samouprave.

Fragmentacija in administrativna učinkovitost

Razcepljena oblast ima dodatne negativne učinke. Po besedah Franka Thompsona (1993: 9) »balkanizacija javne oblasti ustvarja probleme tudi za tiste, ki so vključeni v vsakodnevno izvajanje programov.« Najbolj prepričljiva razlaga tega vidika je v knjigi Douglasa Yatesa iz leta 1977, *Ungovernable city*. Yates vztraja, da prekomerna razpršenost oblasti povzroča lokalnem oblastem veliko glavobola. Lokalni politiki se v sodobnem času soočajo z ogromnim številom problemov, ki jih povzroča porast v številu nasprotujočih si skupin in interesov. To Yates imenuje kot »pluralizem uličnega boja« – večstranski konflikt, v katerem se različni bojevniki spopadajo med seboj v različnih permutacijah in kombinacijah (Yates, 1977: 34). Lokalna vlada je premagana, vendar pa je odgovornost za opravljanje storitev tako razdeljena in neusklajena, da so politiki na centralni ravni nesposobni se odzvati na te nepremostljive zahteve. Zato prekomerna razpršenost oblasti ustvarja reaktiven, nestabilen in neučinkovit sistem političnega odločanja.

Dejansko Yates trdi, da je velika mesta nemogoče upravljati, med drugim zato, ker »župan ne nadzira svojih birokracij in administratorjev« in »administratorji na višji ravni ne nadzirajo svojih birokratov na ravni ulic: učiteljev, gasilcev in policistov«, ki neposredno služijo javnosti (Yates, 1977: 6). Ta ocena vidi župana brez moči. Dejansko veliko odzivov na razpršenost moči lokalnih oblasti opozarja na pomanjkanje moči v uradu direktorja občinske uprave. Zlasti od urbane krize 60.let so opazovalci mestne politike pozvali k močnejšemu političnemu vodstvu, vendar nešteto sil omejuje dejansko moč županov. Crouch in Dinerman (1963) na primer poudarjata omejitve, ki jih občinski statut in organizacijska ureditev nalaga županu Los Angelesa. Raziskave mest, kjer sta prisotna župan in mestni svet, vodijo do različnih zaključkov. Večina strokovnjakov vztraja, da je močna vloga župana neizogibna, če se skuša premagati centrifugalne sile, ki so zajete v upravljanju mest, in če se skuša zatreti vedno večje zahteve interesnih skupin.

Premagovanje birokracije

Birokracija ima malo prijateljev. Že več let kritiki naštevajo seznam pomanjkljivosti birokracije. Peter Drucker (1969: 217–220) skuša tudi z vzročno zvezo razložiti veliko razočaranje javnosti nad vlado, ki je v glavnem posledica nezadovoljstva z birokracijo. Najbolj očitni razlog za splošno nezadovoljstvo je v pomanjkanju učinkovitosti vlade. Zakaj je vlada neučinkovita? Enostavno zato, ker nobena vlada ne more nadzorovati svoje birokracije.

V svojem pregledu administrativne reforme v ZDA Knott in Miller (1987) skrbno prikažeta šibkost klasičnega modela birokracije. Ugotavljata, da načela hierarhije, specializacije in napisanih pravil v veliki meri niso izpolnila splošnih ciljev učinkovitosti, nevtralnosti in odgovornosti (prav tam: 189). Zakaj kljub očitnim pomanjkljivostim ta model še vedno vztraja? Številni avtorji trdijo, da predvsem iz političnih razlogov, saj naj bi zagotavljal

politične koristi zakonodajalcem, interesnim skupinam in upravljavcem; slednjim najbrž še najbolj. Z vdanostjo ločevanju med politiko in administracijo so upravljavci uspeli uveljaviti lastne politične preference. Razcep politike in administracije, trdita Knott in Miller (1987: 190), je služil kot »dežnik za birokratski politični vpliv pod masko nevtralnega strokovnega znanja in izkušenj oziroma nevtralnega izvajanja zakonodajnih funkcij.« Čeprav imajo nekatere skupine politične koristi od podpiranja klasičnega modela, politični rezultati trpijo. Kar je lahko koristno za posameznike ali skupine, ni nujno koristno za širšo javnost. Kritiki prav tako trdijo, da sama velikost in oddaljenost javnih agencij od dejanskih problemov preprečuje hiter odziv na spremenjene pogoje. Preučevalci lokalnih oblasti menijo, da se morajo javni upravljavci identificirati, tolmačiti in se odzivati na spremenjene okoliščine. Najširše poznana kritika birokratske patologije se nahaja v knjigi *Reinventing Government*. Osborne in Gaebler (1992) vztrajata, da je njun namen tolči po birokracijah in ne birokratih. V glavnem nasprotujeta modelu oblasti, oblikovanem za zgodnejše obdobje. »Oblasti, ki so se razvile v času industrijske dobe, s svojimi lenimi in centraliziranimi birokracijami, ki so bile obremenjene s pravili in predpisi, ter njihovim hierarhičnim načinom poveljevanja, niso več učinkovite« (Osborne in Gaebler, 1992: 12). Te »napihnjene, razsipne, neučinkovite« strukture se enostavno ne morejo odzivati na »hitro spreminjajočo se, informacijsko bogato in na znanju temelječo« družbo.

Poziv k spremembam birokratskega modela ni naletel na gluha ušesa. Teoretiki so dolgo pisali o potrebi po nadzoru Leviatana (Gormley, 1989). Večina teh predlogov je osredotočena na nacionalno birokracijo in vključuje vrsto strategij, od povečanja in centraliziranja izvršnega vodstva do privatizacije. Zadnje desetletje smo bili priče ponovnim prizadevanjem, da bi zmanjšali birokracijo lokalnih agencij, da bi ustvarili bolj podjetniško naravnano oblast, da bi zmanjšali stopnje hierarhičnosti, dali več moči zaposlenim, se odzvali na zahteve potrošnikov in decentralizirali operacije.

Osborne in Gaebler (1992: 45) sta s svojimi predlogi pritegnila posebno pozornost. Ponujata deset načel za premagovanje birokracije in za pomik k novemu podjetniškemu modelu vlade. Zlasti poudarjata vrednost konkurence kot načina, s katerim bi se oblast prisililo k nadzoru stroškov, k hitremu odzivu na spreminjajoče se okoliščine in k zadovoljevanju potreb njenih strank. Ne zagovarjata samo privatizacije, ampak tudi notranjo konkurenco. Prav tako poudarjata plačilo po dosežkih in konkurenco med skupinami. Zadnja rešitev birokratski neučinkovitosti bi bila seveda popolna opustitev bremena ali vsaj zmanjšanje obveznosti. Lokalni upravljavci, ki se soočajo s proračunskimi pritiski in zahtevami po boljših storitvah, so se obrnili predvsem na različne oblike privatizacije. Teoretiki že dolgo časa poznajo razliko med zagotavljanjem storitev in dejanskim opravljanjem storitev. Lokalne oblasti so lahko odgovorne za zagotavljanje določenih storitev, vendar pa se sredstva za opravljanje teh storitev zelo razlikujejo. Avtorja vztrajata, da privatizacija je eden od odgovorov, vendar ne nujno tudi pravi odgovor. Še vedno zagovarjata uporabo tržnih pristopov za izboljšanje učinkovitosti in odzivnosti urbanih storitev.

Če domnevamo, da bo birokracija prestala kritiko, potem lahko mogoče spremenimo njeno vedenje. Knott in Miller (1987) vztrajata, da bo nefunkcionalna birokracija obstajala vse do takrat, dokler se ne bodo spremenile pobude za birokratsko vedenje. Vztrajata, da zanašanje na profesionalne standarde oziroma zavezanost k javnim interesom niso zadostne spodbude. Njun pristop k »problemu« birokracije ima obliko alternativnega modela organizacijskega

vedenja. Pravita, da je klasična rešitev prek reform zastarela in kontraproduktivna. Zavzemata se za oblikovanje javnih agencij na popolnoma drugačen način. Citirata delo Martina Landaua in Dwighta Walda (1966), ki trdita, da bi morala biti organizacijska struktura čezmerna oziroma pretirana in bi se morala prekrivati, namesto da je visoko specializirana. Omenjata knjigo Petersa in Watermana, *In Search of Excellence* (1982, 2004), zlasti zaradi poudarka na oblikovanju šibkejših hierarhij prek razvoja »ohlapnih dejavnosti in dejavnosti, ki se izvajajo na podlagi samoukazovanja številnih skupin«. Avtorja hvalita upravljavski način Franklina Roosevelta, ki je spodbujal konkurenco, če ne celo konflikt med agencijami, neformalnost pri poročanju in rahle linije oblasti. Na kratko, Knot in Miller (1987: 267) podpirata »neortodoksne« institucionalne ureditve, ki »poudarjajo čezmernost, namesto specializacije, delegacijo, namesto hierarhije, fleksibilnost, namesto pravil, in prvake, namesto usposobljenih strokovnjakov.« Nihče ne trdi, da natančno ve, kako spremeniti birokratsko vedenje, vendar obstaja vedno močnejše zavedanje, da morajo lokalne oblasti postati manj rigidne, manj vezane na pravila in bolj odzivne. Močno vodstvo z izvršilnimi pooblastili je verjetno pomembno, vendar ne zadostno. Za večjo fleksibilnost, inovativnost in podjetniškost lokalnih pristojnosti so potrebne spremembe institucionalnih pobud. Prav tako zahteva nekaj naše pozornosti tudi vprašanje decentralizacije.

Decentralizacija

V urbanem smislu ima decentralizacija tri oblike: politična, upravna in interna oz. organizacijska decentralizacija. Trije koncepti so si medsebojno podobni, vendar konceptualno različni. Lokalna oblasti lahko odraža vse te oblike decentralizacije ali kombinacije le-teh. Dejansko vsak sistem lokalnih oblasti razpolaga z določeno stopnjo decentralizacije. Včasih se to imenuje »teritorialna« ali »geografska« decentralizacija, ki pomeni delegiranje administrativnih odgovornosti krajevnim uradom ali kaj podobnega. Dejstvo je, da te (dekoncentrirane) enote nimajo nobene dejanske moči ali neodvisnosti, vendar tudi brez pristne avtonomije lahko upravna decentralizacija prinese nekatere koristi – poveča pretok informacij med občinskimi delavci in sosednjimi prebivalci ter tako vodi tudi do boljših storitev. Vendar pa ne prispeva k stopnji participacije lokalnega prebivalstva ali h krepitvi lokalne demokracije. Ti cilji zahtevajo močnejše mehanizme.

2.1.3 SKLEP

To podpoglavje smo začeli s trditvijo, da je struktura lokalnih oblasti pomembna. Že skoraj sto let različne reforme usmerjene skupine bijejo bitke v podporo temu stališču. Zavzemajo se za spremembo načina organizacije lokalnih oblasti, vzpostavitev neposredne demokracije in uvedbo profesionalnega upravljanja. Reformatorji so uresničili večino svojega dnevnega reda in moderna lokalna samouprava je na veliko načinom predvsem pridobila. Kot sta poudarila Banfield in Wilson (1967: 149) pred več kot tridesetimi leti: »lokalna oblast je veliko bolj poštena, učinkovita in demokratična kot pred generacijo ali dvema«. Vendar Banfield in Wilson vztrajata, da večina teh rezultatov ni posledica reformnega gibanja, ampak vedno večjega sprejemanja političnega etosa srednjega razreda. Kritiki so začeli dvomiti v številne domneve in posebne predloge, ki so jih podpirali reformatorji. Znanstveniki so postali skeptični glede univerzalne zaželenosti predlogov, povezanih s celotnim dnevnim redom reform. Organizacijske spremembe lahko spremenijo delovanje mestnih oblasti, vendar pa rezultati niso koristni za vse ljudi.

Tradicionalne reformne ureditve še vedno povzročajo težave nekaterim skupinam, zlasti geografsko koncentriranim manjšinam. Večina strokovnjakov se strinja, da tipične volilne reforme zmanjšujejo odzivnost zapostavljenih skupin in celo zmanjšajo volilno udeležbo. Mnogi kritiki domnevajo, da je s poudarkom na tehničnih rešitvah in upravljavskih praksah reformno gibanje prispevalo k rasti in moči lokalnih birokracij. Nekateri opazovalci trdijo, da velike lokalne skupnosti potrebujejo več politike, in ne manj, saj se soočajo s problemi kot so kriminal, rasni konflikti, razpadajoča infrastruktura itd. Poziva se k močnemu političnemu vodstvu, zlasti s strani neposredno izvoljenih županov. Akademiki še vedno razpravljajo o političnih posledicah institucionalne strukture. V zadnjih letih je potreba po spremembi organizacijske strukture za izboljšanje uspešnosti lokalnega upravljanja postala že skorajda ljudsko zdravilo. Zadnje študije tako na primer priporočajo zmanjšanje organizacijske razdrobljenosti.

Na organizacijski ravni zagovorniki sprememb pozivajo, da naj lokalne oblasti zmanjšajo strukturno razdrobljenost in dajo odgovornim upravljavcem lokalne samouprave več pristojnosti in nadzora. V *Reinventing Government* Osborne in Gaebler (1992) pozivata k manjši birokraciji, šibkejši hierarhiji, večji decentralizaciji in večji vlogi zaposlenih, kar je pridobilo veliko podpore. Kritiki so zaskrbljeni zlasti zaradi drugih predlogov, ki jih zagovarjata Osborne in Gaebler, zlasti tistih, ki poudarjajo privatizacijo in tržne rešitve za javne probleme. Večina opazovalcev priznava, da predstavlja birokracija pomembno oviro organizacijski fleksibilnosti in spremembi. Nekateri akademiki so skeptični tudi glede postbirokratskega modela vlade. Poudarjajo probleme politične odgovornosti in domneve, da lahko takšne reforme prekosijo politiko. Kot trdi Robert Reich (1983: 20) »način organiziranja ljudi postaja kritična determinanta produktivnosti«. Reformatorji v zgodnjih letih dvajsetega stoletja bi se nedvomno strinjali. Težko so se borili za uveljavitev tistih organizacijskih ureditev, za katere so menili, da bodo izboljšale uspešnost lokalnih vlad. Rezultati njihovih bojev še danes ostajajo sporni. Ali bo enaka usoda doletela novejša predloge za prestrukturiranje, preoblikovanje oziroma ponovno odkritje lokalnih oblasti? Mogoče ne. Bolj kot kadar koli prej obstaja potreba po prilagajanju. Pristopi, metode in tehnike, ki spodbujajo zmogljivost upravne organizacije na lokalni ravni oblasti, da se odzove na spremembe, so postale neizogibne za učinkovito lokalno upravljanje.

2.2 UČINKOVITOST OBČINSKE UPRAVE

Lokalna uprava je del javnega sektorja, ki se sooča z novimi izzivi. Občani zahtevajo upravo, ki je usmerjena k uporabnikom, je učinkovita in uspešna. Še večje zahteve lokalni upravi postavljajo odločevalci na lokalni ravni, občinski svet in župan. Občinski uradniki in uprava morata biti tržno orientirana ter imeti visoko stopnjo avtonomije. Po zgledu privatnega sektorja so se v javnem sektorju razvili različni pristopi merjenja kakovosti. Na nivoju državnih struktur in javnega sektorja, pri nas in v svetu, govorimo o uvajanju načel novega upravljanja javnega sektorja, ki teži k uvajanju podjetniških konceptov v javno upravo. To zahteva uvajanje načel merjenja, prilagodljivosti, učinkovitosti, uspešnosti hkrati pa tudi avtonomno in kakovostno delo občinske uprave (Knafelc, 2003: 73). Zahteve sodobne družbe silijo občinsko upravo k iskanju učinkovitejših pristopov vodenja upravljanja in delovanja ter razvoju sistemov spremljanja delovanja in ugotavljanja učinkovitosti in uspešnosti.

Uspešnost organizacije enačimo z doseganjem ciljev, sicer gre za širok pojem, ki zajema pet ključnih elementov (Žurga v Knafelc, 2003: 76):

- uspešnost kot doseganje ciljev,
- učinkovitost kot primerjava med vložkom in rezultatom,
- ekonomičnost in smotrnost ravnanja s proračunskimi sredstvi,
- prilagodljivost organizacije okolju,
- uspešnost kot družbena sprejemljivost ciljev in delovanja organizacije.

Znotraj učinkovitosti pa lahko ločimo tri vidike, in sicer loči Bučar (v Knafelc, 2003: 77):

- učinkovitost z vidika političnega sistema,
- učinkovitost z vidika uprave same,
- učinkovitost z vidika občana.

Učinkovitost z vidika političnega sistema: je presojanje dela javne uprave, v tem primeru občinske uprave, s strani politike. Na ravni lokalne samouprave gre za presojanje, v kakšni meri je občinska uprava sposobna uresničiti cilje, ki jih postavlja in zasleduje občinski svet in župan. Problem nastane, če občinski svet postavi cilje, ki niso uresničljivi ali so slabo uresničljivi. V tem primeru bo občinski svet lastno občinsko upravo zaznamoval z neučinkovitostjo.

Učinkovitost z vidika uprave: občinska uprava je učinkovita, če deluje v skladu z zakonom in drugimi predpisi ter podzakonsko regulativo, ki jo je sprejel občinski svet. Problem se tu pokaže pri predpisih: ali je javna uprava sama kriva, da določenega predpisa ni mogoče izvršiti, ali pa je neizvedljivost vsebovana v predpisu samem.

Učinkovitost z vidika občana: občani imajo svoja lastna merila, ki izhajajo iz prepričanja, da je vse delovanje javne uprave namenjeno ljudem in da je zato njihovo mnenje o učinkovitosti najbolj sprejemljivo. Merjenje učinkovitosti občinske uprave s strani občana je lahko izrazito diametralno, saj je korist enega občana lahko v večjo ali manjšo škodo drugemu (npr. gradnje in podobno).

Zakaj sta pojma uspešnosti in učinkovitosti tako pomembna? Javni sektor je monopolno naravnani, vendar mora stremeti k večji učinkovitosti zaradi zmanjšanja sredstev, ki so na razpolago in zaradi zahtev okolja. Merjenje rezultatov je sicer oteženo zaradi narave dela, saj je dejavnost storitvena, cilji povečini dolgoročni, obenem sta neznana input in output, rezultati pa neizmerljivi. Poleg tega gre v javni upravi za vrste udeležencev, od katerih vsak zasleduje svoje cilje in ima svoj vrednostni sistem (Knafelc, 2003: 76).

2.2.1 CILJI IN POTI DO POSLOVNE ODLIČNOSTI

Posameznik prihaja v razmerje z občinsko oblastjo tudi kot uporabnik storitev občinske uprave. Njegove izkušnje v odnosu z državno in občinsko upravo so največkrat slabe. Velikokrat se dogaja, da ob urejanju popolnoma enostavnih zadev čaka v vrsti po več ur, da ga pošiljajo od referenta do referenta, da prinaša vedno nove listine, enake listine več referentom, da prinaša listine, ki jih pridobi iz uradnih evidenc in to pri sosednjem referentu, da neprestano urgira itd. Mnenje občanov o državni in tudi o občinski upravi je slabo. Občani ocenjujejo upravo kot togo, neučinkovito, neprijazno, neprilagodljivo, skratka z

negativnimi predznaki. Med uporabniki storitev se vse bolj pojavljajo zahteve po kakovostnih, hitrih, strokovnih storitvah. Zato je nujno da tudi slovenska občinska uprava posluje v skladu s pričakovanji občanov, v skladu s spoznanji in tehnikami sodobnega managementa, ne zaprto in samozadostno, temveč odprto, hitro in učinkovito, v skladu s standardi v negospodarskem sektorju, potrebno jo je posodobiti, prenoviti, reorganizirati. Vse več držav in njihovih vlad namenja v zadnjih nekaj letih posebno pozornost kakovosti v javni upravi. To se dokazuje tudi s tekmovanji in podeljevanjem spričeval kot tudi uglednih državnih in mednarodnih priznanj za kakovost. S tem seveda tudi spodbujajo prizadevanja za pozitivne spremembe v državnih in občinskih upravah: za izboljšanje kakovosti storitev, odnosa do strank, povečanja zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih, zmanjšanja stroškov storitev. Pomemben korak na poti k poslovni odličnosti v javni upravi je predvsem samokritično spoznanje, kako nujno jo je posodobiti, spremeniti, jo približati uporabnikom njenih storitev, jo poceniti in narediti prilagodljivo, hitro, kakovostno, prijazno in zelo strokovno (Prašnikar, 2001: 240).

Prehod v katerem smo, je obremenjen s privatizacijo gospodarstva, vzpostavljanjem demokratičnega političnega sistema in oblikovanjem sodobnega državnopravnega aparata skupaj z reformo lokalne samouprave; gre torej za obdobje, nasičeno z zastarelo miselnostjo, polpreteklo zgodovino in pomanjkanjem sodobnih, usposobljenih kadrov. Tudi v lokalnih skupnostih občutimo tranzicijske težave, pri čemer lahko storimo veliko že, če se jih realno in samokritično zavemo in se organiziramo tako, da jih s posodobitvijo sistema, informatizacijo uprave in predvsem usposabljanjem kadrov začnemo odpravljati. Težav pri delovanju občin in njihovih uprav je veliko. Največje so seveda povezane s financiranjem občin. Ne glede na težave pa je vendarle nujno v danih razmerah razmišljati naprej. Občinske uprave se morajo zavedati nujnosti sprememb, se pripraviti nanje, analizirati lastno organiziranost in določiti nujne ukrepe za posodobitev uprave ter načrtati, pripraviti program za svoj nadaljnji razvoj kot tudi razvoj lokalne skupnosti.

Vsaka uprava mora ne glede na velikost uveljaviti vsaj tolikšno samostojnost, da zagotovi svojo strokovno neodvisnost. V vsaki občini je potrebna strokovna skupina za opravljanje strokovnih nalog – za občinski svet, za župana, za nadzorni in seveda za občine. Zaposleni v občinski upravi morajo biti strokovnjaki za upravna, pravna, ekonomska, gradbena, tehnična in druga področja. Uspešnost uprave je zelo odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev. Funkcionarji se namreč menjavajo in zapustijo upravo največkrat prav takrat, ko pridobijo ustrezna strokovna in veščine vodenja uprave. Vodilno strokovno osebje ima zato tudi ključno vlogo pri uvajanju sprememb. Pomembno je, da ima jasno vizijo in strategijo ter jo odločno zastopa (Prašnikar, 2001: 99).

Od uvedbe lokalne samouprave se tudi v občinskih upravah vse bolj čuti potreba po strokovnjakih, ki imajo občutek za poslovnost – managerjih, ki vsak na svojem zmorejo z javnimi razpisi in tudi z nadzorom izvajalcev izpeljati posamezne naloge uspešno s čim manj stroški. Prav tako je za zaposlene v občinski upravi nujno dobro poznavanje sodobnih informacijskih sistemov (npr. geoinformatike). Skratka, prihaja čas v katerem občina brez dobrih managerjev, usposobljenih za vodenje javnega managementa, ne bo sposobna slediti izzivom časa. Potrebe in zahteve po večji učinkovitosti ali standardizaciji izvajanja javnih storitev, po uvajanju procesov, značilnih za gospodarske korporacije: razvoj storitvenih dejavnost, posodabljanje "te tehnologije in organizacijskih modelov, so vse večje. Kaže se

nujnost 3 zasebnih korporacij v javni sektor, nujnost poenotenja javnega sektorja: internacionalizacija ali regionalizacija produkcije javnih storitev.

Da bi občine in njihove občinske uprave lahko uspešno začrtale svoj razvoj in določile konkretne dejavnosti na posameznih področjih, je nujno, da pripravijo in sprejmejo v ustreznih organih dolgoročni razvojni projekt. Z njim so dane smernice za nadaljnji razvoj občine. Brez takšnega dokumenta občinska uprava težko načrtuje boljši jutri. Občinske uprave morajo na poti k svoji poslovni odličnosti uresničevati predvsem naslednje cilje:

- boljšo in učinkovitejšo organiziranost dela,
- ekonomično uporabo finančnih sredstev – intenzivnost pri njihovem pridobivanju,
- motivirane in zadovoljne uslužbenke,
- usmerjenost k uporabniku – občanu,
- tekmovalnost – razvoj konkurence med izvajalci javnih storitev,
- boljšo kakovost dela, uspešnost in strokovnost občinske uprave, uvajanje standardov kakovosti,
- izboljšanje javnosti in preglednosti dela,
- informatizacijo upravnih opravil,
- učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti - regijski projekti,
- učinkovito sodelovanje s krajevnimi skupnostmi – tudi kot dislociranimi enotami občinske uprave,
- izgrajevanje pozitivne podobe občine.

V nadaljevanju so natančneje opisani nekateri od navedenih ciljev, ki vodijo k poslovni odličnosti. Posebej opisan in poudarjen pa je cilj uvajanja sistema kakovosti v občinsko upravo.

Boljša in učinkovitejša organiziranost dela

Po opravljeni analizi obstoječe organiziranosti se določijo cilji in dejavnosti, ki jih želi doseči občinska uprava z reorganizacijo. Ker je vsaka občinska uprava organizacija zase, je nemogoče pripraviti splošen predlog za odlično organizirano upravo. Ta se lahko oblikuje le znotraj samega sistema in je odvisen predvsem od števila prebivalcev, za katere ta uprava deluje, števila zaposlenih v občinski upravi, posebnostmi v prostoru, v katerem dela, in drugimi elementi. Boljšo organiziranost dela lahko dosežemo na različne načine, do najboljših rezultatov pa pridemo s postopnim uvajanjem in kombinacijo več različnih vsebinskih sprememb, za katere smo se odločili po opravljeni analizi.

Krajevno značilni model organiziranosti občinske uprave

Slovenske občine se zelo razlikujejo po številu zaposlenih, številu prebivalstva, površini, zemljišču, funkcijah. Najmanjša občina šteje približno 400, največja pa približno 272.000 prebivalcev, 101 občina ima manj kot 5.000 prebivalcev. Za vse te vrste občin potrebujemo poseben organizacijski model. V vsaki lokalni upravi moramo iskati čisto posebno obliko organizacije. Nesprejemljivo bi bilo uvajati eno obliko organizacijskega modela v vse občine. Posamezne občine imajo veliko značilnih elementov: npr. pristanišče, staro mestno jedro, morje, infrastrukturo, turizem, strateški položaj, narodnostno manjšino, dvojezično območje, različno površino idr. Značilni elementi občine zahtevajo poseben lokalni model občinske uprave.

Jasno opredeljevanje nalog v občinski upravi

Splošno gledano, občinska uprava ni neposredno primerljiva z drugimi vrstami uprave. Občinska uprava je namreč javno telo, katerega namen so različne storitve občankam in občanom, in sicer na področju javne varnosti, socialne varnosti, kulture, izobraževanja, gradnje cest in druge komunalne infrastrukture idr. Značilen je tudi vpliv politike na delo občinske uprave, z volitvami se namreč največkrat zamenja vodstvo uprave (župan kot predstojnik uprave). Občinska uprava deluje v stalno spreminjajočem se političnem okolju, prav zato pa potrebujemo fleksibilno organizirano občinsko upravo. Notranja organiziranost občinske uprave mora imeti posebno in dinamično obliko. Pristojnosti in odgovornosti občinskega sveta, župana, podžupanov, direktorja občinske uprave, predstojnikov uradov in oddelkov morajo biti jasno določene. Žal je zakonodaja pri opredeljevanju pristojnosti dokaj nejasna, zato je v danih okoliščinah še toliko pomembneje jasno in natančno opredeliti pristojnosti. Če le te niso jasno opredeljene se uprava znajde v nejasnih okoliščinah, prihaja do spornih situacij, predvsem pa do nejasnosti pri odgovornostih.

Delegiranje in pooblašcanje

Pri delegiranju prenesemo odgovornost na položaj ali funkcijo. Pooblašcanje pa pomeni pravico sprejemati odločitve v imenu tistega, ki pooblašča. Delegiranje in pooblašcanje sta načeli, uporabni pri motivaciji zaposlenih za delitev delovnih nalog in večjo delovno učinkovitost. Če delegiranja ni dovolj, delavci ne morejo prevzemati pobud. Če pa je delegiranja preveč, imajo delavci pri svojem delu preveč svobode. Delegiranje pooblastil nima pozitivnega učinka le na tistega, ki delegira, ampak tudi na druge uslužbence, saj se s tem povečuje samostojnost pri delu, sposobni so spoznati spremembe in jih uspešno izvajati.

Potreba po regionalnem razvoju

Predvsem na območjih, na katerih je bilo ustanovljenih veliko majhnih občin, se kaže potreba po regionalnem povezovanju. Za nekatere posebne naloge, kot so požarno varstvo, oskrba z vodo, komunalni odpadki, mestno redarstvo..., se že zdaj povezujejo številne občine, ki prav tako nakazujejo potrebo po čimprejšnji regijski povezavi.

Zadovoljni uslužbenci

Sedanji sistem skoraj ne omogoča spodbude uspešnih in dobrih delavcev, zato je za dosego cilja potreben drugačen pristop. Delavcem je treba ponuditi možnosti različnega izobraževanja in usposabljanja, na vseh področjih. Omogočiti jim je treba tudi dostop do informacij, predvsem tistih, ki so vezane na vsakdanje delovanje uprave. Zaupanje in zadovoljstvo je mogoče doseči predvsem s korektnim in spoštljivim odnosom do vsakega sodelavca, z jasnim določanjem nalog, delegiranjem in pooblašcanjem nalog, z omogočanjem samostojnosti pri delu.

Vodstveni pristop

Predstojniki – vodje organov občinske uprave opravljajo veliko drobnih, dnevno operativnih nalog. Z novim vodstvenim pristopom naj bi opravljali predvsem vodstvene in managerske naloge – vodili oddelke, imeli pri tem večja pooblastila. Njihove naloge naj bi bile predvsem: vodenje in usklajevanje dela in vodenje zaposlenih v oddelku, delegiranje nalog na nižje ravni v oddelku, tedensko organiziranje delovnih sestankov z vsemi zaposlenimi, obveščanje zaposlenih in organiziranje informacijske podpore, razvijanje kooperativnih delovnih navad, članstvo v vodstveni skupini, organiziranje intervjujev za izboljšanje delovnih rezultatov,

ocenjevanje ter pripravljane predlogov za gibljivi del nagrajevanja, napredovanja in nazadovanja, razvijanje programskih načrtov, priprava proračuna za večletno obdobje za delo oddelka, sodelovanje z drugimi sektorji pri izdelavi večletnega proračuna, dostavljanje podatkov in informacij kabinetu občinske uprave.

Finančni management v občinski upravi

V prihodnje je treba finančni proračun pripravljati z najvišjim možnim upoštevanjem merljivih rezultatov. V proračunu morajo biti cilji oblikovani z uporabo metode SMART: S - specific (*posebno*), M - measurable (*merljivo*), A - achievable (*dosegljivo*), R - realistic (*realno*), T - time-specific (*časovno določljivo*).

Potrebna je uvedba stalnih programskih krogov, kar pomeni, da s stalnim nadzorom in ocenjevanjem realizacije in doseganja ciljev lahko dosegamo boljše rezultate. V kabinetu župana je smiselno uvesti novo nalogo »planiranje in nadzor«. V mestnih občinah je ta naloga skorajda nujna. Odgovornost za finančne zadeve je centralizirana. Vzrok je slabo razvit sistem prenosa pooblastil. Tudi tu je smiselno uvajanje sistema delegiranja in pooblaščenja za finančne zadeve v oddelke. Rezultat tega bo, da bodo oddelki občutili večjo odgovornost do finančnih posledic posameznih projektov in naložb.

Usmerjenost k uporabniku storitev – občanu

Uporabnik storitev občinske uprave - občan je tisti, ki mora biti zadovoljen s storitvijo. Zahteve po kakovostnih, hitrih, strokovnih storitvah so vse večje. Zato je vredno razmisliti, na kakšen način se je mogoče približati občanu. Včasih so pomembni tudi majhni koraki, če so opazni, odmevni in občanu prijazni. Uradne ure v sprejemnih pisarnah se morajo prilagajati potrebam občanov. Težiti je treba k organiziranosti, pri kateri v teh pisarnah vsak dan občan dobi vse potrebne informacije in usmeritve v zvezi s predvidenimi postopki. Prav s spremembo sistema informatizacije sprejemne pisarne je mogoče zagotoviti občanom, da od doma po računalniku opravijo določena dejanja in dobijo nekatere storitve.

Uvedba standardov kakovosti v občinski upravi

Standardi bi pripomogli k temu, da bi vsak občan vedel, kaj in v kolikšnem času mu je uprava pripravljena in sposobna ponuditi. Izdati bi bilo mogoče »vodnik« za občane o storitvah uprave. Standardi storitev lokalne uprave naj se vpeljejo na tak način, da bodo pri sestavljanju teh standardov sodelovali občani in da bodo vzpostavljeni načini za sankcioniranje nespoštovanja dogovorjenih standardov.

Organiziranje krajevnih skupnosti kot dislociranih enot občinske uprave

Takšna organiziranost omogoča občanom, da v svojem najbližjem okolju opravijo določene postopke. Seveda je pred tem nujno posodobiti delovanje teh skupnosti, jih povezati v enoten informacijski sistem, predvsem pa njihove uslužbenke izobraziti za vse navedene naloge (Prašnikar, 2000: 246–248).

2.2.2 UVAJANJE KAKOVOSTI V OBČINSKO UPRAVO

Najširša definicija kakovosti storitev določa kot kakovostno, če se opravi tisto, kar je predvideno in se obenem upošteva uporabnika. Kakovost je lahko tudi razmerje med doseganjem ciljev in dejanskim obsegom ter tipom storitev, ki so na voljo občanom,

povezana je s pojmom zanesljivosti, funkcionalnosti, trajnosti in učinkovitosti (Kavčič v Knafelc, 2003: 78). Kakovost pomeni zadovoljevanje strank, ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč z njihovim preseganjem. Determinante procesa kakovosti so urejenost, zanesljivost, odzivnost, strokovnost, ustrežljivost, verodostojnost, varnost, dostopnost, komuniciranje, razumevanje strank (prav tam).

Opredelitev pojma kakovosti kot stopnje, do katere so zadovoljene zahteve strank, je enaka opredelitvi pojma uspešnost (Žurga, 2002: 29). Uspešnost ali končni učinki izražajo dejanski vpliv doseženih outputov do pričakovanj oziroma ciljev. Učinkovitost kot notranje merilo uspešnosti, pa lahko opredelimo kot gospodarnost uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Učinkovitost izraža razmerja vložkov do porabljenih virov. Glavno merilo učinkovitosti upravnih enot je storilnost, izražena s številom opravljenih standardnih enot na zaposlenega oziroma lastno ceno enote storitve proračuna ali katero drugo vrsto vira (oprema, enota sodelovanja, idr.), ki ga upravna enota uporabi kot vložek (Pečar, 2001: 190).

V Sloveniji ne državna in ne občinska uprava nimata sprejete politike kakovosti, kar pomeni, da je težko govoriti o optimizaciji dela v upravi, o učinkovitosti, racionalizaciji dela, zmanjšanju stroškov kot tudi ni možno vrednotiti rezultatov dela uprave in ne uslužbenca, ki v njej dela. Dobro in kakovostno delo je pogoj za obstoj in razvoj vsake dejavnosti - zmotno je misliti, da se morajo tako obnašati le organizacije ali sistemi, katerih obstoj je vezan na trg. Pomena kakovosti se moramo zavedati tudi v organizaciji, kot je občinska uprava. Nujno je, da se tudi v občinskih upravah zavemo sodobnih usmeritev razvoja pri zagotavljanju storitev v javnem sektorju, po mednarodnih merilih in standardih. Z uvedbo kakovosti se bomo lahko približali in lažje izpolnjevali pričakovanja občanov. Seveda kakovost ni le naloga župana ali direktorja uprave, je naloga vseh zaposlenih v njej, na vseh ravneh in strukturah, glavno vlogo pri uvajanju sprememb pa ima gotovo občinsko vodstvo. Le s podporo in spodbudo vodstva ter ob intenzivnem izobraževanju vseh zaposlenih je možno zagotoviti uspeh projektu.

Temeljni cilji in razlogi za uvedbo kakovosti

Ob uvajanju projekta kakovosti je nujno pripraviti analizo stanja, natančno opredeliti pristojnosti občine, določiti načine zagotavljanja potreb občanov in na podlagi tega cilje, ki jih s projektom želimo doseči. Gotovo so med pomembnimi temeljnimi cilji ti:

- izboljšati kakovost s pomočjo visoko strokovnega, korektnega in profesionalnega dela in odnosa do strank - občanov,
- izboljšati delovne razmere zaposlenih,
- izobraziti zaposlene za delo v sodobni upravi,
- učinkoviteje in hitreje reševati zadeve,
- učinkovito upravljati sredstva in premoženje občine,
- izboljšati - natančno določiti odgovornost posameznika v upravi (Knafelc, 2003: 81).

Naloga vodstva ob uvedbi projekta je predvsem:

- opredeliti merila kakovosti za storitve,
- ustvariti razmere za kolektivno pripadnost kakovosti storitev,
- nadzirati dosežke in ugotavljati možnosti za izboljševanje kakovosti,
- opredeliti odgovornost vseh zaposlenih za kakovost,

- vzpostaviti učinkovito organizacijo za kakovost,
- vzpostaviti hiter in učinkovit informacijski sistem,
- usposobiti odlične kadre.

Pot do pridobitve certifikata kakovosti je dolga in naporna. Večji del sodelujočih v projektu, je ob svojih vsakdanjih nalogah še dodatno obremenjen s pripravo dokumentacije za izvedbo projekta, posebej pa je obremenjeno vodstvo projekta. Razlog za uvedbo kakovosti pa gotovo ni formalna pridobitev certifikata. Predvsem so pomembni naslednji razlogi:

- preglednost postopkov, red, sistematičnost, obvladovanje procesov, nadzor, strokovnost dela,
- s kakovostnim delom dosegamo uspešno samouresničitev, osebni razvoj, sistem spodbud za hitro delovanje, hitrejše napredovanje posameznikov, večje reference v okolju, preglednost in soodvisnost med kakovostjo, delom, kariero in napredovanjem,
- z opredeljenimi postopki svojega dela so uslužbenci zaščiteni pred političnimi vplivi, vedo za svoje pristojnosti, za svojimi dejanji stojijo z vso odgovornostjo,
- sprejet poslovnik kakovosti omogoča, da uslužbenci obvladujejo procese, ki jih izvajajo,
- vsak uslužbenec sprejme splošna načela za delo v občinski upravi, s čimer se zaveže, da bo dobro, strokovno in korektno delal, da bo prispeval k dobrim medsebojnim odnosom in odnosom do občanov.

Hitreje bi prišli do konkretnih rezultatov, če bi se pri uvajanju kakovosti v občinsko upravo občine povezale – vsaj na regijski ravni in skupno pripravile osnovno dokumentacijo projekta.

Pristopi k obvladovanju kakovosti dela uprave

Postavlja se vprašanje, kako sploh definirati pojem kakovostne upravne storitve oziroma s kakšnimi orodji in tehnikami zagotoviti čim višjo kakovost dela v upravi in jo tudi ustrezno izmeriti. Stopenj doseganja kakovosti in poti je več. Nenazadnje je smiselno vsako prizadevanje in napor za bolj kakovostne upravne storitve. V javnem sektorju so se pri obvladovanju politike kakovosti razvili naslednji pristopi:

1. Model priznanja poslovne o RS in uravnotežen izkaz kazalnikov: Oba poudarjata poslovno uspešnost, in učinkovitost. V javni upravi je pojem poslovne uspešnosti manj transparenten, zato je uvajanje teh dveh modelov priložnost, da uprava definira svoje z gospodarstvom primerljive kriterije uspešnosti (Nemec v Knafelc, 2003: 78).
2. Benchmarking: Tu gre za primerjave med upravnimi organi, vendar se soočimo s problemi, da imamo nedefinirane enote dela. Zato bi benchmarking v občinski upravi lahko uporabili le pri tistih nalogah, ki so med seboj primerljive po občinah tako po obsegu kot po vsebini.
3. Sistemi kakovosti po ISO standardu: Pridobitev certifikata ISO 9000 je le začetek proti celovitemu obvladovanju kakovosti. V zadnjih letih se število certifikatov, ki so jih prejeli upravni organi, večja, največ je upravnih enot. Uvedba sistema kakovosti po ISO standardu se je "doslej pokazala kot dokaj varna in izvedljiva pot do višje kakovosti dela v upravnem organu, ki se odraža v urejenosti poslovanja, sistematičnem odkrivanju in odpravljanju napak,

izboljšanju notranje komunikacije, spodbujanju inovativnosti zaposlenih in zmanjševanju stroškov, večji usmerjenosti k strankam idr.

4. Model Common Assessment Framework – CAF: Gre za ocenjevalni okvir, ki je rezultat konference o kakovosti javnega sektorja v EU in služi kot pomoč organizacijam javnega sektorja za izboljšanje uspešnosti delovanja. Model CAF omogoča: ocenjevanje, ki temelji na dokazih; doseganje soglasja o tem, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije; ocenjevanje po postavljenih merilih, ki so širše sprejeta v Evropi; merjenje sprotnega napredovanja; povezavo med cilji, strategijami in procesi; osredotočenost na področja, ki so najbolj pereča. Model CAF kot krovni instrument analize je orodje za pregled stanja v organizaciji, ki poda sliko o možnostih izboljšav na različnih področjih. Zato je model pomagalo za stalno izboljševanje organizacije, saj je pot k odličnosti nikoli končana zgodba. Model CAF so na osnovi evropskega modela odličnosti (EFQM) in nagrade Speyer razvili v Evropski uniji z upoštevanjem specifik uprave. V Sloveniji se model CAF uporablja od leta 2002. Model CAF je sestavljen iz devetih meril, od katerih jih pet sodi med dejavnike uspeha, štirje pa med rezultate. Merila so razdeljena v 27 podmeril. Merila za dejavnike obravnavajo lastnosti organizacije in z njimi ugotavljamo, kako organizacija deluje, merila za rezultate pa so usmerjena na rezultate, ki jih organizacija dosega. Merila niso ponderirana, so pa povezana z inoviranjem in učenjem. Model CAF je orodje za oceno celovite uspešnosti organizacije, tako z vidika dejavnikov (voditeljstvo, strategija in načrtovanje, ravnanje z ljudmi pri delu, procesi, partnerstva in viri) kot rezultatov (za odjemalce, zaposlene, družbo in ključni finančnimi in nefinančni rezultati uspešnosti delovanja). Optimalni učinki modela se dosežejo, če se analiza po CAF naredi kot samoocenjevanje (po načelu »o organizaciji največ vedo tam zaposleni sami«). Vendar so za verodostojen rezultat pri samoocenjevanju potrebni vsaj trije pogoji: ustrezna usposobitev notranjih ocenjevalcev, relativna objektivnost in samokritičnost ocenjevalcev ter odsotnost neposrednega namena reorganizacije na podlagi ocene.
5. Total quality management – TQM ali management celovite kakovosti, Za razliko od ISO, ki predpostavlja, da se kakovost doseže, če stvari počnemo pravilno, zahteva preučitev vprašanja, ali počnemo prave stvari. Cilj TQM je dvigniti odzivnost na potrebe strank, zmanjšati stroške in čas, ki je potreben za zagotovitev določene storitve. O managementu celovite kakovosti več v nadaljevanju.

2.2.3 KAKO ORGANIZIRATI UČINKOVITO OBČINSKO UPRAVO

Glede na to, da je organiziranost lokalne skupnosti določena z zakonom, prav tako njeni organi, njihove naloge, pristojnosti in odgovornosti »manevrskega prostora« brez zakonskih sprememb za spremembe v statičnem delu organiziranosti ni veliko. Ravno zato so vse slovenske občine bolj ali manj, odvisno od velikosti vsake posamezne, organizirane po istem modelu, z enakimi nazivi oddelkov in delovnih mest v upravi. Ne glede na to, pa je možno opustiti, vsaj pri operativnem delu v upravi zakoreninjeno birokratsko oziroma linijsko organizacijsko strukturo. Občinska uprava ima po reformi vse manj »birokratskih« upravnih nalog in vse več nalog storitvenega podjetja. Temu primerno je potrebno vpeljati sodobnejše metode organiziranja, kot so projektne skupine in podobno. Občinsko upravo je moč organizirati v skladu s sodobnimi organizacijskimi teorijami, ki upoštevajo vedno večje število organizacijskih spremenljivk, zlasti tistih, ki so povezane s človeškim dejavnikom v organizacijah. Veliko možnosti za spreminjanje organiziranosti občinske uprave je v

dinamičnem delu organiziranosti. Povprečno velika občina bi morala biti organizirana v skladu z osnovnimi značilnostmi organiziranja učinkovitih in uspešnih organizacij, ki sta jih postavila Peters in Waterman (Ivanko v Cmrečnjak, 1998: 82), seveda prilagojenimi za javno upravo.

Načela učinkovite in uspešne uprave

Prej omenjena načela Petersa in Watermana glede organiziranosti učinkovitih in uspešnih organizacij, prilagojena občinski upravi, bi bila naslednja:

Usmerjenost v akcije:

- imeti občutek za izvedljivo,
- dati na mizo gola dejstva brez olepšav in dodatkov,
- več kot dva cilja ni nikakršna ciljna usmerjenost,
- koncentracija na vsebinske kritične dejavnike uspeha,
- nove ideje je potrebno preizkusiti, na pa takoj zavrniti,
- organizirati projektne skupine za reševanje posameznih problemov,
- preveriti, kako bomo nove ideje prenesli v prakso,
- oceniti posledice vsake akcije.

Povečevanje produktivnosti z aktiviranjem sodelavcev zagotavlja:

- osebni stiki namesto anonimnosti in pisarjenja,
- oblikovanje timov za zmanjšanje stroškov in kakovost storitev uprave,
- ustvarjanje identitete delavcev z organizacijo - upravo,
- zadostna količina informacij za vse sodelavce,
- poistovetenje sodelavcev s storitvami uprave.

Usmerjenost k občanom, uporabnikom storitev:

- usmerjenost navzven, na možnosti okolja,
- gotovost za občane (zagotovljene kakovostne storitve, varnost premoženja, osebna varnost idr.),
- aktivno vključevanje potreb občanov, reševanje njihovih problemov in upoštevanje njihovih predlogov,
- informiranje občanov o posameznih načrtih in storitvah.

Prostost organizacijskih delov (enot) omogoča:

- organizacijska fleksibilnost namesto togosti,
- samostojno izboljševanje in obnavljanje organizacije dela in poslovanja v organizacijskih enotah,
- izobraževanje vodij za njihovo delo,
- delavcem z idejami in poslovnostjo omogočiti, da jih prikažejo in uresničijo,
- pomoč specialistov - ekspertov tam, kjer je potrebno.

Enostavna organizacijska struktura zagotavlja:

- relativno majhne in samostojne organizacijske enote,
- oblikovanje problemskih in projektnih skupin za konkretno in temeljito reševanje problemov namesto zapletene delitve dela in nalog,
- manj posvetovalnih in koordinacijskih organov, namesto tega pa jasna odgovornost posameznikov in delovnih skupin,

- dosledno spremljanje maloštevilnih ključnih dejavnikov,
- majhne centralne štabne funkcije,
- maloštevilni upravno - administrativni aparati.

Koncentracijo na ključna področja poslovanja omogoča:

- koncentracija vseh sil na ključne naloge namesto disperzije naporov posameznikov,
- brez povezanega in koordiniranega delovanja ni mogoč nikakršen napredek,
- nikoli ne smemo izgubiti izpred oči, kaj smo in kaj želimo (identiteta z upravo).

Organiziranost občinske uprave z vidika 7-S modela

Na podlagi organizacijskih značilnosti celostnega 7-S modela (strategija - struktura - sistemi - slog - sodelavci - spretnosti - skupne vrednote) je z ustrezno prilagoditvijo mogoče uporabiti model 7-S organiziranosti v občinski upravi, ki jo predstavljajo zaposleni v upravi. Z upoštevanjem posameznih sestavin pri organiziranju občinske uprave, ki so navedene v nadaljevanju, bi se organiziranost uprave lahko približala organiziranosti sodobnih učinkovitih in uspešnih organizacij.

Strategije

Strategija organizacije je ustvarjalna dejavnost in mora pri svojem delovanju upoštevati načela, s katerimi povečuje svojo stopnjo prostosti. Zato je bistvo strateškega odločanja po Senčarju (Ivanko v Cmrečnjak, 1998: 84) v pripravi možnih različic, v dinamični izbiri najprimernejše rešitve, usklajene z naslednjimi načeli:

- načelo usklajenosti posamičnih, skupnih in splošnih interesov,
- načelo povečanja stopnje prostosti pri delovanju absolutno in relativno,
- načelo izrabe svoje moči in nasprotnikovih slabosti,
- načelo gospodarne uporabe svojih virov.

Poslovne strategije v odličnih organizacijah so dobre zato, ker dobro poznajo svoje prednosti, se zavedajo svojih slabosti in dobro poznajo svoje možnosti. To pa so sestavine tako imenovane SWOT analize (Strengths-prednosti, Weakness-slabosti, Opportunities-priložnosti, Threats-nevarnosti). Analiza omogoča managerjem, da proučijo stanje organizacije in razvijejo strategijo, taktiko in posamezne naloge za doseganje organizacijskih ciljev. Za potrebe analize organiziranosti in strategije lahko vsaka lokalna skupnost izdelava svojo analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Če je analiza ciljno usmerjanje in spretnost v vodenju političnega boja za doseganje ciljev, določenih s politiko, mora biti župan vsekakor prvi strateg v občini, za njim pa vsi vodilni in vodstveni delavci v upravi. Žal se vse preveč ukvarjajo z dnevno politiko in s pridobivanjem financ za tekoče leto. Usmerjenost v medsebojne odnose je bolj osebna lastnost posameznega vodje kot načelo.

Strukture

Ker strukture sledijo strategijam, je posledica pomanjkanja strategij zakoreninjenost Webrove birokratske organizacijske strukture v upravi lokalnih skupnosti (pa tudi državni) pravilo, ne izjema, zato še vedno prevladuje linijska organizacijska struktura. Za izvajanje posameznih nalog se sicer oblikujejo »ad hoc« skupine, kar pa ne pomeni pravega timskega ali projektnega dela. Vodenje in sodelovanje v takih skupinah je bolj odvisno od posameznikovega položaja kot od njegove strokovnosti. Za uspešne in učinkovite

organizacije je značilno strukturiranje, ki temelji na avtonomni decentralizaciji ob neprisilni integraciji, to je na divizijsko fleksibilni organizacijski strukturi (Ivanko v Cmrečnjak, 1998: 85). Zato je potrebno tudi pri določanju strukture v upravi lokalne skupnosti težiti k:

- majhnim in samostojnim organizacijskim enotam,
- oblikovanju projektnih skupin za konkretno in temeljito reševanje nalog in problemov,
- zmanjševanju posvetovalnih in koordinacijskih organov,
- jasni odgovornosti posameznikov in skupin,
- majhnemu številu in obsegu štabnih funkcij.

Sistemi

Sistemi planiranja in kontrole so v lokalni skupnosti dobro razviti, pomanjkljivost je le v tem, da je najdaljše planiranje za obdobje štirih let (še to ne v celoti), kolikor traja mandat funkcionarjev. Strateško planiranje je zato odsotno. Informacijski sistem deluje glede pretoka informacij in dokumentacije med posameznimi službami po birokratskem hierarhičnem načelu, kar sicer zagotavlja zakonito poslovanje, vendar premalo učinkovito. Uvedba računalnikov pa vsekakor skrajšuje čas prenosa informacij in pomeni kakovosten premik v poslovanju uprave. Sistemi (planiranja, informiranja in kontrole) so v organizacijah odvisni od strategije in strukture. Če se v lokalni skupnosti čuti pomanjkanje strategije in so njene posledice birokratske strukture, so tudi sistemi posledica prejšnjih dveh sestavin. Za odlične organizacije je značilno, da se njihovi dolgoročni plani nanašajo na vse prvine organizacije. Načrtovanje v lokalni skupnosti bi moralo preseči le štiriletne mandate funkcionarjev. Raziskave odličnih organizacij so pokazale, da je informacijski sistem zgrajen tako, da vsakdo pri svojem delu prejme potrebne in zadostne informacije. Sprotno dobivanje informacij zagotavlja informacijski sistem, ki je računalniško podprt. Dejstvo je, da ima lokalna skupnost poleg podatkov v računalnikih še ogromno podatkov na papirjih, kar pa ne omogoča učinkovitega dela znotraj uprave in učinkovitega servisa občanom.

Skupne vrednote

Pri uveljavljanju novih modelov in idej v upravi lokalnih skupnosti je potrebno upoštevati vrednotni sistem družbenega okolja in sredine. Ni mogoče pričakovati, da bodo že v nekaj letih po prvih demokratičnih volitvah zaživele nove vrednote. Tako bi naj bila skupna vrednota v lokalni skupnosti »občanom prijazna uprava«, s tem pa tudi poslovna morala in občutek pripadnosti organizaciji.

Sodelavci

Strokovni delavci v upravi naših lokalnih skupnosti so sicer najbolj motivirani s količino denarja. Ker pa se pri zaposlovanju zakonsko zahteva določena stopnja izobrazbe za posamezne delavce in zaradi neprestanega menjavanja predpisov, se morajo tudi stalno izobraževati. V primerjavi z drugimi organizacijami so dohodki delavcev v upravi zakonsko določeni, zaradi česar nadrejeni ne morejo ustrezno nagraditi nadpovprečne delavce, slabim pa je dohodek v vsakem primeru zagotovljen. Odlične organizacije posvečajo veliko pozornost motiviranju in izobraževanju zaposlenih.

Sposobnosti, znanja in spretnosti

Učinkovite in uspešne organizacije razvijajo svoja znanja in sposobnosti s ciljem, da dosegajo čim večjo uspešnost, učinkovitost in konkurenčnost na trgu. Ker uprava lokalne skupnosti

nima konkurence, bi si morala prizadevati za uspešnost in učinkovitost pri zadovoljevanju potreb svojih občanov in uporabnikov storitev. Pri doseganju tega cilja bi morala uprava znati ceniti obstoječe strokovno znanje in spretnosti, ki jih obvladajo zaposleni, hkrati pa vzpodbujati delavce in jih podpirati pri pridobivanju novih znanj in sposobnosti. Za kakovostno opravljanje dela pa je treba kadre tudi ustrezno motivirati.

Slog

V slogu ravnanja vodilnih v upravi lokalnih skupnosti se čuti izrazito formalni odnos med nadrejenimi in podrejenimi kot posledica hierarhične organizacijske strukture, izjeme pa so bolj posledica osebnega značaja posameznega vodje. Vodje posvečajo primarno pozornost zadovoljstvu trenutnih političnih struktur. Značilno za učinkovite in uspešne organizacije pa je, da naloge vodstva na katerikoli organizacijski ravni niso samo motiviranje in komuniciranje z zaposlenimi, temveč je potrebno upoštevati celoten splet prvin, ki opredeljujejo uspešnost organizacij. Upoštevanje spremenljivk modela 7-S pri organiziranju uprave omogoča večjo učinkovitost dela delavcev, za občino kot organizacijo pa uspešnost pri reševanju vsakodnevnih težav in dolgoročnejši usklajeni razvoj (Cmrečnjak, 1998: 84–87).

Organiziranost občinske uprave v skladu s teorijo »Z«

Že sama organizacijska zgradba uprave lokalne skupnosti, ki je linijska, poleg nje pa sistem odločanja in s tem pristojnosti, onemogoča hitre akcije, odločitve in hiter pretok informacij. Zaradi prisotnosti hierarhije se določene informacije posredujejo samo določenim posameznikom. Dela in naloge se, razen kadar se menjajo zakonski predpisi, opravljajo z enakimi metodami in postopki, timsko delo pa je slabo razvito. Primerjava posameznih značilnosti teorije Z z značilnostmi istih spremenljivk v občinski upravi je navedena v spodnji tabeli:

Tabela 1: Primerjava posameznih značilnosti teorije Z z značilnostmi istih spremenljivk v občinski upravi

TEORIJA Z	OBČINSKA UPRAVA
vseživljenjska zaposlitev	zaposlitev za nedoločen čas
počasno nagrajevanje in napredovanje	počasno nagrajevanje in napredovanje
nespecializirana razvojna kariera	specializirana razvojna pot kariere
implicitni kontrolni mehanizmi	implicitni kontrolni mehanizmi
skupinsko odločanje	posamično odločanje
kolektivna odgovornost	posamična odgovornost
celovitost interesov	mešani interesi

Vir: Cmrečnjak (1998: 88).

Prednost zaposlitve v današnjih danih razmerah v državni ali v občinski upravi je relativna varnost zaposlitve in zagotovljeni osebni dohodki. Zaposleni v upravi se le redko odločajo za zamenjavo zaposlitve. Tu se naša uprava približuje teoriji Z. Nagrajevanja in sistem napredovanja delavcev v upravi določajo zakoni in pravilniki, ki določajo natančno časovno razdobje za vsako stopnjo napredovanja v okviru istega delovnega mesta. Možno je seveda napredovati na vodilni ali vodstveni položaj, kar pa je v tem času v veliki meri odvisno od volje trenutnih političnih funkcionarjev, ki so na čelu uprave in od politične usmerjenosti delavca. Večina delavcev v občinski upravi je »specializiranih« na določenem področju oziroma resorju, na primer urejanje prostora, finance, občinsko premoženje. So pa primeri,

ko so delavci v dolgih letih svojega dela v upravi »zamenjali« različne oddelke oziroma urade in prav ti lahko s svojim znanjem veliko prispevajo k uspešnemu delu uprave kot celote. Kontrolni mehanizmi, razen evidence prisotnosti, niso izraženi v številkah. Odločitve v upravi so individualne, sprejema jih vodja uprave ali od njega pooblaščen delavec uprave, ali pa se izvršujejo odločitve občinskih organov. Zato je tudi odgovornost za odločitve posamična. Vendar pa imajo strokovni delavci, ki pripravljajo strokovne odločitve, posredno velik vpliv na odločanje. Celovitost interesov temelji na predpostavki, da so ljudje del organizacije, ki so medsebojno povezani in odvisni, odnosi med podrejenimi in nadrejenimi pa so zasnovani na enakopravnosti in enakovrednosti vseh zaposlenih. V upravi so interesi mešani. Delavci se predvsem zaradi dolgotrajne zaposlitve počutijo del organizacije, vendar pri delu v glavnem niso medsebojno odvisni. Uprava lokalne skupnosti ima že nekatere značilnosti teorije Z, to sta predvsem dolgoročna zaposlitev in implicitna kontrola. Počasno nagrajevanje in napredovanje je prej posledica birokratskega sistema, zato je podobnost le navidezna (Cmrečnjak, 1998: 87–89).

2.3 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST LOKALNE OBLASTI SKOZI MERJENJE UČINKOVITOSTI

V tem podpoglavju bomo predstavili razvoj in uporabo t.i. upravljalne sposobnosti lokalnega nivoja oblasti z vidika merjenja učinkovitosti. Poleg tehničnih faktorjev, povezanih z ugotavljanjem učinkovitosti, je preučevanje upravljalne sposobnosti lokalnega upravljanja zlasti pod vplivom treh ključnih elementov: narave organiziranosti lokalne uprave, možnosti profesionalnega vodenja na nivoju lokalne uprave ter odnosa med učinkovitostjo in sposobnostjo razporeditve razpoložljivih resursov.

Lokalne uprave tipično združujejo več vrst pomožnih dovodnih sistemov. Vsako področje vključuje edinstvene tehnologije. Lokalna uprava je bolj »holding organizacija«, kot pa integrirana organizacija, to pa lahko generira velike centrifugalne sile. Te posplošitve temeljijo na dognanjih organizacijskih teorij. Lawrence in Lorsch (1967) opišeta kako imajo organizacije, ki morajo imeti visoko stopnjo notranje diferenciacije, da bi delovale učinkovito v nemirnem, kompleksnem okolju, visoko stopnjo notranjih konfliktov zaradi različnih stališč, pogledov, vrednot, čeprav so delujoča okolja zelo pomembna za različne komponente. Ti konflikti morajo biti odpravljeni s strani ključnega osebja preko horizontalnih komunikacijskih tokov. James D. Thompson (1967) trdi, da se organizacije trudijo, da bi zavarovale svoje osrednje tehnologije pred zunanjimi vplivi, ter motnjami; tako vzpostavljeno tehnično jedro (kot zaprt sistem) zagotavlja zaposlenim, da uporabijo instrumentalno racionalne predpostavke, ki so bile generirane od znotraj. Benson ugotavlja, da med vodja vsake organizacije teži k zaščiti svojega področja, ki ga upravlja, pred vmešavanjem drugih organizacij, ter k ohranjanju organizacijske avtonomije, saj »s tem zagotovi avtonomno delovanje brez nadzora, direktij, in nedeljen nadzor z drugimi agencijami« (Benson, 1977: 232). James Q. Wilson (1989) podpira to spoznanje v kontekstu organizacij javnega sektorja. V isti študiji Wilson ugotavlja, da so lahko vladne agencije klasificirane na podlagi tega, če se outcomi dela lahko zmerijo in ocenijo; tiste agencije, kjer opazovanje in evalvacija nista bili mogoči, kar je karakteristika številnih lokalnih vladnih agencij, so bile manj dovzetne za izboljšave zunanjih kontrol.

Organizacije lokalne uprave pogosto kažejo značilnosti t.i. razdvojenih sistemov (Orton in Weick, 1990) s tem, da dogodek ali motnja, ki se pojavi v substantivnem storitvenem sistemu, nujno ne vpliva tudi na katerikoli drug storitveni sistem. Vsako storitveno področje je ohlapno povezano s tipičnim okoljem, kateremu je odprto, ni pa tesno povezano s katerikoli drugim storitvenim sistemom. Ne bi pretiravali, če bi rekli, da vodilnim kadrom točno določenih storitvenih sistemov na lokalnem nivoju oblasti ni potrebno priznati, da je njihova dejavnost del večje organizacije oz. nekega večjega sistema (lokalne uprave). Različni storitveni sistemi si delijo storitve zaposlenih – npr. računovodstvo, kadrovska služba, službe za obdelavo podatkov, ki so del »materinske« organizacije, dosegljive pa kot podkomponente različnih storitvenih področij. Le v dimenziji letnega procesa alokacije virov je celotno področje storitvenih sistemov tesno povezano, saj morajo različni storitveni deli tekrovati za iste vire. Politično tekrovanje za (redke) resurse v času, ko ne težijo k istemu cilju, se neizbežno kaže v neoptimalnih alokacijah organizacijskih virov. Sklepamo lahko, da implementacija sistema organizacijskih učinkov lahko vzpostavi mostove med substantivnimi storitvenimi področji, ki tako služijo kot sredstvo za razvoj in širitev perspektiv odločanja zaposlenih v vodstvu organizacije. Obeti za uspeh takih želja so večji, če je sistem merjenja učinkov povezan z organizacijskim procesom, ki je različnim managerjem pomemben, ter tam, kjer je bila povezava že vzpostavljena (še posebno v proračunskem procesu).

Reforme, ki so želele ponovno »izumiti« vlado v Združenih Državah Amerike, so zasledovale dva osnovna cilja. Eden izmed teh ciljev je bil približevanje »dobrih poslovnih praks«, kot na primer racionalno planiranje ter strukturalna analiza administracije javnih storitvenih sistemov. Reformatorji so konceptualno ločili administracijo javne politike od razvoja politike, ter s tem težili k večji učinkovitosti uprave tako, da so jo izolirali od t.i. strankarske politike. V istem času so nekateri od teh reformatorjev želeli povečati odgovornost vladnih administratorjev skozi implementacijo mehanizmov kontrole, kot npr. računovodstvo, financiranje, ter sistemov klasifikacije osebja. Tak način javnega vodenja je prinesel zahteve po učinkoviti administraciji vladnega poslovnega ter nadzoru po profesionalni diskretnosti. Ta konflikt je ukoreninjen v različnih političnih agendah mnogih različnih reformnih skupin; nekatere so želele boljše, pozitivnejšo vlado, druge pa so želele manjšo, cenejšo vlado, spet tretje pa zgolj omejiti rastočo politično moč etničnih manjšin s centraliziranjem politične moči v kariernih javnih uslužbencih. V kateremkoli primeru je rezultat pomemben paradoks med administracijo strokovnjakov v demokratični družbeni kontroli in učinkovitostjo.

Funkcija nadzora se kaže tudi v omejitvah uporabe produktov. Managerji, ki pa so tekom svoje kariere delovali tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju, izpostavljajo te omejitve kot največjo razliko med javnim in privatnim upravljanjem (Wilson, 1989). Ključne razlike vključujejo omejitve uporabe skupnih dohodkov z nadzorom proračuna, nakazil, nagrajevanjem, discipliniranjem zaposlenih, meritvenih sistemov, ter nadzor nad viri z oviranjem nakupnega postopka. Rezultat je pomanjkanje upravljalvske fleksibilnosti, preudarnosti, pravočasnega odločanja, ter slabše situacijske rešitve, kar se v končni fazi kaže v kakovosti javni storitev.

V kontekstu financiranja je predlog kontrole preko outcomov (rezultatov – končnih produktov) imenovan kot »k rezultatom usmerjeno financiranje« (Osborne in Gaebler, 1992), ali »podjetno financiranje« (Cothran, 1993). Financiranje vedno vključuje neko vrsto meritev. Posamezno financiranje enostavno meri inpute ali objekte razširitve, financiranje glede na učinkovitost pa svojo pozornost usmerja na količino oziroma kakovost opravljenega dela. Če na oblast gledamo zgolj kot na potrošnika družbenih virov, potem lahko na meritve inputov gledamo kot na indikatorje učinkovitosti (Wilson, 1989); vseeno pa je lahko poraba kontrolirana in omejena, ti učinki pa niso nujno zgolj pospeševalci produkcije, temveč lahko celo ovirajo učinkovito produkcijo javnih služb. Outcom ali merjenje učinka (*impact measures*) je osredotočeno neposredno na merjenje tega, kar je bilo doseženo z danimi inputi, torej na substantivne javne politike. Profesionalni upravljavci imajo vlogo pri določanju alokacijske učinkovitosti v javnem sektorju na podlagi: (1) njihove vloge kot političnih akterjev na podlagi oblike politične/administrativne dihotonomije; (2) njihove odgovornosti kot organizacijskih nadzornikov, od katerih se zahteva, da prepoznajo mešanico outcomov, ki optimizira dolgoročno sposobnost za preživetje in za delovanje upravne organizacije. Sistem merjenja, ki je usmerjen na outcome v povezavi s procesom financiranja, lahko poveča produktivnost in učinkovitost upravne organizacije ter poveča njene upravljavske kapacitete. Profesionalni javni managerji so manj obremenjeni zaradi disfunkcionalnih kontrol ter so se sposobni osredotočiti na zasledovanje tistih vrednot, ki sledijo splošnim vrednotam v družbi.

Zahteva po merjenju učinka

Hatry et al (1992) verjamejo v to, da bi moralo biti merjenje učinkov na lokalni ravni enostavnejše kot na nacionalni ravni ravno zaradi tega, ker lokalna raven zagotavlja usluge neposredno uporabnikom – prebivalcem lokalnih skupnosti. Prebivalci lokalne skupnosti, managerji ter lokalni uradniki so potencialni uporabniki podatkov, pridobljenih na podlagi merjenja učinkov. Če se državljske informacijske potrebe izpolnijo s strani managerjev in uradnikov, bodo za te mere tudi poskrbeli (Ammons, 1984). Vendar pa je bil verjetno najvišji nivo merjenja učinkov javnega sektorja, ter povezanih učinkovnih premikov dosežen v sredini 1970ih let prejšnjega stoletja (Balk et al., 1996).

Zanimanje za merjenje učinkovitosti v javnem sektorju se je zopet pojavilo v zadnjih letih kot reakcija na pobude profesionalnih združenj, na primer *Government Finance Officers Association* (GFOA) in *Governamental Accounting Standards Board* (GASB), ter kot odgovor zahtevam aktivistov v javnem sektorju. Grizzle (1984) povzame rezultate različnih raziskav v enotno ugotovitev, da so direktorji lokalnih upravnih organizacij navajali največje težave ravno zaradi pomanjkanja merjenja učinkov upravljanja. Po besedah Bouckeara (1993) postajajo tradicionalni sistemi merjenja učinkov bolj kompleksni, kot bi bilo to potrebno. Poister in Streib (1994) sta poročala, da dve tretjini lokalnih oblasti, ki sta jih v svojih raziskavah preučevala, uporablja sisteme spremljanja učinkovitosti; ti sistemi monitoringa pa so pogosto omejeni le na nekatera funkcionalna področja, kot na primer policija, gasilci, sanitarne ter socialne službe. GASB je v izjavi, objavljeni leta 1986 pozval, da bi morala finančna poročila javnega sektorja javnosti omogočiti dostop do informacij o svojih dejavnostih in uspešnosti. Tovrstne informacije so v zasebnem sektorju že dolgo samoumevne; v javnem sektorju pa lahko upravne organizacije sprejemajo tovrstna poročila (ki ustrezajo sprejetim proračunskim standardom) ne da bi javnost imela možnost ugotoviti, ali te organizacije svoje naloge izpolnjujejo učinkovito in po njenih pričakovanjih. Lokalna oblast ne more biti odgovorna za nivo dosežene upravljavske sposobnosti zgolj na podlagi ugotovljenih

finančnih dosežkov. Zato je GASB začela spodbujati eksperimentiranje z indikatorji na dejavnostnih nivojih. Rezultati raziskav so bili predstavljeni za področje šolstva, sanitarnih služb, vodne oskrbe, ravnanja z odpadki, gasilske službe ter primerne zdravstva. Priporočeni indikatorji nivojev dejavnosti vključujejo input, output, ter mere outcomov, kot tudi mere učinkovitosti.

Dva nova razvojna trenda v okolju lokalne upravljaljske sposobnosti povečala težnjo po povečevanju produktivnosti in učinkovitosti. Prvi je privatizacijsko gibanje, drugi pa počasno povečevanje resursov. Privatizacijsko gibanje teži k odpravi določenih javnih storitev ter njihov prenos v privatni sektor. To gibanje je povzročilo ogromne pritiske na nekatere sisteme javnih storitev v smeri, da le-te ostajajo konkurenčne s ponudniki iz privatnega sektorja. Pozivi k privatizaciji ter počasno povečevanje resursov sta prisilila lokalne vlade, da so se usmerile k nudenju storitev potrošniku, da bi tako lahko podpirale razvoj nekaterih svojih storitev.

Kontekstualna bistvena vprašanja

V tem delu bomo preučili nekatera bistvena vprašanja, ki vplivajo na trud upravljavcev lokalnih oblasti, da bi vpeljali program merjenja učinkov ter povečali produktivnost lokalnih uprav s povezovanjem različnih ukrepov s procesom alokacije resursov. Inovativni sistemi financiranja, kot npr. tradicionalno programsko financiranje, ter *zero-base* financiranje sta imela tendenco, da se zrušita pod težo strukturalnih analiz in obsežno birokracijo. Vendar pa k učinkom usmerjeno sodobno financiranje zahteva tudi uporabo programa merjenja učinkov, da bi funkcije kontrole lahko prešle iz finančnih inputov na politične outpute. Integracija merjenja učinkovitosti, ter alokacije resursov pri k rezultatom usmerjenem proračunu potrebujejo upravljaljsko pozornost lokalne oblasti. Ocenitev političnih outcomov mora biti izpeljana v luči nekakšnega celostnega političnega vodenja.

Ammons (1984) je prepoznal množico ovir za izboljšavo upravljaljske sposobnosti lokalnih oblasti. Med temi je dejstvo, da nove tehnologije zahtevajo vnaprejšnje investicije, ter se tako potencialne koristi zdijo sprva minimalne ter oddaljene, tako lokalnim uradnikom kot tudi javnosti. Inovacije zahtevajo podporo najvišjega managementa, a je delovanje večine političnih akterjev usmerjeno proti rešitvam, ki prinašajo koristi na kratki rok; tako le-ti niso pripravljene investirati v managerske inovacije, ki bi obljubljale dolgotrajno učinkovitost – tovrstni projekti so ponavadi med prvimi, ki so opuščeni v pripravah na sprejemanje proračuna. Zablode procesa financiranja, ki po naravi nagradi manj učinkovite in kaznuje bolj učinkovite managerje (Ammons, 1984), predstavljajo tudi ovire uspešni implementaciji merjenja učinkov. K rezultatom usmerjen proces financiranja ima lahko vsaj dve prednosti: merljive outcome ter operacionalizacijsko dokazane tehnologije. »S sprejemanjem tveganih ponudb ima manager v javnem sektorju nekaj možnosti za uspeh, a kritike in kazni, če mu spodleti, bodo veliko hujše« (Ammons, 1984: 304); merjenje outcomov bi seveda vsak neuspeh postavilo v središče pozornosti. Lokalne oblasti so ponavadi precej nenaklonjene temu, da bi uspehe delile z zaposlenimi v občinskih upravah, poleg tega pa klasifikacijski sistemi naredijo implementacijo monetarnih in drugih spodbud za zaposlene za precej težaven proces, zato so v času pomanjkanja resursov lokalni uradniki pogosto nenaklonjeni financiranju koristnih programov (prav tam).

Tehnične zadeve

To podpoglavje analizira tehnične zadeve, s katerimi se soočajo razvijalci »sistemov merjenja učinkovitosti« na dveh področjih. Prvič, gre za dostopnost analitičnih tehnik »hitro in umazano« (*quick and dirty*), ki spreminjajo podatke v informacije. Drugič, gre za t.i. *outcome measures*. Hatry in drugi (1992) predlagajo, da se storitvene podatke analizira tako, da se prouči trende, ki izhajajo iz učinkov, da se primerja učinke s ciljnimi skupinami in s primerjanjem učinkov z učinki pri ostalih pristojnostih. Grizzle (1984) opiše tri metode za interpretacijo stopnje učinkovitosti javnih storitev. *Model razmerja* primerja dejanske storitve s storitvami za ciljne skupine, po lestvici pomembnejših objektivnih kazalcev; pri tem osnovo predstavlja pričakovan nivo storitev. Ta metoda je relativno dostopna in je ni težko uporabljati, je pa problematično vzpostaviti objektivne kazalce. Naslednja metoda uporablja »*linearno programiranje*«. Analitik mora identificirati tiste aktivnosti, ki dosegajo cilje javne organizacije, izračunati mora koliko sredstev je potrebno, da se vzpostavi ena organizacijska enota za vsako predvideno aktivnost organizacije. Oceniti mora tudi prispevek, ki ga lahko daje vsaka enota glede na predvidene cilje. Linearno programiranje deluje kot standard, s katerim se lahko primerja dejanske storitve in dosežene cilje. Tretji model je najbolj izpopolnjen in tehnično najzahtevnejši. Vzpostavlja strukturo stroškov oziroma produkcijsko funkcijo agencije, ki je odvisna od nadzora nad izidi (outcomi) in nad stroški. Analitik zbere podatke o izidih in stroških za vsako enoto javne organizacije z različnimi pristojnostmi in uporabi izenačitev, da izpelje končne povprečne stroške. Rezultati se uporabljajo za razvoj pričakovanih končnih stroškov javnih organizacij, saj nudijo možnost predvidenja dejanskih outcomov in stroškov. Javna organizacija je učinkovita, če so njeni dejanski končni stroški manjši od pričakovanih končnih stroškov, pri tem pa so seveda zadani cilji bili izpolnjeni. S to metodo lahko različne javne organizacije tudi medsebojno primerjamo.

V lokalnih administracijah se v zadnjih letih v vedno večji meri uporablja tudi pristop, ki se imenuje total quality management (TQM). Cilji TQM so povečanje odziva na potrebe, zmanjševanje stroškov in povečanje učinkovitosti storitev. TQM prijeme najdemo v občinskih upravah, komunalni, pobiranju davkov, energetiki,... Popularnost TQM v zadnjih letih temelji na prepričanju, da je rešitev za veliko problemov ravno v učinkovitejši upravi. Ljudem naj bi bila vseč sama ideja lokalne samouprave, ne marajo pa kako lokalna samouprava de facto deluje. TQM pa naj bi spremenil nekatere organizacijske strukture, ki povzročajo napake. Zagovorniki TQM verjamejo, da ne obstajajo kratkoročne rešitve, potreben bi naj bil sistematičen program sprememb. Potrebno naj bi bilo spremeniti organizacije, ki jih vodijo pravila v organizacije, ki jih vodijo cilji. Uskladiti bi bilo potrebno načrte višjega managementa z željami uslužbencev, zmanjšati spore med organizacijami z ukinjanjem nepotrebnih nivojev managementa. TQM je strategija, s katero se doseže višjo stopnjo zadovoljstva strank in se uslužbencem podeli več moči. Stopnja zadovoljstva je visoka ko se doseže in preseže pričakovanja strank. TQM je neskončni proces, saj se pričakovanja strank konstantno večajo in spreminjajo.

Temeljne komponente TQM:

- usmeritev na stranko (pri TQM morajo posamezni oddelki uprave prepoznati svoje ključne stranke in ustanoviti službe, ki bodo zadovoljevale pričakovanja teh strank. Pri lokalni upravi so ključne stranke eksterne stranke (župan, državne in lokalne organizacije ter organi, državljani,...), ki se zanašajo na storitve ter interne stranke (uslužbenci, podenote...).

- zadovoljstvo se meri z anketami (lokalna oblast mora identificirati širok spekter strank in narediti programe, ki bodo zadovoljili izražene in neizražene zahteve. Linden deli stranke na: klient (nekdo, ki enoto financira), potrošnik (tisti, ki koristi storitve enote), naročnik (tisti, ki ima interes za delo enote));
- nenehno izboljševanje (predvideva, da se zadovoljevanje strank periodično preverja, prav tako naj bi se preverjala učinkovitost stopnje nujenja storitev. Vodilni uslužbenci bi se naj konstantno trudili izboljšati storitve organizacije, ki jo vodijo. Izboljšave se zaznajo z specifični, empirični in realistični kazalci. Obstajati pa mora tudi odgovornost, ki zagotavlja, da se izboljšave tudi implementirajo);
- pooblaščenje uslužbencev (pooblaščenje uslužbencev je pomembna strategija za zagotovitev zadovoljevanja potreb strank. Pooblaščenje dovoljuje, da posamezniki in ekipe sprejemajo pomembne odločitve o svojem delu in okolju kjer delajo. Omogoča, da so uslužbenci bolj fleksibilni pri zadovoljevanju potreb strank. Pooblaščenje vsebuje vpeljavo podpornih sistemov nadzora);
- orodja (TQM uporablja veliko logičnih in statističnih orodij, da oceni delovanje. Ta orodja niso kompleksna in jih je veliko. V praksi pa se ponavadi uporabljata le eden ali dva).

Tabela 2: Primerjava med tradicionalno javno organizacijo in TQM organizacijo

Tradicionalna	TQM
hierarhična organizacija	horizontalna struktura z pooblaščenjem delavcev
odločanje višjega managementa	avtonomne projektne skupine
pokoravanje pravilom	poudarek na zadovoljevanju potreb
centraliziran nadzor	Decentralizacija nadzora
avtoritarno nadzorovanje	»pomagalno« nadzorovanje
Inšpekcije	nenehno izboljševanje
majhen poudarek na usposabljanju	velik poudarek na usposabljanju
ocene se dajejo posameznikom	ocene se dajo posameznikom in skupinam
ločene baze podatkov	povezane baze podatkov
delavci so krivi za slabo poslovanje	management je kriv za slabo poslovanje

Primeri možnih TQM ciljev v lokalnih upravah

Politika zagotavljanja varnosti:

1. pregled okolice, zaznava in prioritiziranje problemov
2. sodelovanje z šolami
3. zmanjšati odzivne čase posredovanja
4. izboljšati interakcijo s strankami na postaji
5. povezovanje baz podatkov z drugimi agencijami

Stanovanjska politika:

1. sodelovati z lokalni ponudniki stanovanj, da so ta mogoča vsem
2. ustvariti in ojačati četrtne povezave
3. ponuditi kredite za ljudi v stiski
4. izboljšati infrastrukturo revnih četrti

Politika upravnih storitev:

1. omogočiti, da se vse opravi na enem okencu

2. izboljšati informacijsko opremljenost
3. usposabljanje uslužbence pri delu za informacijsko tehnologijo
4. vzpodbujanje oddelkov, da se orientirajo na stranke

Izvršitvene zadeve

temeljijo na izkušnjah v oblikovanju, implementaciji in evalvaciji sistema merjenja učinkov na lokalnem nivoju. Vzpostavitev sistema merjenja učinkov pogosto sproža procese trgovanja med različnimi zaželenimi kriteriji. Kontekst za določitev teh trgovanj je definiran s cilji sistema, z naravo določene organizacije, ki se preučuje in z njeno zmožnostjo, da se spremeni, z viri in analitičnim osebjem in z višino podpore, ki jo izražajo potencialni uporabniki in udeleženci. Pojavljata se dva kriterija, ki sta zelo pomembna. Prvi, močna podpora in zaželeno neprestana obveza vodilnih ljudi v organizaciji lokalnih uprav. Drugi, sistem mora biti zgrajen od spodaj navzgor, saj se tako poveča odobravanje uporabnikov. Seveda pa je še zmeraj določena stopnja potencialnih konfliktov tudi pri izpolnjenih omenjenih kriterijih naravna in pričakovana. Podatke, ki jih lokalne administracije pridobivajo na podlagi merjenja učinkov se lahko uporabi tako, da se različne dosežke sporoča občanom oz. meščanom, za spremljanje učinkov specifične produktivnosti javnih programov, za ocenjevanje vsesplošne učinkovitosti javnih programov in za ocenitev managerske učinkovitosti, itd. Podatki, ki izhajajo iz procesa merjenja učinkov, so uporabni tudi za dolgoročno načrtovanje dejavnosti javnih lokalnih služb, za določitev cen uporabnikom, za analizo dohodkovnih potreb in za identifikacijo potencialnih dohodkovnih primanjkljajev. Sistem merjenja učinkov je oblikovan za določanje potreb v okviru proračunskega procesa, in bi kot tak moral biti osredotočen predvsem na rezultate javnih programov. Razvoj merjenja programskih outcomov je sprožen, ko lokalna oblasti namesti strukturni program merjenja učinkov v okvir svojih proračunskih procesov. Potreba po tovrstnem programu postaja vedno očitnejša bolj ko narašča velikost lokalnih vlad in število oddelkov v lokalnih upravah.

Od kar je merjenje izidov prišlo stvari do dna, vse do obsega s katerim je bil skrajni namen vsakega programa dosežen, je potrebno izreči ta namen za to, da značilno merjenje izhaja iz njega. Poročilo za program opisuje namen programa ali kako se bo spremenilo okolje, če program doseže realno stopnjo uspeha. Poročilo bi moralo biti pripravljeno brez referenc kako bi se moralo meriti. Ko je poročilo oblikovano, je serija treh ali štirih ciljev razvita ter podaja podrobnost naloge ali pa opisuje različne poglede nanjo. Dejanska merjenja med procesom ne pridejo v poštev, zato ker bi lahko bil verjeten ali pomemben cilj spregledan, če bi se zaznalo, da ga je nemogoče meriti.

2.3.1 ZAKLJUČKI

Nekateri raziskovalci ocenjujejo, da so se javna produktivnost in gibanja merjenja učinkov, ki so bila v 70. letih prejšnjega stoletja tako odmevna, izčrpala; delno tudi zato, ker je upravno-organizacijska teorija naredila bolj malo za vodenje profesionalcev, zaposlenih v lokalnih upravah (Balk et al., 1996). Merjenje učinkov osvetljuje tri zadeve pri večanju upravljalne sposobnosti lokalnih oblasti. Sistem merjenja učinkov, usmerjen predvsem na programske outcome, lahko funkcionira kot mehanizem informiranja znotraj organizacije lokalne oblasti in tudi med upravno organizacijo, občani ter izvoljenimi predstavniki. Znotraj upravne organizacije lahko tovrstno informiranje pomaga pri ublažitvi centrifugalnih sil, ki delujejo v

različnih organizacijah lokalnih oblasti. Razvoj sistema lahko služi organizacijsko razvojni funkciji, ko vodilni v organizaciji postavijo svoj program v 'veliko sliko' in tako skušajo določiti poti do izvedbe ostalih programov. Sistem merjenja učinkov lahko poveča zmožnosti lokalne oblasti, da se s svojimi službami odzove na aktualne potrebe skupnosti. Merjenje učinkov zagotavlja glavno točko za odločitve trenutnih storitev in zaželenih storitvenih nivojev. Meritve se lahko objavijo v javnih občilih, lahko o njih poroča lokalni časopis, se jih objavi na oglasni deski, so pa tudi del proračunskega dokumenta. Sistem zagotavlja dodatni kanal sporočanja za javnost, ki jo zanimajo storitve na lokalni ravni.

2.4 MERJENJE UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI LOKALNE SKUPNOSTI

Točka 1. Ugotavljanje izboljševanja kakovosti

Na kakovost in na učinke izboljševanja kakovosti v javni upravi lahko pogledamo z več zornih kotov, vsi pa so povezani z merjenjem, pregledovanjem in ugotavljanjem teh učinkov. Že sam pojem *učinki izboljševanja kakovosti* pove, da imamo najprej neko izhodiščno stanje, za katero je izkazana potreba po izboljšanju, in ki predstavlja podlago za izvajanje ukrepov – dejavnosti in projektov izboljševanja kakovosti. Po določenem času, po izvedbi teh ukrepov, pa je sistem, organizacija oziroma proces v novem stanju, ki se mora – zaradi izvedenih ukrepov – razlikovati od izhodiščnega. Vsako izboljševanje torej terja torej najprej dobro poznavanje obstoječega. To pa zahteva merjenje in nadzorovanje delovanja procesov v organizaciji, in je za potrebe tega projekta sestavljeno iz merjenja in vrednotenja rezultatov (izdelkov in storitev), doseganja ciljev, zadovoljstva strank in samoocenjevanja.

1. Merjenje rezultatov in doseganje ciljev

je pomembno iz več razlogov: če ne merimo rezultatov, ne moremo razlikovati uspeha od neuspeha; če ne znamo prepoznati dosežkov, jih ne moremo nagrajevati; če ne zmoremo nagrajevati dosežkov, potem verjetno nagrajujemo neuspehe oziroma slabo delo; če ne znamo prepoznati dosežkov, se iz njih ne moremo učiti; če ne znamo prepoznati slabega dela, ga ne moremo popraviti; če znamo rezultate prikazati, lažje dosegamo podporo javnosti. Osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti sistema je merjenje njegovega delovanja. Merjenje delovanja je treba uvesti na nivoju posameznega zaposlenega, tako v smislu obsega (kvantitete) kot tudi kakovosti opravljenega dela, v enoti časa. Opredeliti je treba posamezne procese in rezultate teh procesov, ob upoštevanju dejstva, da so stranke – uporabniki posameznih rezultatov – tako notranje kot zunanje. Na tej osnovi lahko ugotavljamo učinkovitost ter kakovost opravljenega dela posameznika, preko tega pa učinkovitost in uspešnost posamezne organizacijske enote, cele organizacije in tudi celotnega sistema uprave. Vodje posamezne organizacijske enote in/ali posamezne organizacije preko merjenja delovnih rezultatov in učinkovitosti dobijo tudi pregled nad kakovostjo in sposobnostjo posameznih zaposlenih in se na tej osnovi lahko argumentirano odločajo, komu bodo zaupali izvedbo (naj)bolj zahtevnih nalog in projektov. Merjenje delovne izvedbe⁴ in učinkovitosti na nivoju posameznika mora biti povezano z nagrajevanjem posameznikovega dela, na nivoju posamezne organizacije oziroma organizacijske enote pa z njenim financiranjem.

⁴ Ang. *performance*.

Raven organizacije

Rezultate je treba povezati z najnižjo možno organizacijsko enoto. Dokler je npr. število ali stopnja napak povezana z organizacijo kot celoto ali celo s celotnim sistemom, se bo verjetno zgodilo kaj malo. Ko pa te podatke prikažemo na nižjih nivojih, potem podatke povežemo z managerji posameznih enot in pokažemo na njihovo odgovornost. Za ocenjevanje zdravja organizacije je treba v sisteme spremljanja delovanja vključiti poleg finančnih tudi nefinančne vidike delovanja. Ta usmeritev je navzoča predvsem po predstavitvi t. i. uravnoveženega sistema kazalnikov⁵ avtorjev Kaplana in Nortona. Ta temelji na predpostavki, da bi moral sistem spremljanja delovanja organizacije managerjem dati odgovore na vsa ta vprašanja:

- *kako nas vidijo naši deležniki (nosilci interesov) – vidik doseganja rezultatov;*
- *v čem moramo biti odlični – vidik notranjega delovanja;*
- *kako nas vidijo naše stranke – vidik strank;*
- *kako lahko nadaljujemo z izboljševanjem in ustvarjamo dodano vrednost – vidik inovacij in učenja.*

Seveda ta t.i. uravnoveženi sistem kazalnikov Kaplana in Nortona ni edini okvir sistema spremljanja delovanja. Take okvire predstavljajo npr. tudi samoocenjevanje kot način ugotavljanja zdravja v organizaciji in spremljanja napredka. Učinek merjenja delovanja je spodbujanje dejavnosti. Merila delovanja je v organizaciji možno uporabiti tudi kot sredstvo za sporazumevanje o tem, kar je za organizacijo pomembno, ter s tem za spodbujanje želenega vedenja.

Raven vodstva

Učinkovito vrednotenje delovne izvedbe vodilnih delavcev se mora osredotočiti na tiste dejavnike, ki so v obsegu nadzora vodilnih delavcev in so vključeni v jasno opredelitev njihovega področja pristojnosti in odgovornosti. Če v vrednotenje vključimo dejavnike, ki jih manager ne more nadzirati ali pa so zunaj opredeljenega področja njegovega delovanja, se to ne bo nujno izrazilo v slabi oceni managerja, vendar pa se bo pokazalo v takšnih ocenah, ki ne izražajo dosežkov managerja realistično glede na njegove delovne cilje.

Raven posameznikov

Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti pri uresničevanju delovnih nalog. Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje obsega (količina, čas) in kakovosti (popravki, pritožbe) realiziranega dela glede na postavljene standarde delovne izvedbe. Merjenje dela in spremljanje delovnih rezultatov na nivoju posameznega zaposlenega spodbujata notranjo kompetitivnost: zaposleni pričnejo medsebojno tekmovati in si tudi dejansko prizadevati za razširitev svojih sposobnosti in znanj, s katerimi bodo dosegali še boljše rezultate. Ustvarjanje takega delovnega okolja in organizacijske kulture lahko kaj kmalu pomete z miselnostjo, da mora organizacija v posameznika in njegovo znanje najprej investirati, da od njega sploh lahko kaj pričakuje – nasprotno: posameznik je bil na določeno delovno mesto angažiran prav zaradi svojih znanj in sposobnosti in si mora s svojim delovnim doprinosom

⁵ Balanced Scorecard: ključni pokazatelji uspešnosti. Izraz "uravnoveženi" zato, ker s ključnimi pokazatelji uspeha pokaže stanje/presek (celovitega) poslovanja organizacije. Posamezni pokazatelji so na ocenjevalni list vključeni tako, da skupno signalizirajo področja, ki jih je treba vzeti pod drobnogled.

in doseženimi rezultati najti mesto v organizaciji. Pomembno pri tem je, da plačilo opravljenega dela temelji na doseženih delovnih rezultatih, da je dobro delo ustrezno nagrajeno in da so najboljši posamezniki identificirani ter razporejeni na najvišja delovna mesta. Tako bo tudi organizacija kot celota vedela, na koga se pri izvajanju najzahtevnejših del lahko nasloni. Pomembno pri tem je, da sistem spremljanja delovanja povežemo tudi s sistemom usposabljanja v smislu osebne rasti in stalnega izboljševanja zaposlenih.

2. Ugotavljanje zadovoljstva strank

Kadar ima upravna organizacija (posamezni oddelek) več različnih skupin strank oziroma odjemalcev, potem ustrezno temu opredeli tudi način zajemanja in analize njihovih povratnih informacij. Za nekatere skupine odjemalcev bo potrebno določiti vzorec ter ugotovitve povzeti za celotno populacijo odjemalcev, druge pa bo v anketiranje morda moč zajeti v celoti. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami⁶ določa, med drugim, obveznost organov javne uprave za sistematično pridobivanje podatkov o zadovoljstvu strank s kakovostjo njihovih storitev. Že leta 2000 je bila pod okriljem Odbora za kakovost Urada za organizacijo in razvoj uprave MNZ-ja razvita metodologija testiranja zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah. Metodologija za testiranje zadovoljstva strank je namenjena merjenju in ugotavljanju razkoraka med pričakovano in dejansko zaznavo kakovosti storitve z vidika strank⁷. Namen testiranja zadovoljstva strank upravnih enot je pridobiti potrebne informacije – osnovo za opredelitev in izvedbo ukrepov za boljšo kakovost storitve. Vprašalnik za stranke je zasnovan tako, da anketiranca najprej povpraša po njegovih pričakovanjih glede storitve, ter nato po tem, kakšno je bilo dejansko stanje pri izvedbi te storitve – seveda v očeh stranke. Gre torej za spraševanje po subjektivnem doživljanju izvedene storitve, ki pa jo z ustreznim metodološkim pristopom objektiviziramo in s 95% verjetnostjo apliciramo na celotno populacijo posamezne upravne enote. Ob enotni metodologiji je možno primerjati istovrstne organizacije državne uprave glede zadovoljstva njihovih strank, ter spremljati gibanje zadovoljstva strank v času.

3. Samoocenjevanje

Kot uspešen pristop za pozicioniranje in primerjavo organizacije z ostalimi se je pokazal koncept samoocenjevanja. Smiselno seveda je samoocenjevanje po uveljavljenem in razširjenem modelu, kot je to model poslovne odličnosti, da bo v nadaljevanju možno tudi primerjanje. Gre za tako lastno ocenjevanje organizacije, ki pokaže na stopnjo doseganja razvoja posameznih organizacijskih elementov in so v tesni povezavi s strateškimi usmeritvami organizacije, upravljanjem in vodenjem, odnosom do strank in drugih nosilcev interesov ter organizacijsko kulturo. Pristopi k samoocenjevanju so različni. Samoocenjevanje je metoda, ki jo v številnih državah uporabljajo pri podeljevanju nagrad na področju kakovosti. Danes je v Evropi ustanovljenih že veliko nacionalnih nagrad, katerim je najpogosteje podlaga evropski model poslovne odličnosti, tudi v Sloveniji, in sicer priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. Namen⁸ priznanja Republike Slovenije za

⁶ Uradni list Republike Slovenije, št. 22/2001.

⁷ Za upravne enote se testirajo naslednje sestavine kakovosti: urejenost prostorov, opreme in okolja; dostopnost in razumljivost potrebnih informacij; hitrost reševanja zadev; reševanje zadeve na enem mestu; znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve; zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah; izvajanje storitev v skladu z obljubami; pravočasnost izvajanja storitev; zaposleni se individualno zavzemajo za stranko; pripravljenost pomagati uporabniku.

⁸ Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost, Uradni list Republike Slovenije, št. 22/1998.

poslovno odličnost je spodbujanje slovenskih gospodarskih družb, zavodov in drugih pravnih oseb ter državnih organov k uvajanju sistemov sodobnega, učinkovitega in celovitega doseganja kakovosti ter k načrtovanju in izvajanju sodobnega procesa poslovanja za zagotovitev konkurenčnosti proizvodov in storitev. Na osnovi evropskega modela poslovne odličnosti in speyerskega modela je zasnovan Common Assessment Framework (CAF) – skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, ki predstavlja pripomoček za ocenjevanje kakovosti znotraj upravnih sistemov EU. Njegov namen je trojen: ocenjevalni inštrument na nacionalnem nivoju, sredstvo komunikacije in pripomoček za izvajanje benchmarkinga med državami članicami EU. Njegova uporaba je že razširjena tudi v slovenski javni upravi.⁹

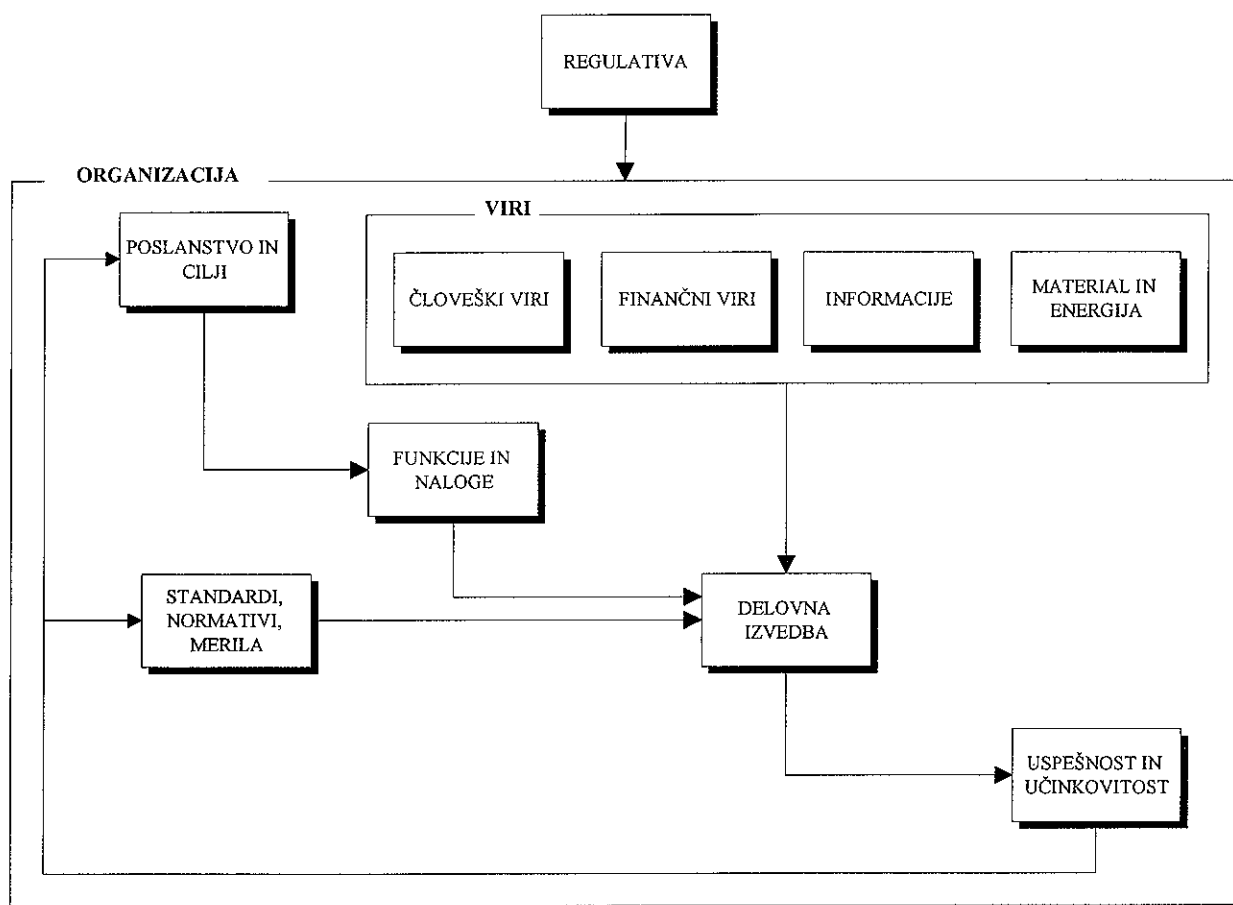
TOČKA 2. MODEL INFORMACIJSKEGA SISTEMA ZA UGOTAVLJANJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V OBČINSKI UPRAVI

Namen spremljanja delovne izvedbe je dvigniti zavedanje ljudi, razširiti nov pogled na delovanje, stroške, kakovost in pomembnost zagotovljenih storitev kot tudi dati organizacijam in zaposlenim sposobnost, da se ovrednotijo sami. Glede na tako izhodišče lahko cilj strukturiranega pristopa k spremljanju delovne izvedbe na vseh ravneh sistema uprave dosežemo z omogočanjem vsake ravni, da generira informacije, ki jih potrebuje za vsakodnevno odločanje in izvajanje lastnih pregledov, ki bodo vplivali na kakovost vsakodnevnega dela. To pa uresničujemo z ustreznim informacijskim sistemom spremljanja uspešnosti in učinkovitosti, ter preko tega tudi kakovosti. Izhodišča modela informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti uprave so:

- informacijski sistem spremljanja uspešnosti in učinkovitosti uprave mora podpirati model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti uprave ter zagotavljati vse pomembne podatke kot tudi pretočnost verodostojnih informacij,
- opredeliti je treba tako najnižjo raven podatkov v modelu, po kateri potekata zajemanje podatkov in poročanje, ki sta osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti posamezne organizacije uprave ter je ustrezna podlaga za sprejemanje odločitev,
- opredeliti podatkovne kategorije, ki so merilo agregiranja podatkov v poročila, horizontalno in vertikalno,
- model informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti mora biti sposoben za uporabo na ravni posamezne organizacije uprave ter na ravni uprave kot celote ter s tem omogočiti spremljanje uspešnosti in učinkovitosti uprave kot celote.

⁹ Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije – revizija 2002.

Slika 1: Model informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti občinske uprave



Prikazan model lahko razložimo z vidika posamezne organizacije občinske uprave in tudi z vidika občinske uprave kot celote. Pomen posameznih kategorij modela je:

Regulativa

Kategorija označuje celotno zakonsko ureditev sistema občinske uprave, ki se nanaša na njeno organiziranost, področja delovanja in izvajanja njenih procesov ter sistem različnih načel, pravil in podobno. V to kategorijo se uvrščajo tudi različni državni programi in strategije razvoja posameznih področij, ki vplivajo na opredeljevanje mandata posamezne organizacije občinske uprave.

Organizacija

Posamezna organizacija občinske uprave: oddelek, služba, urad, itd. Izhajajoč iz systemskega vidika lahko ta kategorija torej označuje občinsko upravo kot celoto in posamezno notranjo organizacijsko enoto v organizaciji, do ravni posameznega delovnega mesta v organizacijski enoti organizacije.

Poslanstvo in cilji

Kategorija označuje poslanstvo in dolgoročne in kratkoročne cilje posamezne organizacije na kateri koli ravni.

Funkcije in naloge

Kategorija zajema funkcije kot osnovno področje nalog, ki jih izvaja posamezna organizacija občinske uprave. Posamezna funkcija lahko obsega družine oziroma kategorije nalog, potrebnih za izvajanje posamezne funkcije, ki jih lahko drobimo še naprej, do ravni posameznega opravila. Posebej lahko opredelimo vrsto naloge. Posamezna naloga, ki se izvaja v organizaciji državne uprave, v procesnem smislu sestoji iz posameznih opravil; posamezna opravila pri izvajanju ene naloge pa lahko opravljajo različni delavci (izvajalci). Naloge so lahko stalne naloge ali pa projekti.

Človeški viri

Zaposleni v občinski upravi in tudi osebe (fizične in pravne), ki niso zaposlene v občinski upravi, pa so možni izvajalci posameznih dejavnosti (npr.: zunanji sodelujoči pri projektu). Ta kategorija vključuje tudi opredelitev vrste delavca, delovno skupino ali pa projektno skupino.

Finančni viri

Finančni viri, potrebni za izvajanje dejavnosti.

Informacije

Informacije, potrebne za izvajanje dejavnosti.

Material in energija

Material in energija, potrebna za izvajanje dejavnosti.

Standardi, normativi in merila

Glede na različne funkcije, ki jih občinska uprava opravlja, obstajajo za različna področja delovanja različni normativi in/ali standardi oziroma jih je treba oblikovati. Pomenijo vodilo, pravila delovanja na določenem področju. Opredeljujejo pogoje in potrebne količine posameznih virov za izvajanje dejavnosti; imajo funkcijo načrtovanja (ugotavljanja potrebnih virov za delovanje), nadziranja (primerjanja med dejanskimi uresničenimi in standardiziranimi vrednostmi) in sporazumevanja. Gre, na primer, za standarde za merjenje učinkovitosti izvajanja upravnih postopkov in drugih delovnih procesov, standarde v zvezi z implementacijo izdelkov oziroma rezultatov projektov, standarde v zvezi s potrebnimi viri za izvajanje upravnih postopkov in različnih drugih delovnih procesov, in drugih. Standardizirano obravnavanje posameznih področij pomeni tudi osnovo za njihovo kasnejšo primerljivost in enotno obravnavanje. Gre, nenazadnje, tudi za standardiziranje in poenotenje načina dela pri načrtovanju in izvajanju projektov, oziroma za postavitev osnovnega nabora ter minimalnih zahtev enotnosti delovanja.

Delovna izvedba

Dejavnost posameznega delavca; s tem lahko načrtujemo in ugotavljamo tudi delovno izvedbo delovnih skupin, projektnih skupin ali posameznih vrst delavcev.

Uspešnost in učinkovitost

Kategorija, ki je posledica predhodno navedenih kategorij in je izražena s kazalniki delovne izvedbe glede na dejansko delovno izvedbo, postavljene delovne cilje ter uporabljene standarde, normative in merila. Glede na ugotovljeno uspešnost in učinkovitost lahko

izvajamo upravljaljske ukrepe na standarde, normative in merila (jih ažuriramo) ter na cilje organizacije.

TOČKA 3. MERIENJE SMOTRNOSTI POSLOVANJA

Splošno načelo smotrnosti oziroma racionalnosti izhaja iz razmerja produkta in vložka. Glede na opredelitev vložka razlikujemo tri temeljna načela poslovanja, ki so izvedena iz temeljnega načela smotrnosti:

- načelo produktivnosti,
- načelo ekonomičnosti,
- načelo donosnosti.

Vsa tri načela služijo tudi kot kazalniki za učinkovitost in uspešnost poslovanja. Donosnost pokaže zlasti finančno uspešnost poslovanja, produktivnost in ekonomičnost pa v osnovi kažeta na tehnološko učinkovitost poslovanja in ju bomo prikazali malo podrobneje.

Izhodišni koeficient produktivnosti opredelimo kot količino poslovnih učinkov glede na povprečno število delavcev. Poslovanje je tem bolj učinkovito, čim večjo količino poslovnih učinkov dosežemo na delavca v obračunskem obdobju. Pri izračunu koeficienta produktivnosti moramo količino poslovnih učinkov seveda ustrezno preračunati, npr.:

- dejanske količine preračunamo na količine v pogojnih enotah,
- dejanske količine izrazimo z dejanskimi prodajnimi cenami, s stalnimi prodajnimi cenami, z dejanskimi lastnimi cenami ali s stalnimi lastnimi cenami.

Izhodišni koeficient ekonomičnosti izrazimo kot količino poslovnih učinkov glede na stroške. Poslovanje je tem bolj učinkovito, čim večjo količino poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška. Pri izračunu je stroške mogoče izraziti enotno, kot cenovno izražene potroške prvin poslovnega procesa; na spremembo stroškov torej vplivajo potroški ali cene. Poslovne učinke pa lahko pri izračunu izrazimo različno, npr. s preračunom v pogojne enote, s stalnimi lastnimi cenami ali pa s prodajnimi cenami – vsak od možnih preračunov ima svoje značilnosti, prednosti in slabosti.

Praktični primeri uporabe organizacijskega razvoja v lokalni samoupravi

Lokalna samouprava je v največ primerih sestavljena iz več medsebojno odvisnih slojev relativno majhnih funkcionalnih skupin. Tabela 3 kaže grob okvir tipov skupin. Z majhno skupino mislimo ljudi, ki so rutinsko v interakciji, formalno in neformalno s svojimi področji odgovornosti.

Tabela 3: Povezave majhnih skupin v lokalni samoupravi

Stopnja 1	Izvoljeni predstavniški organ(i)
Stopnja 2	Izvršna pisarna izvoljenih organov (župan, direktor uprave, ključno podporno osebje)
Stopnja 3	Vodje specifičnih oddelkov
Stopnja 4	Srednji management
Stopnja 5	Nenadzorovano osebje in podporna administracija

Te majhne skupine imajo podobne, skupne vrednote in so konformne skupinskim normam obnašanja ter prispevajo k splošnemu uspehu sistema in učinkovitosti. Intervencije v takih skupinah vključujejo dizajne tako znotraj skupine, kot medskupinske, odvisno od tipa

zadeve in potrebe. Določanje zadeve, ali potreba obstaja ter določanje narave problema je dober začetek sprememb v organizacijskem razvoju. Kaj je torej normalna ali tipična organizacijska sprememba ki vključuje tako svetovalce kot managerje in bi jo morali vzeti na znanje pred odločitvijo o tipu intervencije? Pred implementacijo kateregakoli tipa intervencije organizacijskega razvoja je potrebno razmisliti o posameznih fazah, povezanih z raziskavo delovanja pristopa k organizacijskemu razvoju. Pristop je predstavljen v tabeli 4.

Tabela 4: Generični opis modela raziskave delovanja

1.	Pregled potrebe
2.	Diagnoza raziskovanja
3.	Povratna informacija
4.	Intervencija
5.	Evaluacija
6.	Zaključek in ponovitev od 1. do 5.

Prvo vprašanje se navezuje na raziskavo ali potrebo. Kdo ima potrebo, kaj točno predstavlja ta potreba, kako naklonjeni so posamezniki in skupine, da bi naredili kaj v zvezi s tem? Potrebe so pogosto nejasne, zabrisane in imajo pomanjkanje podpore. Kot primer: direktor mestne uprave želi začeti proces strateškega planiranja za njegovo mestno upravo, ko pa pride dan začetka procesa, je prisotna le polovica vabljenih udeležencev in še ti odidejo predčasno. V tem primeru manager predlaga proces, vendar ciljna skupina odgovorna za razvoj strateškega plana ni imela enakih potreb. Vsako strateško planiranje, ki izhaja iz tako slabo oblikovanega procesa, je obsojeno na propad. V drugem primeru pa želi direktor uprave implementirati proces izobraževanja za srednji management. Ko je spraševal ali morda obstajajo kakšni problemi z izvedbo, ki bi ogrozili njegov trud, mu je svetovalec za razvoj zagotovil, da je vse v redu. Na dan izobraževanja pa je svetovalec ugotovil, da so nasprotja med srednjimi managerji in najvišjimi javnimi uslužbenci tako velike, da se srednji management ni želel udeležiti izobraževanja.

Določanje potrebe je torej ključnega pomena za oblikovanje primerne skupinske intervencije, zato zasluži posebno pozornost. Ker so najvišji uradniki in administratorji tako blizu specifičnim situacijam, so verjetno presodili perspektive in zato je sodelovanje z zunanjim strokovnjakom za organizacijski razvoj nujno potrebno, če seveda želijo dobiti bolj objektivne in realne potrebe in načine, kako se spopasti z njimi. Po tem ko se iz skupin pridobi primeren feedback ter ugotovi, kaj menijo, je naslednja faza raziskava delovanja.

Pred implementacijo intervencije posamezne skupine je potrebno postaviti diagnozo, povezano s problemom ali potrebo. Diagnoza lahko obsega osebne intervjuje s ključnimi udeleženci do uporabe instrumentov za raziskovanje podatkov, do analize služb in organizacijskih shem ter mnogih drugih metod in tehnik. Včasih so potrebne multivariantne analize, spet drugič pa so dovolj le omejene diagnoze.

Diagnoze prinašajo pomembno evidenco, ki podpira ali izziva zaznane probleme in potrebe ter lahko pomaga oblikovati okvir učinkovite intervencijske strategije. Eden izmed avtorjev tovrstnih študij kot primer navaja prošnjo direktorja uprave nekega zahodnoevropskega mesta za vodenje analize služb za skupino konservativno usmerjenih uslužbencev v določenem oddelku z namenom razvoja posodobljenih opisov služb. Ko je začel z delom, je ugotovil resničen namen analize, saj so bili konservativni uslužbenci v velikem konfliktu

znotraj skupine, kar se je razširjalo tudi na druge oddelke in skupine, s katerimi so sodelovali. Z analizo in prenovitvijo opisov delovnih mest je direktor uprave upal, da bo dosegel terminacijo konfliktov. Nič ni hujšega kot reševanja problema, ki ne obstaja ali pa reševanje napačnega problema. Tudi uspeh v takih podvigih pogosto povzroča druge probleme, celo hujše, kot je bil navidezni problem. Na srečo je šla analiza konservativnih uslužbencev po drugi poti. Po intervjujih z njimi in nekaterimi vodji oddelkov znotraj uprave je postala potreba po analizi delovnih mest sporna. Namesto primerne intervencije je bila uporabljena tehnika analize vlog, kje so se zbrali vsi uslužbenci, da bi izrazili svoja pričakovanja in vloge v odnosu do drugih. Rezultat je bila razjasnitev vlog in dolžnosti, tudi nekaterih neformalnih, ki so omogočile uslužbencem rast v odgovornosti, v smislu povečanja motivacije. Konflikti so počasi izginili in nepotrebno spreminjanje opisa delovnih mest ni bilo nikoli izvedeno.

Postavitev diagnoze je enako pomembna kot zagotavljanje povratnih informacij skupinam, ki imajo potrebo po intervenciji. To pomeni test, če se analiza podatkov raziskovalcev ujema z zaznavo problema skupine, na katero se nanaša. Povratne informacije tudi pokažejo kako drugi vidijo njihov problem, v primerjavi s pogledom na same sebe. Feedback ustvari osnovo za skupinski dialog in participacijo pri oblikovanju intervencije.

Po končanih prvih treh fazah raziskave se lahko začne intervencija. Intervencije organizacijskega razvoja naj ne bi izvirale od zunanjih svetovalcev, ki bi jim naročali kaj narediti kot ekspertni reševalci problemov. Za učinkovitost je potreben pristop sodelovanja, ki vključuje tako svetovalce kot ostale, ki so z analiziranim problemom povezani. Tako je intervencija bolj primerna za lokalno raven. Pomaga tudi občutek lastnine v lokalni organizaciji, psihološki učinek, ki pomaga organizaciji spoznavati proces sprememb. Star rek v teoriji organizacijskega razvoja pravi, da »skoraj ni take stvari kot je slaba intervencija«. Ko se intervencija zaključi, vsaj v formalnem smislu, morajo lokalne organizacije evalvirati rezultate in na podlagi teh sledeče dogodke. To lahko zahteva ponoven pregled potrebe, več diagnoz, več povratnih informacij in kadar je primerno tudi več intervencije. Konec koncev pogled na organizacijo ni mehanski in utečeno nespremenljiv.

Če domnevamo, da lokalna organizacija uporablja proces podoben modelu raziskave delovanja, potem je ključna izbira dizajna intervencije. Da bi dosegli zastavljene cilje, se morajo intervencije ujemati s predhodno splošno diagnozo. V tem predlogu raziskave le ilustrativno pokažemo, kakšne so možnosti usklajevanja, kar je tudi dobra slika tega, kar se ponavadi dogaja v praksi.

Diagnoze pogosto pokažejo enega od dveh širših vzorcev interakcije, ki prevladuje v predstavitvi problemov, ki imajo opraviti z medosebnimi skupinskimi odnosi, krizami dogovorov ali nesoglasji. Krize v dogovorih nastopijo, kadar ljudje mislijo, da se ne strinjajo, pa v resnici ni tako. Ne strinjajo se o naravi problema, ciljnih in potencialnih rešitvah. Oba vzorca sta lahko problematična, vendar morata biti obravnavana z različnimi intervencijskimi pristopi. Začetna diagnoza s ključnimi udeleženci ponavadi zagotavlja zadostne informacije, ki so potrebne za strinjanje ali ne strinjanje s pristopom. Vprašanja, ki bi jih svetovalci morali postaviti klientom:

1. V splošnem, kako potekajo/delujejo stvari v organizaciji?
2. Kaj deluje še posebno dobro?

3. Kateri so specifični problemi organizacije, ki bi jih bilo potrebno rešiti?
4. Kakšni ukrepi mislite da bi bili potrebni, da bi jih rešili?

Če sta odgovora na ta prvi dve vprašanji pozitivni in ni zaznati nobenih problemov, potem ni krize v dogovarjanju ali nesoglasjih. Če pa odgovori odsevajo različne tipe problemov in temeljno različne rešitve, potem gre verjetno za takšno ali drugačno obliko krize. Če se ljudje strinjajo o naravi in reševanju problemov, pa se o tem niso pogovorili, potem gre za krizo dogovarjanja.

Druga točka intervencijskega konteksta je identificiranje vzorcev sodelovanja in konfliktov, ki prevladujejo med posamezniki in skupinami v lokalni samoupravi. Konflikti so v lokalni upravi precej pogosti. Ne da se jim izogniti in v mnogih primerih je njihova vloga tudi instrumentalna. Na žalost pa imata tako konflikt kot sodelovanje tudi temne strani. Če konflikti niso učinkovito obvladani s strani vodstva občinske uprave oz. politikov, lahko hitro postanejo nefunkcionalni in škodljivi za učinkovito odločanje oblasti. Nefunkcionalni konflikti se tipično pojavljajo v treh oblikah:

1. Konflikt postane oseben
2. Rešitve se začnejo oblikovati v win-loose obliki
3. Konflikti sami postanejo problem, namesto da bi bili sredstvo za reševanje problema

Nasprotno je funkcionalni konflikt usmerjen v reševanje problemov, torej v win-win situacijo s skupnim ciljem rešitve problema. Do situacije z nefunkcionalnimi konflikti lahko pridemo z reševanjem konflikta, usmerjenim v interakcijo, kot na primer intervencija tretje strani, dizajn konfrontacije s pomočjo tretje strani, analiza vlog in podobno. Dokler so latentni in vidni faktorji povezani z nefunkcionalnimi konflikti lahko opazni, je zelo težko doseči zelo učinkovite dejavnosti in dejavnosti usmerjene v reševanje nalog. Člani skupine se morajo počutiti medsebojno domače, poleg tega pa mora biti občutek tveganja glede novih idej in zavzemanja stališč nizek. Če člani vodstva občinske uprave čutijo, da bodo vsakič, ko bodo zavzeli neko stališče, osebno napadeni ali pa da bodo vse njihove odločitve vedno izpostavljene win-loose tekmovanju ali pa da je konflikt neskončen, potem trpi učinkovitost celotne občinske uprave in delovno delovanje znotraj nje ponavadi postane neznosno in neučinkovito. Po drugi strani pa se lahko zgodi, da delo strokovnih organov znotraj lokalne samouprave postane tako rutinsko in utečeno, da so problemi, ki bi jim bilo treba posvetiti pozornost pogosto prezrti ali pa se jim izogibajo. Eden izmed razlogov je morda neuspeh pri poskusu reševanja. Igranje vlog lahko ustvari iluzijo, da obstaja sodelovanje in konsenz, ki daje lažen občutek varnosti in harmonije, medtem ko problemi še vedno obstajajo pod površjem in jih nihče pravzaprav ne želi videti.

2.5 UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST SLOVENSКИH OBČIN – PREGLED

Novo upravljanje javnega sektorja je pomemben teoretski pristop k razumevanju delovanja v hitro spreminjajočem se okolju, v katerem klasična birokratska upravna struktura ne more učinkovito delovati in izvajati svojih nalog. Čeprav je pristop prisoten v zahodnih državah je svoj razcvet doživel s publikacijo Osborna in Geablerja *Reinventig government* (1992) v kateri avtorja opisujeta različne dobre prakse, ki so različnim ameriškim (predvsem lokalnim)

upravnim strukturam omogočile napredek zaradi fleksibilizacije in racionalizacije poslovanja. Med najpomembnejše avtorje tega teoretskega okvira lahko štejemo Lane-a (1995), ki navaja deset temeljnih elementov novega pristopa k upravljanju javnega sektorja v razmerju do klasičnega webrovskega (birokratskega) modela.

Tabela 5: Klasično javno upravljanje vs. novo upravljanje javnega sektorja

Klasični model javnega upravljanja	Novo upravljanje javnega sektorja
Pravila	Cilji
Zakoniti postopki	Učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	Prilagajanje okolju
Odgovornost	Usmerjenost k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Odprtost	Tajnost
Pritožbe: s pogajanjem	Z odpovedjo
Zakonitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane (1995: 195).

Enote lokalne samouprave so zaradi svoje majhnosti najboljše okolje za uvajanje tovrstnih sprememb, saj je fleksibilnost lažje zagotavljati v manjših sredinah kot v velikih sistemih. Zgornjih deset načel *novega upravljanja javnega sektorja* kaže na različne cilje, vendar pa vsebuje v svoji teoretski zasnovi **tri elemente**, ki lahko znatno vplivajo na uresničljivost teh ciljev.

Prvi element je nacionalni pravni okvir, ki mora dopuščati in spodbujati fleksibilnost. Žal v državah s kontinentalno pravno tradicijo to pogosto predstavlja prvo resno in nepremagljivo oviro. Tudi v Sloveniji, kjer (še vedno) določene naloge, ki bi v skladu z načelom subsidiarnosti lahko bile prenesene na raven lokalne samouprave, izvaja država preko dekoncentriranih enot državne uprave oziroma izpostav različnih ministrstev. Namesto spodbujanja večje inovativnosti na ravni občin s sprostitvijo možnosti za *out-sourcing* ter povezovanje na ravni skupnih lokalnih interesov, država že nekaj let poskuša poiskati ustrezeni model regionalizacije, na podlagi kriterijev, ki so nefleksibilni in v prvi vrsti služijo centralizaciji, večanju upravnega aparat ter političnega nadzora z dodatnim nivojem namesto, da bi se občine spodbujalo k povezovanju na podlagi obstoječe pravne ureditve v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1), ki določa, da se lahko občine za potrebe razvoja na podlagi lastne volje povezujejo in združujejo, ne samo v nove večje občine temveč tudi v zveze in združenja ter širše samoupravne enote, ki niso nujno vezane na model regionalizacije, katerega poskuša vpeljati država.

Drugi element je kadrovska deficitarnost občin. Po ureditvi pravnih razmerij, ki spodbujajo fleksibilnost, je potrebno zagotoviti občinskemu razvoju naklonjeno vodstvo občine in strokovno upravo, ki omogoča pripravo uravnoveženih, z načeli trajnostnega razvoja kompatibilnih, predlogov ter izvajanje sprejetih odločitev na profesionalen način. V tem pogledu so predvsem manjše občine (vsaj tiste z manj kot deset zaposlenimi) močno prikrajšane. Delno rešitev lahko ponovno najdemo v ZLS-UPB1, kjer je zapisano, da se lahko

občinske uprave povezujejo in si pomagajo pri izvajanju storitev, kar predstavlja dobro možnost za sodelovanje, racionalizacijo poslovanja ter zmanjševanje stroškov.

Tretji element zaviranja razvoja učinkovitejšega upravljanja občin je v finančni (ne)odvisnosti poslovanja občin. Občine so se v preteklem obdobju v Sloveniji pogosto ustanovljale brez resne analize sposobnosti preživetja, zaradi (pol)zasebnih interesov ter pogosto tudi brez resne vizije razvoja. Posledica tega je vzpostavljena mreža relativno majhnih občin, od katerih le redke samostojno zagotavljajo preživetje skozi proračunsko leto, še manj pa je takih, ki poslujejo s proračunskimi presežki. Nezainteresiranost za resen trajnostni razvoj ter naslanjanje na (samoumevno) zagotavljanje sredstev iz primerne porabe sta iz sistema lokalne samouprave naredila sistem proračunskih odvisnikov, ki zaradi pomanjkanja znanja, nezainteresiranosti in zagotovljenega preživetja v veliki meri niso nikoli poskušali samostojno pridobivati sredstev za poslovanje in razvoj iz drugih virov (evropski skladi, ponujanje storitev na trgu, racionalizacija poslovanja, itd).

Reševanje nastale situacije v smislu večanja učinkovitosti lokalnega samoupravljanja je potrebno iskati v treh smereh oziroma na treh ravneh ter na področju zgoraj omenjenih treh ključnih elementov spodbujanja/zaviranja reformiranja občinskih uprav v smislu učinkovitejšega in k razvoju usmerjenega razvojnega poslovanja.

Ustvarjanje okolja za učinkovito lokalno samoupravo ter večanje njene upravljaljske sposobnosti na nacionalni ravni s poudarkom na reformi financiranja slovenskih občin

Država oziroma vlada ter parlament sta dolžna v okviru obstoječe pravne ureditve zagotoviti osnovne pravne, kadrovske in ekonomske pogoje za delovanje sistema lokalne samouprave, ne glede na proces uvajanja širše ravni lokalne samouprave. V tem kontekstu je mogoče upravičeno pričakovati, da bo država spodbujala vse rešitve, ki težijo k dejanskemu izvajanju strateškega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni, da bo pozitivne prakse spodbujala ter, da bo poskušala preprečevati poskuse zadovoljevanja najbolj posamičnih interesov. Pri tem je potrebno dosledno upoštevati zakonsko postavljene zahteve (glej ZLS-UPB1, drugo poglavje) za ustanavljanje. Že samo pregled občin z zakonsko nezadostnim številom prebivalcev predstavlja iz upravnega vidika velik problem. Če pa k temu dodamo še podatke o ustrezni infrastrukturi za zadovoljevanje potreb občanov, pa velika večina majhnih občin izgubi del podlage za obstoj. Njihov obstoj je mogoče posledično utemeljevati zgolj na politični volji in iz nje izhajajoči legitimnosti. Vendar pa bi bilo smiselno pričakovati, da vse tako nastale občine svojo legitimnost obstoja vedno znova dokazujejo z očitnim napredkom iz mandata v mandat. Iz vseh pravnih aktov bi bilo potrebno umakniti omejitve v zvezi z zaposlovanjem določenih profilov ljudi. Edina omejitev je zagotovitev pravno nespornega ter učinkovitega poslovanja občine, pri čemer bi morala vsaka občina pri zaposlovanju imeti bolj fleksibilne pogoje, ki bi občinam omogočali učinkovitejše delo. Občine so pravno omejene z zakoni in podzakonskimi akti o zaposlovanju javnih uslužbencev (ZJU-UPB2 in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih). Na podlagi teh aktov so občine namreč za posamezna področja delovanja dolžne zaposlovati ljudi, ki morajo imeti ustrezno izobrazbo ter izpolnjevati pogoje za pridobitev kvalifikacije javnega uslužbenca skladno z zahtevami pravne ureditve. Tovrstna ureditev pa deloma onemogoča občinam, da bi del svojih nalog prenesle v okviru partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem na privatne izvajalce.

Drug segment predstavlja pravno urejanje financiranja občin, pri čemer je mogoče trditi, da je država že naredila prvi pozitiven korak v novem zakonu o financiranju občin (ZFO-1). Novi ZFO-1 tako jasno opredeljuje, da naj bi bili po novem lastni davčni viri občin na podlagi zakona, ki posamezen davek ureja, davek na nepremičnine, davek na vodna plovila, davek na promet nepremičnin, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugih davki, v kolikor je tako zapisano v zakonu, ki posamezen davek ureja. V tem sklopu novi ZFO-1 prinaša tudi nekaj drugih sprememb, saj v tem sklopu niso navedene upravne takse in takse za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pri davku na dobitke od iger na srečo pa je dodana beseda klasičnih, ki ima lahko za posledico razpravo o tem kaj so in kaj niso klasične igre na srečo, dodan pa je tudi davek na vodna plovila in davek na nepremičnine. Med lastnimi finančnimi viri občin pa ni več deleža od davka na dohodek. Drugi lastni viri občin so, na podlagi sedmega člena novega ZFO-1, prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, v kolikor in v višini, katero določa zakon, ki ureja posamezno dajatev. K tem se dodajajo še prihodki iz stvarnega in finančnega premoženja, prejete donacije in transferji iz državnega proračuna in skladov Evropske unije. Tretji sklop predstavljajo tako imenovani odstopljeni viri, ki so v osnovi davčni in drugi prihodki državnega proračuna in se nato alocirajo v občinske proračune za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Preneseni viri se določajo z zakonom o izvrševanju državnega proračuna. V tem sklopu predstavlja pomembno novost v primerjavi s trenutno veljavno ureditvijo predvsem odsotnost jasne navedbe višine in glavnega tovrstnega vira (ZFO – UPB1 je namreč jasno določal, da občinam iz tega naslova pripada 35% davčnih prihodkov iz dohodnine). Četrta kategorija financiranja občin so občinske takse, ki se predpišejo za uporabo javnih površin za organizacijo razstav in prireditev oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, v kolikor tako določa zakon. Peti sklop finančnih virov občine pa predstavlja zadolževanje, v okviru katerega je vsebinsko najpomembnejša zadeva možnost zadolževanja za projekte, ki se sofinancirajo tudi s sredstvi Evropske unije. Ta formulacija namreč dokazuje, da bo nova ureditev poskušala promovirati izdatnejše črpanje sredstev evropskih skladov. Nov ZFO-1 zadolževanje občin deloma prepušča tudi zakonu, ki ureja javne finance.

Nekatere pomembne novosti izhajajo tudi iz novega načina preračunavanja primerne porabe, katere osnovna definicija se sicer ne spreminja bistveno, je pa nedvomno podrobneje definiran obseg nalog iz občinskih pristojnosti, katere štejejo v strošek za izračun primerne porabe. Primerna poraba se izračunava na podlagi izračuna povprečnine, katero za vsako naslednje proračunsko leto izračunava Ministrstvo za finance na podlagi izkaza za pretekla štiri leta ob upoštevanju vsakokratne inflacije na letni ravni, inflacijo v letu, v katerem se povprečnina ugotavlja in predvideno inflacijo v letu, za katero se povprečnina ugotavlja. Nova formula izračuna primerne porabe se deloma razlikuje od stare po nekaterih definicijah in količnikih. Osnovni količnik je zmanjšán iz 0,7 na 0,61, količnik razmerja cest se je iz 0,05 povečal na 0,13, količnik razmerja površine na prebivalca v občini v primerjavi z državno ravnjo pa se je povečal na 0,06. Tako je nova formula primerne porabe občine zapisana kot:

$Pp_i = (0,61 + 0,13C_i + 0,06P_i + 0,16M_i + 0,04S_i) * P * O_i$, pri čemer je s P označena povprečnina, vse ostale oznake se ne spreminjajo v svoji vsebini.

Primerno porabo občine se financira iz glavarine, ki se izračuna kot glavarina na prebivalca in je skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto deljena s številom prebivalcev v državi. Občinski prihodek iz glavarine izračuna ministrstvo pristojno za finance po sledeči formuli:

$$Gli = O_i * GI (0,3 + 0,7 I_{ro})$$

Iz tega sledi, da je prihodek občine iz naslova glavarine za proračunsko leto, za katero je izračunana primerna poraba zmnožek števila prebivalcev v občini, glavarine na prebivalca v državi ter seštevka faktorja 0,3 in 0,7 I_{ro} . I_{ro} je *indeks raznolikosti v občini*, ki je opredeljen kot primerna poraba občine deljena z zmnožkom števila prebivalcev v občini in glavarine na prebivalca v državi za proračunsko leto za katero je izračunana primerna poraba. V kolikor je izračunan prihodek občine iz glavarine za več kot 15% višji od izračuna primerne porabe občine se presežek sredstev nad temi 15% zmanjša za 50%.

Občine, katere v posameznem letu iz prihodka glavarine ne morejo pokriti stroška izračunane primerne porabe, pa dobijo iz sredstev državnega proračuna finančno izravnavo v višini razlike med primerno porabo in prihodki glavarine.

Nakazovanje glavarine je predvideno na tedenski ravni v enakih deležih z začetkom v prvem proračunskem tednu posameznega proračunskega leta. Finančna izravnava se predvidoma nakazuje po dvanajstinah do 20. v mesecu razen za nakazila finančne izravnave v višini do 5000 €, ki se izvedejo v dveh obrokih (do 20. junija in do 20. decembra tekočega leta). Občina lahko s temi sredstvi razpolagajo prosto v okviru zakona. V nadaljevanju nov ZFO-1 določa še nekatere podrobnosti sofinanciranja posameznih nalog in projektov v občini ter spremembe financiranja v primeru združevanja občin ter način financiranja novih občin. Čeprav je zadnja tematika vsekakor pomembna, pa se zdi smotrnejše izpostaviti pogosto omenjanje možnosti sofinanciranja iz sredstev strukturnih in kohezijskih skladov Evropske unije, ki predstavlja pomembno novost v primerjavi s prejšnjo ureditvijo. Zakon dejansko spodbuja z različnimi tako finančnimi spodbudami kot tudi odstranjevanjem veljavnih omejitev za sofinanciranje v primerih, kjer se bo določena investicija sofinancirala tudi iz sredstev Evropske unije.

V celoti gledano lahko torej trdimo, da nova zakonska ureditev nekatere stvari podrobneje specificira, omogoča zmanjšanje alociranih sredstev dohodnine iz državnega proračuna ali pa povečanje v primerih, ko bi bilo to potrebno. Predvsem pa nova ureditev poskuša na vsak način spodbuditi večjo aktivnost občin pri pridobivanju sredstev evropskih skladov za razvojne investicije, kar naj bi omogočilo, da se med občinami poveča tako interes za razvoj kot tudi preneslo del bremena financiranja investicij iz državne na evropsko raven. Temu bi morale slediti tudi občine same ter na ta način povečati pritok investicijskega in razvojnega kapitala ter s pomočjo teh sredstev zagotoviti hitrejši družbeni razvoj, ki bi posledično lahko prinesel tudi večje zneske iz naslova lastnih finančnih virov. Ko bo država odstranila pravne ovire na poti k fleksibilnejšemu izvajanju nalog iz pristojnosti občine ter začela primerno spodbujati finančno samostojnost občin lahko pričakujemo ob določenih spremembah in reorganizaciji slovenske samouprave tudi večjo učinkovitost ter večjo upravljavsko sposobnost občin.

Razlogi upravljalvske (ne)spodobnosti slovenske lokalne samouprave

Upravljalvska sposobnost/zmožnost (*ang. capability*) občin je poleg prej omenjenega nacionalnega pravno-sistemskega okvirja v veliki meri odvisna tudi od lastnih iniciativ, interesov ter pripravljenosti za vlaganje dodatnega napora v razvoj območja. Upravljalvska sposobnost/zmožnost lahko ovirajo vsaj trije oziroma štirje temeljni elementi, na katere lahko občina vpliva v večji ali manjši meri: pravni oz. zakonodajni okvir, finančni in kadrovske viri in upravna kultura znotraj občinske upravne organizacije. V kolikor je bilo v predhodnem delu posvečeno nekaj več pozornosti pravnemu okviru, bomo v tem delu opredelili trenutno stanje na področju občinskega kadrovanja (seveda še na podlagi stanja lokalne samouprave pred začetkom leta 2007), aktualnega stanja občinskih financ ter nekaterih značilnosti obstoječe upravne kulture v občinah, dopolnjeno z nekaterimi drugimi relevantnimi dejavniki, ki vplivajo na Slovenijo danes (Evropska unija in razvoj informacijske družbe).

Uprava kot organizacijska enota sama po sebi ni zgolj organizacijska struktura, ampak je predvsem mreža ljudi, ki naj bi s svojim znanjem in sposobnostmi vodili enote lokalne samouprave; v našem primeru – občine. Čeprav so zaposleni v občinski upravi najprej zadolženi za izvajanje državnih in lokalnih predpisov, so hkrati tudi posredniki med državljani (občani) in oblastjo (občino). S tega vidika so dolžni, kljub togosti sistema predpisov, v katerem delujejo, posamezniku zagotoviti kakovostne storitve v najkrajšem možnem času in na način, ki politično apatične, nezavedne državljane socializira v politično zavedne in odgovorne državljane, ki lahko po svojih močeh pripomorejo k še kakovostnejši upravi.

Župan predstavlja prvega občana oz. občanko občine in ima pravico do poklicnega opravljanja svoje funkcije, kar pa za občinski proračun lahko predstavlja dodaten, pogosto nepotreben, izdatek, še posebno, ker funkcijo dejanskega vodenja občinske uprave župan pogosto prepušča tajniku oziroma direktorju občinske uprave. V tem pogledu so problematični predvsem župani manjših, finančno slabše stoječih občin. Na podlagi rezultatov raziskave iz leta 2003 (Pinterič, 2004) lahko trdimo, da poklicno opravljanje županske funkcije ni značilno povezano s socio-ekonomskimi lastnostmi regije in je bolj posledica osebne odločitve župana in situacije v posamezni občini. Bistveno bolj sistematična je podoba direktorjev občinskih uprav, saj so rezultati iste raziskave (*ibidem*) pokazali, da se velika večina občin zaveda nujnosti trajne prisotnosti osebe, ki je odgovorna za vodenje občinske uprave. Z redkimi izjemami so v vseh regijah direktorji občinskih uprav v rednem delovnem razmerju in v letu 2003 (v času opravljanja raziskave) zgolj nekaj občin ni imelo direktorja občinske uprave. Z izjemo treh regij (obalno-kraška, zasavska in spodnjeseavska), kjer glede na število zaposlenih prevladujejo večje občine, je za celotno območje Slovenije značilna razmeroma majhna velikost občinskih uprav, ki pa se vse po vrsti ubadajo s precej obsežnim področjem delovnih nalog. Prej omenjene regije s prevladujočimi večjimi občinskimi upravami so tudi tiste, ki število zaposlenih pogosteje in v večjem odstotku ocenjujejo kot zadostno, v vseh ostalih regijah pa v približno dveh tretjinah občin primanjkuje zaposlenih za učinkovito izpolnjevanje nalog, ki jih imajo občinske uprave. Vendar pa je problematičen odgovor na vprašanje o zadostnosti števila sistematiziranih delovnih mest, kjer v nobeni izmed regij niti polovica občin ne meni, da imajo dovolj sistematiziranih delovnih mest. V večini regij več kot tri četrtine občin meni, da potrebujejo več sistematiziranih delovnih mest, kar deloma navaja na razmislek o želji po neracionalni

birokratski rasti občinskih uprav, ki je v nasprotju s splošnimi smernicami o racionalizaciji slovenske javne uprave. Težave s pridobivanjem kadrovskega virov je v letu 2003 izrazilo 43,9% občin (Pinterič, 2004: 168–170). Odgovorov ne moremo povezati z demografskimi kazalniki, saj pogosto ravno občine iz regije s problemi odseljevanja ocenjujejo situacijo kot manj problematično. Smiselna razlaga se zdi v tolmačenju vprašanja težav s pridobivanjem kadra. Na ta način lahko rečemo, da regije, v katerih občine težave s pridobivanjem kadra razumejo kot težave povezane s pridobivanjem *ustrezno izobrazjenega* kadra, te težave zaznavajo kot precejšnje. V regijah, kjer občine zaposlujejo po nestrokovnih kriterijih in je ustrezna izobrazba kadra manj pomembna, pa teh težav seveda ni. To sovpada z regijami, ki se soočajo s problematiko odseljevanja prebivalstva, za katere je značilna tudi slabša socioekonomska razvitost, kar še dodatno spodbuja ustrezno izobrazjen kader, da išče zaposlitev drugje ali v drugih panogah. Ravno tako je zanimiv podatek o stalnem prebivališču zaposlenih po slovenskih občinskih upravah. Z izjemo koroške regije, kjer kar v dveh tretjinah občin, ki so odgovorile na anketni vprašalnik, *vs*i zaposleni prihajajo iz matične občine, po vseh slovenskih regijah velika *večina* zaposlenih prihaja iz matične občine. V obalno-kraški in podravski regiji je nekoliko opaznejši delež občinskih uprav, v katerih samo polovica zaposlenih prihaja iz matične občine. Najbolj nehomogena pa je osrednjeslovenska regija, kjer sicer 61% občin (kar je enako slovenskemu povprečju) trdi, da zaposleni večinoma prihajajo iz matične občine, hkrati pa še vedno obstaja kar petina občin v regiji, ki trdijo, da njihovi zaposleni prihajajo od vsepovsod (Pinterič, 2004: 170).

Sodelovanje in povezovanje med občinami kot element upravljaljske sposobnosti

Medsebojno sodelovanje občin je eden pomembnejših elementov zagotavljanja upravljaljske sposobnosti občin. Glede na podatke iz raziskave izvedene v letu 2003 (Pinterič, 2004) imata samo goriška in obalno-kraška regija nekoliko večji odstotek občin, ki trdijo, da med seboj sodelujejo zelo pogosto (v nobenem primeru ta odstotek ne presega 30%). Med regije z nadpovprečno slabšim oziroma redkejšim sodelovanjem se uvršča notranjsko-kraška, kjer je 50 % občin odgovorilo, da med seboj sodelujejo redko. V ostalih regijah močno prevladujejo odgovori pogosto in srednje pogosto. Samo štiri občine pa so odgovorile, da sodelujejo zelo redko ali sploh ne sodelujejo s preostalimi občinami. Osnovni odgovor za vse regije predstavlja odgovor, da sodelujejo pogosto, kar načeloma ni slabo. Bolj problematično je dejstvo, da zgolj pri goriški in obalno-kraški regiji seštevek odstotka pogostega in zelo pogostega sodelovanja presega seštevek odstotka pogostega in srednje pogostega sodelovanja. Na to napeljuje tudi odgovor na vprašanje o možnostih nujenja lastne pomoči drugim občinskim upravam na določenem področju. Edino občine obalno-kraške in zasavske regije v opazno večjem odstotku trdijo, da lahko zagotovijo strokovno pomoč na nekem področju drugim občinskim upravam. Razmeroma kooperativne so še občine podravske, spodnjesavske in gorenjske regije. Najmanj pomoči pa lahko nudijo občine notranjsko-kraške, goriške in pomurske regije, kar, razen pri goriški regiji, sovpada tudi s splošno socioekonomsko razvitostjo regije. Hkrati pa občine v vseh regijah močno soglašajo, da je potrebno poglobiti medobčinska sodelovanja. V vseh regijah je močno prisotna in tudi izražena potreba po zunanji pomoči občinskim upravam, pri čemer ponovno ni mogoče trditi, da je potreba večja v regijah z manj ugodnimi socio-ekonomskimi kazalniki ali v regijah z večjim številom manjših občin (Pinterič, 2004: 171–172). To se verjetno deloma navezuje tudi na vsesplošno izraženo potrebo po večjem medsebojnem sodelovanju. Občine so kot glavnega odgovornega za zunanjo pomoč najpogosteje navajale takratni Urad za lokalno samoupravo Republike Slovenije (državo), v približno polovici primerov pa njegovo

pomoč želijo kombinirati s pomočjo enega izmed ali obeh združenj občin skupaj. Iz vloge, ki jo občine pripisujejo Uradu za lokalno samoupravo, lahko sklepamo, da občine nekako pričakujejo večjo podporo države in niso pripravljene ali zmožne nositi bremena lastnega delovanja, kar pod vprašaj postavlja smiselnost in učinkovitost razdrobljenosti sistema slovenskih občin (Pinterič, 2004: 174–175).

Vloga informacijskih tehnologij

Sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija je bila še v času osamosvojitve Slovenije zgolj omejenega dometa in dostopnosti. Po letu 1995 je tako v svetovnem kot tudi slovenskem merilu prišlo do poplave tehnoloških inovacij, ki omogočajo hitrejšo in racionalnejšo delovanje podjetij, uprave, posameznikov. Mrežno povezovanje računalnikov, hitrost prevajanja podatkov, maksimalna količina hranjenih podatkov in nenazadnje svetovni splet in elektronska pošta omogočajo drastično poenostavitev različnih procesov, kar je v gospodarstvu med drugim povzročilo precejšnje reforme in pospešeno odpuščanje presežnih delavcev. Na podlagi raziskave iz leta 2003 (Pinterič, 2004: 166–177) lahko trdimo, da je uprava naredila korak v nasprotno smer in poleg vseh zaposlenih, dodatno zaposlila še ljudi, ki naj bi obvladali delo z računalnikom. Vendar lahko na podlagi praktičnega preizkusa in v nasprotju z vrnjenimi anketami trdimo, da slovenske občinske uprave do primerne stopnje "računalniške pismenosti" čaka še dolga pot. V vseh statističnih regijah direktorji občinskih uprav, ki so vrnili izpolnjene anketne vprašalnike, trdijo, da njihovi zaposleni potrebujejo dodatno izobraževanje na področju računalništva (od pisanja besedil do uporabe elektronske pošte). V vseh regijah je bila tovrstna ocena podana v 50 ali več odstotkih občinskih uprav. Najbolj samozavestne so občinske uprave zasavske, savinjske, pomurske in goriške regije. Najbolj problematično je (na podlagi anket ugotovljeno) računalniško znanje v gorenjski regiji oziroma, drugače povedano, občinske uprave gorenjske regije so do svojega računalniškega znanja najbolj samokritične, saj kar 82% občinskih uprav ocenjuje, da potrebujejo tovrstno izpopolnjevanje. Hkrati nas je za trenutek presenetil visok odstotek občinskih uprav, na katere se posameznik lahko obrne preko elektronske pošte, saj kar v polovici regij to možnost omogoča več kot 80% občin, najnižji odstotek pa je 50% v notranjsko-kraški regiji. Vendar je kasnejša izraba te možnosti pokazala popolnoma drugačno podobo. Marsikatera občina, ki je na vprašanje o možnosti komuniciranja z elektronsko pošto odgovorila pritrdilno, se na naše elektronsko vprašanje tako ali drugače ni odzvala, kar kaže na bistveno bolj zaskrbljujočo podobo uvajanja uporabniku prijazne uprave, ki bi omogočala racionalnejšo izrabo časa občana (Pinterič, 2004: 173–174).

Slovenske občinske uprave in EU

Evropska unija (EU) je postala za Slovenijo nepreklicna realnost, enako tudi za slovenske občinske uprave. Podobno kot na ostalih področjih lahko tudi na področju pripravljenosti slovenskih občinskih uprav za sprejemanje dolžnosti, ki jih je prinesel vstop v EU, lahko trdimo, da bo potrebno še veliko dela, preden (če sploh), si bodo občinske uprave lahko privoščile počitek brez slabe vesti, ter da obstaja še nekaj področij, kjer je potrebno preurediti in posodobiti. Glede pripravljenosti slovenskih občinskih uprav lahko, na podlagi raziskave iz leta 2003 (Pinterič et al., 2003), trdimo, da obstaja močna linearna povezanost med številom prijav na projekte ter dejanskim sodelovanjem na njih. Ravno tako je razmeroma močna linearna povezava med oceno, koliko je država poskrbela za usposabljanje občinske uprave za delovanje v okviru Evropske unije, ter pripravljenostjo občinske uprave za

sprejemanje evropskih izzivov (Pinterič et al., 2003). Država je pomemben dejavnik, od katerega lokalne oblasti pričakujejo podporo pri sodelovanju z EU. Ravno tako so značilne srednje močne linearne povezave med sodelovanjem na projektih EU in oceno vpliva EU na delovanje občinske uprave ter med sodelovanjem na projektih EU in oceno lastne usposobljenosti za delovanje v okviru EU. Na podlagi tega lahko rečemo, da se tiste občine, ki imajo izkušnje s sodelovanjem v evropskih projektih, bolj zavedajo dejanskega vpliva EU na lokalno raven. Število prijav ter sodelovanje na projektih je močno linearno povezano s številom zaposlenih v občinski upravi. Iz tega lahko sklepamo, da se in se bodo večje uprave večkrat prijavljale in tudi dejansko sodelovale v projektih EU. Na podlagi raziskave (glej Pinterič et al., 2003) lahko sklepamo, da se slovenske občine zavedajo svojih šibkih točk in so se pripravljene izpopolnjevati. Pri tem imajo prednost konkretna znanja, kot so proces prijave na evropski projekt ali delovanje evropskih institucij, sledijo pa tuji jeziki in evropska zakonodaja. Tudi tokrat na lestvici najuspešnejših pri dosedanjem sodelovanju v projektih EU ter prijavljanjem na njih vodi obalno-kraška regija, ki se ji se po entuziazmu pridružujejo tudi goriška, gorenjska, pomurska in spodnjesavska regija, ki pa so bile žal nekoliko manj uspešne pri dejanskem sodelovanju v projektih EU. To kaže na razmeroma veliko željo po sodelovanju z EU, ki pa jo zavirajo različni dejavniki (pomanjkanje določenih znanj) in razmeroma nezainteresiran odnos države, ki ne poskrbi za konkretno pomoč in nasvete ampak samo za splošna navodila, s pomočjo katerih se je pogosto nemogoče prebijati skozi papirje bruseljske birokracije. Sočasno pa se občinske uprave v vseh regijah samokritično posipajo s pepelom, da se na vstop v EU tudi same niso ravno pretirano pripravljale. Regije, katerih občine so pogosteje sodelovale ali poskušale sodelovati v projektih EU, so se tudi bolj zavedale vpliva in sprememb, ki jih je vstop v Evropsko unijo prinesel (Pinterič, 2004: 175–176).

Upravna kultura kot gonilo sposobne občinske uprave

Uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo. Seveda pričakujemo od naše uprave (tako tiste na državni kot tudi od tiste na lokalni ravni), da bo vse to in še kaj drugega – hkrati, in smo zelo nesrečni, če moramo priznati, da temu ni tako. Dejstvo je namreč, da uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za lokalno upravo, katere učinkov delovanja ni mogoče v večini primerov neposredno meriti. Razumljivo je, da se tako pojavlja vse močnejša kritika delovanja lokalne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstvom. Do pred kratkim je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal javni sektor, manj usmerjena k uporabnikom kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj javnega sektorja. Konkurenca v javni upravi tako sploh ni obstajala. Zaradi tega je bila kakovost storitev manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata. Posledica tega je (bila), da je (bilo) dojemanje uprave med državljani na splošno negativno (zapravljjanje denarja, neučinkovito delovanje, togo in neodgovorno ravnanje in podobno).

V lokalnih upravah sta zato povsod po svetu (in tudi pri nas) v ospredju zlasti dve zahtevi: 1. smotrnejša uporaba finančnih sredstev (zmanjševanje javnih izdatkov in tudi obsega zaposlenih); 2. bolj demokratično, odprto, učinkovitejše, hitrejše in uporabniku bližnje opravljanje različnih storitev (dobrin). Poleg učinkovitosti in uspešnosti je tudi pravičnost

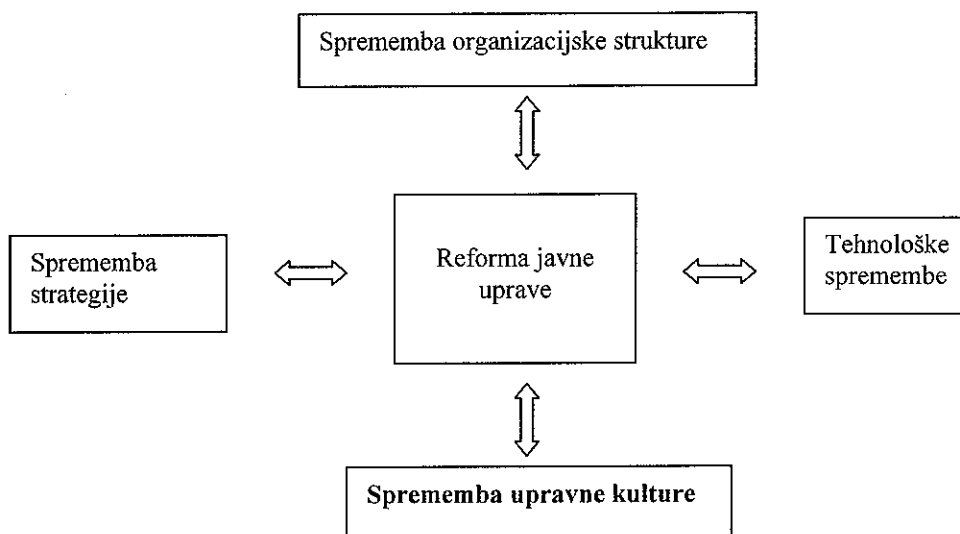
med glavnimi cilji razvoja lokalne uprave, za doseganje teh ciljev pa so potrebne različne vrste reform, ki obsegajo ne samo uvajanje managerskih metod dela, pač pa tudi politične strukturalne in celo ustavne reforme.¹⁰ Večji del ciljev takšnih reform je povezan z zahtevami, da naj bo lokalna uprava sposobna zagotoviti in utrditi zadovoljstvo in zaupanje državljanov o njenem delu, torej tudi s pritiski na lokalno upravo za njeno večjo odzivnost na potrebe javnosti (uporabnikov), s tem da postane tudi bolj pregledna pri sprejemanju svojih odločitev. Lokalna (občinska) uprava s svojim delovanjem vpliva tako na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj družbe. Uspešnost določene države merimo tudi z uspešnostjo lokalne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja.

Vsa »velika vprašanja« zanesljive lokalne uprave, to je legitimnost, legalnost in politični nadzor kot tudi učinkovitost, smotrnost in profesionalizem, so enaka za vse vrste demokratičnih političnih sistemov. Niso torej specifična za nove demokracije. Tradicionalni, klasični odgovor na ta vprašanja, to je koncept webrovske birokracije, je sicer pomanjkljiv, vendar še vedno pomemben, saj predstavlja podlago, iz katere razvijamo nove odgovore. V sodobnih državah ni več jasne, klasične razmejitve med politiko in upravo. Upravni uslužbenci so neizbežno vključeni v oblikovanje politik, interesno artikulacijo in agregacijo ter so prisiljeni sprejeti to vlogo. Politične sfere uprave pa ne gre mešati s strankarsko politiko. Upravni uslužbenci morajo biti lojalni vsakokratni demokratično izvoljeni oblasti, ne da bi bili zato nekritični ali podložniški. Novi odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti uprave pa so praktično povsod, čeprav ne v enaki meri, obravnavani pod oznako NUJS (novo upravljanje javnega sektorja). Ti koncepti rešujejo mnoge probleme in pomanjkljivosti tradicionalne birokracije, hkrati pa je očitno, da NUJS s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega managementa (lahko) povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb (uprave) ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik.

Upravna kultura je eden izmed pomembnih elementov v celotni upravni strukturi. Rman in Lunder (2003: 108) opozarjata, da je upravna kultura lahko pogosto odločujoč dejavnik pri uspešnosti delovanja predvsem v primeru javne uprave. Deloma se upravna kultura pokriva s t.i. človeškim faktorjem, še bolj pa je vezana na institucionalno socializacijo. Saxena (1996: 706) jo definira kot "vzorec vrednot in pričakovanj, ki so skupna članom posamezne organizacije". Ta pričakovanja in vrednote pa ustvarjajo pravila obnašanja (norme), ki zelo učinkovito oblikujejo vedenje posameznikov in skupin v določeni organizaciji. Starejša kot je kultura, bolj so zakoreninjene posamezne vrednote in prepričanja in težje so spremembe. Organizacijska kultura je posledica zgodovine posamezne organizacije in ljudi, ki so jo oblikovali v preteklosti, hkrati pa predstavlja največjo oviro sprememb v organizaciji (v našem primeru v javni upravi). Saxena (1996: 705) k temu dodaja model, iz katerega je razviden potreben obseg sprememb za redefiniranje vloge javne uprave (glej slika 2).

¹⁰ Takšno je na primer tudi Al Gorovo »Poročilo o pregledu nacionalne sposobnosti in učinkov v ZDA«: pripraviti upravo, da dela bolj in ceneje.

Slika 2: Štirje ključni elementi sprememb v javni upravi



Vir: Saxena, 1996: 705.

V nadaljevanju Saxena (1996: 705) pojasnjuje tudi smer spremembe. Sicer samo na področju organizacijske strukture, vendar pa lahko popolnoma brez pomisleka trdimo, da mora smer spremembe slediti tudi pri organizacijski kulturi in strategiji delovanja, nenazadnje pa tudi pri tehnoloških spremembah. V kolikor je v preteklosti uporabnik za upravo komaj obstajal, nižji javni uslužbenci pa so predvsem servisirali zagotavljanje izvrševanja idej višjih uradnikov, mora reforma v celoti obrniti smer, kjer bodo v skladu z osredotočenostjo na uporabnika tako višji kot tudi nižji upravni delavci vse svoje napore posvečali zagotavljanju uresničevanja uporabnikovih potreb in želja.

Saxena (1996: 706) hkrati opozarja na dejstvo, da je birokratska togost, hierarhičnost in nenazadnje v določenih primerih celo avtokratičnost pogosto kriva za slabe rešitve. Kot primer navaja zasidranost vrednosti papirne dokumentacije v glavah javnih uslužbencev, katerim se zdi uporaba enakega dokumenta v elektronski obliki preveč abstraktna za praktično uporabo. Saxena (1996:706) trdi, da "čeprav tehnološke inovacije, kot je elektronska pošta, ki lahko zagotovi informacijo ne samo pravočasno (*just-in-time*), ampak celo predčasno (*ahead-of-time*), niso enostavno in hitro vpeljane z namenom izboljševanja upravnih procesov". Kar je v prvi vrsti posledica obstoječe upravne kulture, katere sprememba je potrebna za prenovu strategije delovanja, vpeljavo potrebne tehnologije in nenazadnje prilagoditev upravne strukture, kot je bilo prikazano v sliki 1.

Podobnega mnenja, kot bomo videli v nadaljevanju so tudi različni drugi avtorji, ki opozarjajo na dejstvo, da je najverjetneje tako, da je najprej potrebna sprememba upravne kulture oziroma odnosa do inovacij preden lahko inovacije vstopijo v procese ter jih pomagajo preoblikovati. Med dokaze proti tehnološko vodeni spremembi upravne kulture in upravnih procesov West (2004: 24–25) na primeru ZDA navaja še vedno prisotno nepovezanost in integriranost spletnih strani administracije ter nestandardiziranost navigacijskih orodij.¹¹ Perri (2004: 57) pa ugotavlja, da tudi upravni delavci sami pogosto

¹¹ West (2004:25) problem primerja z babilonskim stolpom, ki je zaradi prevelike želje po megalomanstvu ter vnesene različnosti jezikov kot projekt popolnoma propadel.

priznavajo da je eden večjih problemov učinkovite uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij pomanjkanje znanja s tega področja, pripravljenosti za učenje in tudi neprimerne upravne kulture, ki bi spodbujala celovitejšo izrabo orodij ki jih nove tehnologije ponujajo.

Eden najtežjih problemov, s katerim se ukvarja uprava pri nas in v svetu, je neetično ravnanje javnih uslužbencev. Temeljna etična problema sta diskreditacija organizacije v javnosti in politična korupcija. Poleg tega pa so javni uslužbenci podvrženi še drugim oblikam neetičnega ravnanja, ki so povezani z zlorabo uradnega položaja, z zanemarjanjem zakonite dolžnosti in s protipravnim ravnanjem (glej Bostič, Košir in Rajh, 1997: 15). Neetično vedenje je pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami in načeli v družbi. Na (ne) etično ravnanje javnih uslužbencev tako vplivajo številni dejavniki, kot so: lastnosti posameznika, njegova izobrazba, profesionalna socializacija, sodelavci, vodilno osebje, delovno okolje (organizacijska kultura) ter splošne družbene vrednote (Brejc, 2000: 71). Na splošno pa je neetično ravnanje povezano z zlorabo uradnega položaja, zanemarjanjem zakonitosti, upravnih in drugih nalog, oziroma vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami.

Tabela 6: Nekateri vzroki in posledice nezakonitega in nepravilnega odločanja

VZROKI	POSLEDICE
Slaba strokovna usposobljenost uradne osebe	Nezakonite odločitve in nezadovoljstvo strank, podaljšanje postopkov in dodatno obremenitev predvsem organov druge stopnje
Pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov	Podaljšanje upravnega postopka zaradi vlaganja pritožb in drugih pravnih sredstev
Kršitev predpisov zaradi vplivov in pritiskov na uradne osebe	Dokazovanje teh dejstev in okrnjen ugled upravnega organa in uradne osebe
Slaba motiviranost uradne osebe za delo	Nezainteresiranost in nepripravljenost uradne osebe za delo
Neprimerni odnosi do uradne osebe	Nepripravljenost in nezainteresiranost uradne osebe
Neprimerni medsebojni odnosi v organu	Slabo delo celotnega kolektiva

Vir: Bostič, Košir in Rajh, 1997: 45.

Nezakonito in nepravilno odločanje je mogoče odpraviti s strokovnim izpopolnjevanjem, pozitivno stigmatizacijo uspešnih uradnikov, sankcioniranjem in finančnim nagrajevanjem glede na kakovost in obseg dela.

Analiza stanja na področju upravne kulture podobno kot v tujini kaže podobno sliko tudi v Sloveniji. Rman in Lunder (2003: 110) večji pomen pri spreminjanju upravne kulture

pripisujeta predvsem upravljanju s človeškimi viri in ne drugim faktorjem, kot je v našem primeru uvajanje informacijsko komunikacijske tehnologije ter sprememb upravnih procesov vezanih na slednjo. Vendar pa Rman in Lunder (2003: 110) istočasno priznavata, da je uvajanje informacijsko komunikacijskih tehnologij v upravne procese eden izmed tistih elementov, ki s svojo prisotnostjo oblikuje smer sprememb upravne kulture. Iz povedanega torej lahko sklepamo, da je sprememba upravne kulture predpogoj za učinkovito uvajanje e-uprave in e-upravljanja, ki lahko šele nato nadalje vpliva na spreminjaje uprave kulture. Perri (2004: 71) pa dodatno opozarja, kako lahko neprimerno definiranje vloge sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij z lahkoto prisili uslužbence v stare birokratske okvire delovanja. Ameriški predsednik Clinton je ob nastopu mandata pripeljal v Belo hišo del osebj, ki je bilo vajeno enostavnosti in učinkovitosti elektronskega komuniciranja, vendar pa so ti uslužbenci to prakso opustili takoj ko so ugotovili da morajo biti ti, neformalni, dopisi arhivirani in so lahko predmet obravnave v kongresu, kar bi kasneje lahko za posledico imelo nevšečnosti za prejemnike in pošiljatelje elektronskih sporočil. Vendar pa Perri (2004: 82-83) opozarja na drug vidik spreminjanja upravne kulture zaradi uvajanja sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij (predvsem elektronske pošte) in to je povzročanje nujnega odstopanja informacijskih, komunikacijskih tokov ter tokov moči od predvidene organizacijske strukture. Tako določene skupine zaradi uporabe elektronske pošte (ali kake druge aplikacije) pridobivajo na moči v razmerju do drugih skupin kar posledično vodi v spreminjanje neformalne strukture ter poskuse tistih, katerim se zaradi tega moč vplivanja manjša, da se uporabo tovrstnih tehnologij omeji v največji možni meri. Skozi to perspektivo tudi lahko interpretiramo izogibanje uprave vsakršni spremembi, ki omogoča ljudem več vpliva na upravne procese saj to povzroča erozijo moči (ne glede na to kako to moč definiramo) v medsebojnem razmerju. Enako velja tudi na primeru slovenskih občin, ki v svoji upravni kulturi sledijo starim vzorcem, ki imajo svoje korenine v birokratskem, hierarhičnem tipu organiziranja ter zaprto-režimskem načinu razmišljanja, za kar je značilno, da je uprava sama sebi namen, da ima vedno prav, je samozadostna in deluje na podlagi sistema uslug. Edina možna sprememba je torej od zgoraj, in je dopustna zgolj v kolikor ne omejuje privzetih pravic izhajajočih iz pozicije. V nasprotnem primeru se vsakršen poskus spremembe blokira ali sabotira z namenom, da se predvidena sprememba prikaže kot neprimerna, neučinkovita in nesmiselna.

Sklep pregleda opravljenih raziskav

Pregled stanja na področju upravljaljske sposobnosti v okviru slovenske lokalne samouprave kaže naslednje značilnosti: pri nas predvsem na ravni teorije in nekaterih poskusov prakse že obstaja zavest o nujnosti povečanja upravljaljske sposobnosti uprave, na izvedbeni ravni pa še vedno obstajajo ovire, ki onemogočajo učinkovitejše upravljanje slovenskih občin. Država s pravnim okvirom občine preveč omejuje v njihovi samoiniciativnosti na področju razvoja ter jim skozi natančno določanje primernih oblik delovanja vsiljuje centralizirano politično voljo vsakokratne parlamentarne večine, ki ne razume temeljnih načel sodobnega upravljanja, ali pa jih v strahu pred izgubo lastne vloge prezira. Občine tako za izboljšanje lastnih upravljaljskih sposobnosti potrebujejo:

- sistem financiranja, ki spodbuja projektni razvoj s čim večjo angažiranostjo Evropske unije ter iskanje finančnih virov in rezerv;
- mehanizme spodbujanja združevanja v večje občine, ki bi bile samostojno pokriti predvsem potrebe po ustreznih kadrovskih virih in primernem dotoku sredstev (drobljenje občin pomeni drobljenje sredstev in manjšo investicijsko sposobnost);

- spodbujanje zaposlovanja strokovnjakov za opravljanje tistih del, ki morajo zaradi same narave upravljanja občine biti izvedeni v tem okviru, v vseh ostalih primerih pa je nujno potrebno spodbujanje oddajanja storitve v izvedbo strokovno usposobljenim podjetjem proti plačilu storitve, v kolikor bi izračun pokazal, da je to na letni ravni ceneje od zaposlovanja lastnega uslužbenca za to področje. Sočasno bi občine morale po podobnem principu oblikovati skupne službe z deljenimi stroški za tista področja kjer je to mogoče;
- zaposleni v občinski upravi bi morali biti bolj avtonomni pri sooblikovanju predlogov za razvoj območja, hkrati pa bi potrebovali znotraj pravnega okvirja večjo stopnjo avtonomije, ki bi omogočila tudi večjo odgovornost pri upravljanju občine in spremembo odnosa do zaposlitve, ki bi morala biti varovana pred političnim kadrovanjem, hkrati pa bi morala omogočati lahko menjavo tistih uslužbencev, katerim je moč dokazati, da zaupanega dela ne opravljajo vestno in na način ki bi zagotavlja konstanten napredek v občini.

3.

SOCIALNI KAPITAL IN UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST OBČIN

Nikakršno pretiravanje ni, če rečemo, da je imelo delo Roberta Putnama *Making Democracy Work* (1993) velik vpliv na politično znanost in da sta ga Goodin in Klingemann upravičeno opisala, kot nastajajočega »sodobnega klasika« (1996: 16–17). Putnamovo izhodišče je (bilo), da gosto omrežje državljske angažiranosti razvija sposobnosti za zaupanje, vzajemnost in sodelovanje (*social capital*), kar prispeva k zdravi demokraciji. Njegovo delo je imelo velik vpliv na politično teorijo (vloga civilne družbe v demokratični skupnosti), politično ekonomijo (povezanost državljske skupnosti in gospodarskega razvoja) in primerjalno in zgodovinsko analizo demokratičnih zmogljivosti narodov (vloga asociativne aktivnosti in družbenega zaupanja). Socialni kapital je pomemben input razvoja, najpogostejše pa je definiran kot družbeno zaupanje (*social trust*), ki je eden osnovnih potencialov, da družba lahko konkurira na svetovnem trgu (Fukuyama, 1995); Posebna različica teze o socialnem kapitalu se nahaja tudi v središču politike »tretje poti« (Giddens, 1999). Vendar pa je vredno poudariti, da je zdaj slovita Putnamova argumentacija o socialnem kapitalu nastala v okviru raziskovanja državljske participacije in institucionalne uspešnosti v italijanskih regijah, torej na lokalni ravni: pokazal je »skrito vsebino lokalne oblasti v Italiji« (1995: 665).

V našem prispevku se bomo osredotočili na lokalno politiko (raven), hkrati pa tudi upoštevali naraščajoča kritična opozorila in odgovore na Putnamove teze, zlasti ugotovitve, da je njegova analiza preveč družbeno osredotočena, podcenjuje pa vlogo državnih in političnih činiteljev in njihovo delovanje. Pri tem je potrebno poudariti, da vloga političnih institucij pri oblikovanju socialnega kapitala še ni povsem razjasnjena (Freitag, 2006: 123), vsekakor pa vloge institucij pri pojasnjevanju, kako politična oblast lahko prispeva k razvoju socialnega kapitala in vpliva na demokratične zmogljivosti, ne gre zanemarjati. »Socialni kapital« je pomemben tudi na »področju politike in sicer v povezavi z delovanjem političnih institucij, procesi oblikovanja politik, politično participacijo in viabilnostjo civilne in s tem tudi politične družbe.« (Tomšič, 2003: 33). Pri tem se navezujemo na izziv Newtona po raziskovanju »povezav, če obstajajo, med vladnimi politikami in strukturami in oblikovanjem socialnega kapitala« (1999: 17). Pri tem pa ne gre pozabiti, da številni programi demokratične obnove lokalne samouprave po svetu in pri nas ponujajo izvrstno priložnost za ugotavljanje pomena institucionalnega načrtovanja za socialni kapital in demokracijo. V našem prispevku bomo najprej poskušali teoretično opredeliti vlogo in pomen institucij v konceptu socialnega kapitala, potem pa povezanost socialnega kapitala in lokalnega upravljanja, s praktičnega vidika pa zlasti volitve in socialni kapital (participacija, demokratično vodenje, zaupanje in dr.).

SOCIALNI KAPITAL IN LOKALNO UPRAVLJANJE: INSTITUCIONALNI VIDIK

Čeprav ni bil začetnik koncepta »socialnega kapitala«, (pač pa npr. Coleman (1988, 1990), Bourdieu (1986)), pa je Robert Putnam eden najbolj znanih publicistov s tega področja. Največkrat citirana je njegova jedrnata opredelitev, da je socialni kapital v socialno strukturo družb vtkan sistem vrednot, norm in družbenih odnosov, ki omogočajo ljudem usklajeno delovanje za doseg želenih ciljev (1993, 1995). Pomembno pri tej opredelitvi je, da poskuša avtor povezati različne vidike v konceptu socialnega kapitala (Newton, 1993: 3). Putnam

obravnava socialni kapital kot zlitje družbenih norm (zlasti zaupanja), objektivnih značilnosti družbe (zlasti družbena omrežja) ter rezultatov (učinkov, produktivni vidik). Putnam je svoje vidike utemeljil na dvajsetletni primerjalni študiji italijanskih regij, pri čemer je najpomembnejša za dobro vladanje stopnja, do katere se približa družbeno in politično življenje v regiji idealu državlanske skupnosti (1993: 120). Njegovo merjenje »državlanskega oz. civilno-družbenega angažmaja« (*civicness*) vključuje vibrantnost asociacijskega življenja, razširjenost branja časopisov, udeležbo na referendumih in uporabo preferenčnega glasu (1993: 91–94). Vprašanje, ki si ga pri tem zastavlja, je, kako norme in omrežja državlanske (civilno-družbene) angažiranosti podpirajo dobro vlado (1993: 116). Navkljub različnim kritikam o neustrezni vzročni povezanosti, Putnam ponuja možno opisno razlago povezanosti. Ljudje se naučijo zaupati drug drugemu skozi neposredne odnose v asociacijskih in neformalnih družbenih omrežjih; izoblikuje se sposobnost za kolektivno delovanje in doseganje skupnih ciljev; državljani pričakujejo, njihovi predstavniki pa zagotavljajo kompetentno in odzivno oblast (1995: 67). Nasprotje od tega je »začarani krog«, nezaupanja, neorganiziranosti in slabega vladanja (1993: 117).

Kritike Putnamovih tez so zajele številne vidike (vzročni mehanizem, oblike in viri socialnega kapitala, distribucija socialnega kapitala in dr.), toda najpomembnejša kritika se nanaša na njegovo odločno zagovarjanje družbeno orientirane analize, pri čemer so zastopani drugi pomembni akterji, zlasti politična oblast (Levi, 1996: 19–50). Vse pomembnejše delovanje izhaja iz meščanstva (civilne družbe). Drugi vidik kritike pa poudarja, da gre za pristranost od spodaj navzgor (Newton, 1999: 17), saj lahko na socialni kapital močno vplivajo tako vladne politike kot tudi struktura oblasti, zato je Putnamova obravnava odnosa med civilno družbo in državo vsaj enostranska. Čeprav sta socialni kapital in civilna družba nepogrešljiva elementa demokratičnih družb, pa spremljanje njenega obnašanja (učinkov) ni brezpredmetno, kajti vsak socialni kapital in vsaka civilna družba še ne prinašata nujno le družbeno pozitivnih učinkov (integracije, socialni stiki, pridobivanje informacij itn.). Za vse družbene aktivnosti je nujna koordinacija. Sestavni deli civilne družbe so tudi tako imenovani »*hate groups*«, ekstremistična družbena gibanja in mafija, ki sicer posedujejo socialni kapital, vendar so za družbo (razen izjemoma) destruktivni in dezintegracijski elementi ter v nasprotju z demokratičnimi vrednotami in vedenjskimi vzorci. Posebno vprašanje je tudi, kaj sproži prostovoljni angažma in sodelovanje med državljani (Tomšič, 2003: 35). Očitno obstajajo nekatere socialne in kulturne predpostavke, ki to omogočajo (psihološke, vrednostne in moralne usmeritve), oz. so to neke individualne značilnosti, kot npr. zadovoljstvo z življenjem, trdnost moralnih vrednot, občutek pripadnosti in druge. Pomembna so tudi druga področja udejstvovanja državljanov in institucije (npr. množični mediji).

Ker se torej socialni kapital ne oblikuje izključno v okviru civilne družbe, zagovarjamo argument, da institucionalno oblikovanje lahko vzpodbuja ali otežuje asociacijsko življenje (državljsko skupnost). Z uporabo institucionalnega pristopa lahko ugotovimo, katere oblike demokracije (konsenz, neposrednost) in lokalna avtonomija prispevajo k oblikovanju pogojev, v katerih lahko uspeva prostovoljno organiziranje. Obstajata dva nasprotna pristopa k socialnemu kapitalu v literaturi (Jackman in Miller, 1988). Prvi obravnava socialni kapital in njegove komponente, kot eksogene, kjer značilnosti socialnega kapitala vzpodbujajo politične in gospodarske zmogljivosti. (Putnam, 1993). Drugi pristop poudarja endogene vidike socialnega kapitala kot rezultate (učinke) družbene in politične ureditve

(Levi 1996; Skocpol et al, 2000; Tarrow, 1996). Po Jackmanu in Millerju (1988) je endogeni pristop k socialnemu kapitalu skladnejši z izvorno formulacijo Colemana (1988, 1990), na lokalni ravni so tako za socialni kapital pomembne dolgoročne razlike med političnimi institucijami. Oblast (zlasti na lokalni ravni) oblikuje pogoje za razvoj prostovoljnih organizacij oz. socialnih omrežij. Oblast vpliva tako na oblikovanje, še bolj pa na mobilizacijo socialnega kapitala. Oblast ima kljub vsemu odločilno vlogo pri določanju stopnje vpliva, ki ga imajo organizirani interesi in posamezni državljani na demokratično delovanje in usposobljenost. Pomemben je torej tudi vpliv oblasti na socialni kapital, njegovo vlogo pa je mogoče bolje razumeti v okviru dvostranskih odnosov med civilno družbo in državo (oblastjo) in šele to omogoča ustrezno kombinacijo državljske angažiranosti in dobrega vladanja.

Predpostavljeni institucionalni okvir oblasti bistveno opredeljuje dolgoročna pričakovanja za razvoj socialnega kapitala v vsaki skupnosti; oblast ima pomembno vlogo pri »okvirjanju« civilne družbe. Priložnost za asociativno dejavnost oblikujejo ustavni in zakonski okviri, struktura in običaji oblasti ter tradicija in običaji političnega življenja. Socialni kapital uspeva ali ne uspeva »v institucionalnem okviru, ki vpliva na akterje (igralce), pravila igre in ustrezne učinke« (Foley in Edwards, 1996: 47). Putnam je institucionalni okvir obravnaval kot konstanto, formalistično in statično. Iz »nove institucionalne teorije« pa poznamo, da ima institucionalni okvir tako neformalne kot formalne elemente, in da so zanj značilne tako spremembe kot tudi stabilnost (Brezovšek, 1995). Institucije niso enostavno upravne in politične organizacije, so tudi vrsta rutin, norm in vzpodbud, ki oblikujejo ali zavirajo individualne preference in vedenje. »Institucije so navade, ne stvari« (Fox in Miller, 1995: 91). Putnam je spregledal interakcijo med institucionalnim oblikovanjem in socialnim kapitalom. Vlogo socialnega kapitala pa je mogoče razumeti samo, če upoštevamo tudi institucionalno spremenljivko. Institucionalni okvir lokalnega upravljanja, ki prispeva k oblikovanju in mobilizaciji socialnega kapitala, zajema odnose s prostovoljnim sektorjem, možnosti javnega (političnega) sodelovanja, odzivnost odločanja in demokratično vodenje.

SOCIALNI KAPITAL IN ZMOGLJIVOST LOKALNE OBLASTI (UPRAVLJANJA)

Modernizacija lokalnega upravljanja in koncept skupnostne zmogljivosti

Vse do nedavnega je bil koncept skupnostne zmogljivosti povezan z materialnimi viri in gospodarskim potencialom, ki je bil na razpolago lokalnim sistemom in ni imel večjega družboslovnega vpliva. Z oblikovanjem koncepta socialnega kapitala pa so družboslovci začeli obravnavati lokalne sisteme v okvirih njihovih virov oziroma kapitala. Skupnostni kapital je tako koncept, ki je opredeljen na eni strani z obstoječimi pogoji lokalnih oblasti, na drugi strani pa z možnostmi, ki jih lahko uporabi ta skupnost za reševanje posameznih problemov oziroma splošneje rečeno za vzpodbujanje lokalnega razvoja.

Skupnostni kapital je dinamičen pojav, proces, ki se odvija v vsaki »aktivni« lokalni skupnosti. Vsaka aktivnost, ki jo podvzema skupnost, spreminja stanje skupnostnega kapitala: lahko ga krepi, lahko pa tudi slabi, odvisno od ciljev in namenov dejavnosti in končnih učinkov. Spremembe v skupnostnem kapitalu so lahko tudi posledica sprememb v okolju lokalne skupnosti (ekonomske, teritorialne, politične). Skupnostne zmogljivosti so povezane s človeškim kapitalom, socialnim kapitalom in organizacijskimi sposobnostmi. Skupnostne zmogljivosti so opredeljene z različnimi značilnostmi lokalne skupnosti: lokalno

identifikacijo, vključenostjo v lokalne zadeve, sposobnostjo reševanja lokalnih problemov in dostopa do materialnih in tehnoloških virov. (Chastin et al, 2001: 14). Drugi avtorji poudarjajo spretnost in talente, družbena omrežja, občutek skupnosti, lokalno vodenje, zaupanje in razumevanje skupne zgodovine (Godman et al, 1988: 258–278); Norton et al, 2002). V osnovi skupnostnega kapitala je struktura in kvaliteta družbenih odnosov, ki vzpodbuja občansko participacijo lokalnega prebivalstva v javnih razpravah in procesu odločanja in reševanja lokalnih problemov.

Razvoj socialnega kapitala kot skupnostnega vira je povezan z reformo lokalnega upravljanja, to je procesom modernizacije in povečano kompleksnostjo v lokalnem javnem sektorju ter spremembami v strukturi lokalne oblasti, ki se odmika od monolitične, hierarhične, visoko standardizirane, birokratske tehnologije k mikrokorporativistični mrežni organiziranosti v službi uporabnikov (Bailey, 1999: 262). Struktura lokalne oblasti se razvija v smeri večnamenske organizacije institucij in diskrecije pri določanju vrste skupnostnih služb; partnerskega sodelovanja z zasebnimi in prostovoljnimi organizacijami in drugo. Vse to povzroča fragmentacijo javnega sektorja in problem horizontalne koordinacije v policentričnem okolju. Partnerstvo povečuje učinkovitost virov, izboljšuje uporabo obstoječih virov ter zmanjšuje podvajanje in skupne stroške. Strategije za doseg te ciljev pa so: izgradnja vodenja (vodstva) v skupnosti za mobilizacijo lokalnega prebivalstva pri reševanju lokalnih problemov in udeležbi pri odločanju; razvijanje skupnostnih organizacijskih temeljev, to je okrepitev obstoječih institucij in vzpostavljanje novih institucij, ki bodo odgovorne za zadovoljevanje lokalnih potreb; organiziranje skupnosti in nudenje pomoči za ugotavljanje in organizacijo njenih potreb in ciljev; ter ne nazadnje izgradnja partnerstva, ki vodi k razvoju vezi med obstoječimi organizacijami in institucijami, kar vključuje lokalne koalicije ter različne povezave in sodelovanje pri reševanju specifičnih lokalnih problemov. Socialni kapital vpliva na omrežno sposobnost lokalne oblasti in vzpodbujanja strategije, ki lahko pozitivno prispevajo k oblikovanju teh virov v njihovih skupnostih. Gre za vzpostavljanje »usposobljene avtoritete (oblasti) na lokalni ravni.

Povezovanje vloge lokalne oblasti z njeno zmogljivostjo

V zadnjih letih je v literaturi zelo izpostavljen problem odločitve in opredelitve ustrezne vloge (lokalne) oblasti, ki pri tem upošteva različne »zmogljivosti države« pri gospodarskih in političnih odnosih ter izvrševanju njenih funkcij. Razkorak med funkcijami in zmogljivostjo oblastnih organov je mogoče preseči z izboljšanjem učinkovitosti in uspešnosti uporabe javnih virov ali pa z pozitivitvijo in obnovo javnih institucij. Tabela 7 prikazuje shemo, ki jo predlaga svetovna banka za uskladitev funkcij za zmogljivosti v okviru lokalne oblasti (upravljanja).

Tabela 7: Minimalistične, posredniške in aktivistične funkcije lokalne oblasti

<i>Minimalistične funkcije</i>	<i>Posredniške funkcije</i>	<i>Aktivistične funkcije</i>
<i>Zagotavljanje lokalnih javnih dobrin</i>	<i>Reševanje problema prelivanj</i>	<i>Koordinacija javno-zasebnega partnerstva</i>
	<i>Regulacija monopola</i>	<i>Razvoj socialnega kapitala</i>
	<i>Preseganje nepopolnih informacij</i>	

Vir: World Bank Development Report (1997: 27).

Iz tabele je razvidno, da gre za tri temeljne ravni, na katerih lahko lokalna oblast intervenira in sicer v odvisnosti od njene institucionalne zmogljivosti. Celotno za izvajanje »minimalnih funkcij« mora imeti lokalna oblast tako možnost zbiranja sredstev kot institucionalno sposobnost za nujno regulativo in zagotavljanje nujnih lokalnih dobrin, ki bistveno ne presegajo posamezne skupnosti. Zahteve do lokalne oblasti so seveda večje pri zagotavljanju posredniških funkcij; lokalna oblast nima na izbiro, če bo, ampak samo kako bo najbolje posredovala, pri čemer lahko sodeluje z zasebniki (tržno) in civilno družbo pri nudenju teh storitev (dobrin). Končno pri izvedbi aktivističnih funkcij, to je pri izboljšanju koordinacije in razvoju socialnega kapitala, mora lokalna oblast delovati z zelo izkušeno in izpopolnjeno sposobnostjo za vladanje (upravljanje) in še takrat zelo skrbno.

Številni avtorji poskušajo razlikovati različne dimenzije te upravljaljske (*governance*) sposobnosti. Na primer Polidano (2000: 810) razlikuje »policy sposobnost«, to je usposobljenost strukture za odločanje in koordinacijo, »implementacijsko sposobnost«, to je usposobljenost za izvrševanje, odločitev in uveljavljanje pravil ter »operativno učinkovitost«, to je sposobnost za učinkovito razdelitev storitev (dobrin) na ustrezni kvalitetni ravni. Podobno predlaga Grindle (1996) nekoliko širšo štiristopenjsko razčlenitev zmogljivosti države (lokalne oblasti), ki vključuje institucionalno, tehnično, upravno in politično zmogljivost. Obe klasifikaciji državnih zmogljivosti sta pomembni za lokalno upravljanje, čeprav se bomo osredotočili samo na to zadnjo Grindlovo shemo.

Grindle (1996: 8) povezuje **institucionalno zmogljivost** oblastnih organov z njihovo sposobnostjo vzdrževanja avtoritativnih in učinkovitih »pravil igre«, reguliranja ekonomskih in političnih odnosov ter zagotavljanja prvenstva njenih politik, pravnih običajev in norm družbenega in političnega vedenja. Lokalna oblast lahko to sposobnost izpeljuje predvsem iz svojih odnosov s centralno oblastjo in to v skladu s stopnjo vzajemnega zaupanja v teh odnosih. Centralna oblast pri tem pričakuje, da bo pri prenosu funkcij na lokalno oblast, le-ta ravnala odgovorno in odzivno, sicer bo to zaupanje spodkopano. Lokalna oblast pa ima lahko zaupanje v takšen prenos samo, če je zasnovan na jasnih in skupnih razumevanjih prenesenih funkcij in pričakovanih stroških zanje.

Tehnična zmogljivost po Grindlu (1996: 8) je povezana s sposobnostjo lokalne oblasti, da vzpostavi, upravlja in razvija konkretne gospodarske strategije, ki jih oblikujejo analitiki in managerji z ustreznim znanjem, izkušnjami in stiki. Z vidika centralne oblasti je to pomembno za vzpostavitev koherentne makroekonomske stabilizacije oziroma ustrezne politike, po drugi strani z vidika lokalne oblasti pa je ta zmogljivost povezana z učinkovitim vodenjem in strateško usmerjenostjo različnih organizacij in organov ter njihovim povezovanjem in napredovanjem lokalne skupnosti.

Lokalna oblast najverjetneje ni sposobna uresničiti te svoje vloge, če nima razvite **upravne zmogljivosti**, to je učinkovitega upravljanja lokalnih zadev in ponudbe lokalnih javnih storitev (dobrin). Vsak poskus lokalne oblasti, da prevzame bolj aktivistične funkcije ne zagotavlja nujno zunanje vire in podporo, če obstaja npr. široko razširjeno mnenje, da lahko ta bolj aktivistična vloga spodje sposobnost lokalne oblasti pri usmerjanju pozornosti k »glavnim zadevam«.

Grindlova (1996: 44) četrta kategorija pa je **politična zmogljivost**, ki se nanaša na sposobnost za reševanje konfliktov, odzivnost na zahteve državljanov, upoštevanje predstavnosti interesov in zagotavljanje možnosti za učinkovito politično participacijo. Seveda obstaja dolga tradicija, ki izhaja iz J.S. Milla, v politični misli, ki gleda na lokalno upravljanje kot sredstvo za razvijanje političnih sposobnosti v okviru demokratične države z zagotavljanjem: sredstev za prilagajanje in usklajevanje pluralističnih pogledov v družbi; priložnosti za državljanke, da aktivno sodelujejo pri oblasti; in služb v skladu z lokalnimi potrebami in prioriteta. Vendar pa Bailey (1995: 5) poudarja: »Vse te točke so trditve, oziroma v najboljšem primeru njihova uspešnost ni dokazana«. Tako, da je politična sposobnost lokalnih oblasti najbrž dejansko odvisna, vsaj deloma, od njihove pripravljenosti in sposobnosti, da presežejo težnje po racionalni apatiji in ignoranci, ki ju osvetljuje teorija javne izbire zato, da aktivira pluralnost skupin v deliberativnem procesu, ki najpogosteje vpet v raven, kjer so odločevalci relativno blizu državljanom, katerim naj bi služili.

Razsežnost institucionalne, tehnične, upravne in politične zmogljivosti, ki prisiljujejo lokalno oblast, da se usmeri bolj v aktivne funkcije, so odvisne zlasti od vrste skupnostnih virov, kar ni lastnost institucij, pač pa je povezano z razvijanjem skupnega delovanja, torej socialnega kapitala.

Odpiranje možnosti za razvoj socialnega kapitala na lokalni ravni

Ekonomski in politični razvoj političnih skupnosti (lokalnih skupnosti) nista odvisna samo od fizičnega in človeškega kapitala, ampak še posebej tudi od socialnega kapitala. S konceptom socialnega kapitala se želi izraziti zamisel, da obstajajo značilnosti skupnosti, ki lahko delujejo kot kapital. Če so v skupnosti, v kateri živimo, bolj razširjene, nam to omogoča večjo ustvarjalnost na celem nizu področij. Razen, da smo učinkoviti pri delovanju političnih institucij, je višja raven socialnega kapitala zelo spodbudno vplivala na ekonomsko učinkovitost (Fukuyama, 1995), na izobrazbeno raven otrok, na zdravje državljanov itd. V nasprotju s fizičnim in človeškim kapitalom socialni kapital ni značilnost posameznikov ali institucij, pač pa nastaja v »prostoru med ljudmi« in vpliva na njihovo sposobnost povezovanja z drugimi, zlasti izven neposrednih in intimnih odnosov. V primerjavi z drugimi oblikami kapitala se socialni kapital samoutrjuje in povečuje (Putnam, 1993: 38). Njegova izčrpanost se verjetneje dogaja zaradi premajhne kot prevelike uporabe. Ključne razsežnosti socialnega kapitala so omrežja državljanske povezanosti, vzajemnost med ljudmi ter zaupanje. Uravnotežena, vsesplošna vzajemnost med ljudmi in vodoravne vezi med udeleženci (mreža državljanskega zavzemanja) pripeljejo do zaupanja, s tem da zmanjšujejo spodbude za izogibanje obvezam, negotovost in ustvarjajo vzorce za prihodnje sodelovanje (Putnam, 1993: 177). Socialni kapital in razvijanje socialne kohezije pa ovirajo vplivi *rent-seeking* skupin, lobiranje za politike, ki povzročajo nesorazmerne stroške preostali družbi, itd.

Povezanost med socialnim kapitalom in omrežnimi zmogljivostmi, lokalne oblasti (upravljanja) pa je običajno utemeljena na analizi načinov – kako »struktura politične priložnosti« (Tarrow, 1994) vpliva na dostopnost in oblikovanje socialnega kapitala v določeni skupnosti. Ta koncept »strukture politične priložnosti« uporabljajo avtorji, da bi opisali odprtost, šibke točke, vire in omejitve političnega sistema samega. Tarrow (1994: 85, 86) opredeljuje ta koncept kot tiste razsežnosti političnega okolja, ki vzpodbujajo ljudi h kolektivnemu delovanju in sicer z vplivanjem na njihova pričakovanja uspeha ali neuspeha. Te razsežnosti so podvržene velikim spremembam, ki jih povzroča odpiranje dostopa do

oblasti, spreminjanje povezav ter cepitve v in med elitami. Maloney et al. (2000) opozarjajo, da ta koncept prispeva k razumevanju kako spremembe v tej strukturi političnih priložnosti vplivajo na prostovoljne organizacije in njihovo angažiranost ter povezovanje z lokalno oblastjo, pri čemer je potrebno upoštevati tri značilnosti političnega sistema, v okviru katerih potekajo ti odnosi prva. To je »formalna institucionalna struktura« se kaže v stopnji decentralizacije, stopnje koherentnosti v javni upravi in sposobnosti lokalne oblasti, da vsili pogoje ali zahteve za sodelovanje s prostovoljnim sektorjem. Druga je »neformalni način«, kako je ta ureditev uporabljena. Različne lokalne oblasti razvijajo različne kulture do prostovoljnega sektorja (2000: 810, 811). Ta ureditev lahko sega od popolne izključitve do omejenega angažiranja in povezovanja samo s tistimi skupinami, ki delijo z njimi ideološko ali profesionalno bližino, ali pa gre za aktivni »integrativni« pristop, ki vzpodbuja odnose tudi z marginalitiranimi skupinami. Tretja značilnost je »asociativna angažiranost«, na katero vpliva politični okvir v katerem lokalna oblast vzpostavlja politične povezave in rešuje konflikte med političnimi elitami in sicer s prisotnostjo ali odsotnostjo zaveznikov (Maloney et al., 2000: 811), kar odpira prostor za prostovoljna združenja, da se povežejo z ustreznimi frakcijami, ki iščejo podporo v tem sektorju.

INSTITUCIONALNI OKVIR OBLIKOVANJA SOCIALNEGA KAPITALA NA LOKALNI RAVNI

Odnosi s prostovoljnim sektorjem (civilna družba)

Socialni kapital je odločilen za razvoj civilne družbe – organizacij in socialnih omrežij, ki so v prostoru med družino (privatno sfero) in državo (javno sfero). Putnam kot predpogoj gospodarskega razvoja in učinkovite vlade postavlja socialni kapital, ki ga predstavljajo družbene norme in socialno omrežje. Socialno omrežje pospešuje usklajevanje in komunikacijo ter povečuje obseg informacij s širjenjem znanja med člani. Če se preteklo uspešno sodelovanje ukorenini v omrežje, služi kot »kulturno merilo« za nadaljnje sodelovanje. Po Putnamu in številnih drugih avtorjih prostovoljne organizacije pomembno vplivajo na potencial socialnega kapitala v družbi. Prostovoljne organizacije so neodvisne, organizacijsko heterogene in avtonomne. Njihove dejavnosti pokrivajo širok spekter družbenih interesov in potreb. Delujejo na prostovoljni bazi; aktivni člani so prostovoljci ali profesionalci, drugi člani so navadno le simpatizerji ali zagovorniki podobnih stališč ali nazorov, ki jih poosebljajo organizacije.

Slovenija je država z nizkim članstvom v prostovoljnih organizacijah in glede na prostovoljno delo sploh. Od svetovnega (in evropskega) povprečja pozitivno odstopa le članstvo v lokalnih skupnostih, kar je zasluga zlasti številnih gasilskih društev, ki so slovenska značilnost. Po letu 1992 se je članstvo v skoraj vseh prostovoljnih organizacijah podvojilo ali potrojilo, izrazito je upadlo le članstvo v sindikatih. Nekoliko manj izrazito kot članstvo se povečuje tudi prostovoljno delo. Največje spremembe beležijo športno rekreativna društva, službe socialnega varstva ter izobraževalno kulturne organizacije. Slovenija se glede na prostovoljno dejavnost uvršča prav v povprečje štirinajstih evropskih držav. V Sloveniji je več članov v sindikalnih in lokalnih skupnostih kot v drugih državah ter manj članov v organizacijah za varstvo človekovih pravic, varstvo okolja ter v ženskih mirovnih gibanjih. Slovenska civilna družba je s tega vidika očitno zamudnica, vendar ne tolikšna, kot nekatere druge postsocialistične države. Kar 60 odstotkov društev deluje predvsem na lokalnem nivoju, na regijskem 21 odstotkov in samo 14 odstotkov na nivoju

države in kar 78 odstotkov nevladnih organizacijah prejema sredstva od lokalnih oblasti, bodisi kot finančno podpora, kot zagotavljanje prostorov za delovanje, posojanje kadrov ali izposoje tehnične opreme. (Kolarič in drugi, 2006: 16).

Neka druga raziskava je pokazala, da v slovenskih občinah deluje povprečno petdeset civilno družbenih organizacij na občino. Pri tem več kot tri četrtine delujočih civilno družbenih organizacij občine finančno podpirajo, dobra desetina dobiva druge oblike občinske pomoči (najem prostorov, sponzorstva, dotacije, svetovanje). Približno četrtna slovenskih občin nima civilno družbenih organizacij, ali njihovega delovanja ne zaznava in jim ne daje nobenih oblik pomoči (Podmenik, 2005: 26). Metode, ki jih navajajo te organizacije, da jih uporabljajo pri sodelovanju z lokalnimi oblastmi v Sloveniji, pa so naslednje: osebni razgovori (94,1 %), telefonski razgovori (76%), pošiljanje pisnih gradiv o problemu (67,3%), udeležba na seji delovnih teles občinskega sveta (37,6%), objava javnih pisem v medijih (21,4%), z dopolnili k gradivu, ki so v postopku. (Kolarič in drugi, 2006: 152). Stopnjo sodelovanja med občinskimi upravami in civilno družbenimi organizacijami razkriva podatek, da je predloge teh organizacij zabeležilo 43 odstotkov slovenskih občinskih uprav, v 55 odstotkih občin pa ni bilo predlogov s strani teh organizacij. (Podmenik, 2005: 27). Približno polovica slovenskih občin tako vzdržuje komunikacijske odločevalske kanale s civilno družbenimi organizacijami, kar ne velja za drugo polovico občin. Nevladne organizacije so tudi izvajalke določenih storitev, najpogosteje v večjih občinah ali za več občin hkrati.

Institucionalna podpora in priznanje prostovoljnih organizacij s strani lokalnih oblasti v Sloveniji je še dokaj šibka. Institucionalna ureditev lokalnega upravljanja (oblasti) lahko bolj vzpodbuja nekatere vrste dejavnosti, nagrajuje skupine (organizacije) s posebno notranjo strukturo, vpliva na raven prostovoljne dejavnosti (s podporo, donacijami), omogoča dostop do drugih skladov in informacijskih mrež in drugo. Predvsem se na tem področju razvijajo svetovanja in vključenost, partnerstvo in podobno, čeprav še vedno prevladujejo oblike sodelovanja individualnih državljanov v primerjavi z organizacijskimi skupinami. Prevladuje bolj instrumentalni kot pa demokratični pristop k odnosom med lokalno oblastjo in prostovoljnim (nevladnim) sektorjem.

Možnosti za državljansko participacijo

Institucionalni okvir lokalnega upravljanja lahko vpliva tudi na pričakovanja v zvezi z oblikovanjem novih skupin (organizacij) in novimi oblikami in obsegom socialnega kapitala. Z zagotavljanjem možnosti za participacijo lahko lokalna oblast vpliva na državljanski apetit po civilnem angažiranju ter pristojnostih zanjo. Lokalno upravljanje je pomembna arena za praktično »civilno izobraževanje«. John Stuart Mill (1974) je že v devetnajstem stoletju ugotavljal, da je participacija na lokalni ravni del posebnega treninga državljanov in praktični vidik politične izobrazbe državljanov. Lahko bi rekli, da je zgodovina potrdila tudi resničnost Tocquevillove trditve, da lokalne institucije predstavljajo moč svobodnih narodov (1990). Lokalna raven ponuja državljanom možnosti za uresničevanje njihove svobode in za izražanje njihove lokalne identitete na način, ki je drugačen od višjih ravni oblasti, hkrati pa se z višjimi ravnmi oblasti dopolnjuje. Lokalna oblast ima pomembno vlogo pri razvoju socialnega kapitala, kajti vsaj teoretično je to institucija, ki je lahko dostopna državljanom, ki se ukvarja z zadevami v skupnostnem interesu in sposobna mobilizirati veliko število udeležencev (Brezovšek, 2005).

Lokalne oblasti uporabljajo različne participativne metode za uresničevanje različnih ciljev, za približevanje različnim skupinam državljanov (organizacijam) in za reševanje različnih problemov. Če je deliberativni pristop najbrž najboljši za razvoj socialnega kapitala, pa je lahko tudi neprimeren za iskanje hitrih odgovorov od (pre) zaposlenih ljudi ali pri policy izbirah, ki so močno omejene z zakonodajo ali dostopnimi viri. Razširitev socialnega kapitala je del racionalnega oblikovanja institucij za pospeševanje participacije. Povečana participacija pa lahko zagotavlja večjo demokratično legitimnost lokalne oblasti in nov vidik vključenega in odgovornega državljanstva. Participacija je tudi sredstvo za izboljšanje kvalitete, primernosti in stroškovne učinkovitosti lokalnih služb. Možnosti za participacijo, ki vključujejo različne deliberativne oblike, lahko dejansko oblikujejo socialni kapital v smislu razvijanja norm zaupanja in vzajemnosti, ki omogočajo bodoče kolektivno delovanje. Na lokalni ravni je lažje uresničiti predlagane rešitve in preveriti konkretne rezultate, participacija pa je v tem primeru sredstvo za izboljšanje načrtovanja in sprejemanja odločitev. Participacija seveda ni isto kot socialni kapital. Lokalna oblast lahko išče participativne vzpodbude tudi iz managerskih razlogov (iskanje uporabniških informacij), instrumentalnih razlogov (zadovoljitev statutarnih zahtev), kot zasilni izhod iz težav ali celo ciničnih razlogov, kot je legitimiranje že sprejetih odločitev ali razpršitev odgovornosti za nepopularne ukrepe.

Rezultati raziskav v Sloveniji kažejo na porast formalnih in neformalnih oblik participacije državljanov na lokalni ravni. Med formalnimi oblikami, kamor štejemo referendum, ljudsko iniciativo in zbor občanov, je zabeležena predvsem rast števila zborov občanov, medtem ko je število preostalih dveh bolj ali manj konstantno. Referendum kot oblika neposredne demokracije je precej redko uporabljena oblika, v 95,5 odstotkih občin v mandatu 2002–2006 niso organizirali nobenega referenduma, medtem ko so v kar 86,4 odstotkih občin organizirali zборе občanov. (Lavtar, 2006). Lokalni referendumi so bili najpogostejši v primerih ustanavljanja novih občin, zbori občanov pa se pogosteje uporabljajo ob obravnavi prostorskih aktov, saj občine k temu vzpodbujajo vsaj delno tudi prostorska zakonodaja. Med neformalnimi oblikami participacije je najbolj razširjeno zbiranje podpisov, sledijo protesti in peticije. Večinoma neformalnih pobud je bila sprožena s protestnim namenom in po vsebini prevladujejo okoljski problemi, infrastruktura, javne storitve in prostorski načrti. Glavni akterji pobud so bile skupine občanov, sledijo posamezniki in šele potem nevladne organizacije (Podmenik, 2005). Organizacija javnih protestov, cestnih zapor in vaških straž, zaradi preselitve romske družine iz Ambrusa v Ivančni Gorici, pa kaže tudi na možnost negativnih učinkov participacije, zasledovanje posebnih interesov in destruktivnost na lokalni ravni.

Vpliv na odločanje in odzivnost

Institucionalni okvir ima pomembno vlogo pri določanju stopnje vpliva, ki ga imajo državljanji in skupnosti (organizacije) na kolektivno odločanje na lokalni ravni. Prostovoljne organizacije lahko dobijo finančno podporo od lokalnih organov, toda institucionalna ureditev jim ne zagotavlja nujno dostop do političnega odločanja. Individualni državljanji so lahko vzpodbujani k »participaciji, vendar kmalu ugotovijo, da je njihov vpliv omejen na posvetovanje in pripombe k posameznim službam. Celotno tam, kjer institucionalna ureditev omogoča vključitev državljanov in skupnosti (organizacij) v oblikovanje politik, lahko socialni kapital prispeva k demokratičnemu delovanju samo tam, kjer odločevalci dejansko

prisluhnejo državljanom in upoštevajo njihove preference. Največje opozorilo, oziroma nevarnost za participacijo med državljani je njihova zaznava, oziroma izkušnja o pomanjkljivi odzivnosti lokalnih organov oblasti na njihove pripombe in nasvete. Raziskave kažejo, da ljudi od participacije odvrtaajo predvsem spoznanja, da se kljub njihovim pripombam nič ne spremeni. V veliki večini primerov je zato zaznati neuspešno povezanost rezultatov posvetovanj s procesom odločanja. Socialni kapital torej ostaja »latentni pojav« v odsotnosti odzivnih političnih institucij. Problem predstavlja tudi postavljanje dnevnega reda, neodločanje in medijska manipulacija, ki lahko ovirajo udejanjanje socialnega kapitala.

Odnosi med različnimi akterji lokalne oblasti, formalno močjo in zaznavo vpliva na odločanje na lokalni ravni so kazalnik stvarnega delovanja oblasti na tej ravni. Formalna in neformalna razdelitev moči na lokalni ravni nam razkrije najvplivnejše akterje, in kako delujejo politični kanali predstavnštva. Čeprav bi morala biti moč enakomerno porazdeljena na vse subjekte, je v praksi seveda skoncentrirana na določene (politične) akterje, medtem ko imajo drugi posamezniki ali skupine malo vpliva na odločanje, razkriva pa se tudi razkorak med političnimi cilji in potrebami državljanov. Pri nas ima daleč največji vpliv na odločanje v občini župan (41,5 odstotkov). Na drugem mestu je občinski svet (25,5 odstotkov), še bolj zanimivo pa je, da so na tretjem mestu politične stranke, (16,0 odstotka) in šele na četrtem mestu občinska uprava (4,0 odstotka). Pri odgovorih z ankete je najbolj presenetljiv prav majhen vpliv občinske uprave. Majhen vpliv imajo tudi civilna družba, lokalni podjetniki, mediji in tudi običajni državljani. Kako vplivajo državljani na politične odločitve v občini, pa je razvidno iz naslednjega vprašanja (tabela 8), pri katerem lahko ugotovimo, da sta najpomembnejša kanala vplivanja na politične odločitve v občini volitve in referendum.

Tabela 8: Politična participacija na lokalni ravni I.

		DA	NE	B.O.
a	z glasovanjem na lokalnih volitvah	84,1	15,7	0,2
b	z dopisom na občino	11,2	88,6	0,3
c	s pogovorom z občinskimi svetniki	17,3	82,4	0,3
d	s pogovorom z županom	19,2	80,6	0,2
e	s podpisom peticije	15,0	84,6	0,4
f	z udeležbo na zboru občanov	27,0	72,8	0,2
g	z glasovanjem na občinskem referendumu	53,4	46,3	0,3
h	z udeležbo na demonstracijah, protestih, stavkah	3,8	96,1	0,2
I	z objavo v lokalnih medijih	3,9	95,8	0,3

Vprašanje se je glasilo: »Ali nam lahko zaupate, ali ste že kdaj sodelovali pri odločanju v vaši občini na katerega od spodaj navedenih načinov?«. Vir: Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji« (2003).

Odprtost in odzivnost lokalne oblasti (institucij) seveda sama po sebi še ne zagotavlja, da bo socialni kapital uporabljen (mobiliziran) za demokratično vladanje. Kot opozarja Beetham (1996: 30) obstajata vsaj dva kriterija – ljudskega nadzora in politične enakosti, ki opredeljujeta demokratično prakso. Javna (politična) participacija je nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za demokracijo. Institucionalna ureditev, ki omogoča interesnim skupinam in posameznim državljanom dostop do oblasti še ne zagotavlja nujno demokratičnega odločanja. Kot poudarjajo kritiki pluralističnega modela je nujen tudi konflikt med tekmujočimi interesnimi skupinami; povečana participacija še ni nujno tudi povečana demokracija. Socialni kapital je zagotovo vir demokracije tam, kjer institucionalna ureditev oblasti omogoča maksimiranje politične enotnosti in državljanski nadzor. Demokratično

vodenje institucij omogoča mobilizacijo državljske aktivnosti, pa tudi posredovanje tamkajšnjih zahtev ter oblikovanje skupnih stališč. Odnos med socialnim kapitalom in demokracijo je torej izoblikovan s sposobnostjo vladajočih institucij, da posredujejo v konfliktu s poslušanjem, kanaliziranjem in usklajevanjem različnih državljskih zahtev, ki jih ti postavljajo skozi civilne politične asociacije. Za demokratično vladanje je nujno preseči tudi različne socialne izključenosti (žensk, Romov, tujcev).

SKLEP

Naše izhodišče je v tem prispevku povezano z ugotovitvijo o pomenu institucionalne spremenljivke pri oblikovanju in mobilizaciji socialnega kapitala. Socialni kapital lahko ostane latentni pojav v primeru odsotnosti odzivnih in inkluzivnih institucij. Institucionalni okvir igra pomembno vlogo pri odločanju, ali so skupine državljanov sposobne uporabiti dostop do odločanja, ali imajo odločevalci sposobnost odzivanja ter ali so posamezne skupine (de) privilegirane v primerjavi z drugimi pri izvajanju vpliva. Socialni kapital lahko postane učinkovit vir demokracije, če so odločevalci dostopni in odzivni do državljanov. Socialni kapital ne moremo poljubno ustvarjati, zato pa lahko zanj poskušamo oblikovati bolj ali manj ugodno okolje. Značilnosti politike kot so učinkovitost institucij, delovanje pravne države in demokratičnost politike vplivajo na razvitost socialnega kapitala. Pri obravnavi povezanosti socialnega kapitala in političnih institucij na lokalni ravni smo opozorili na probleme politične participacije, zaupanja državljanov v politično oblast in njene akterje ter naravo civilno-družbenega sektorja. Pri preseganju začaranega kroga nezaupanja, neangažiranosti in šibke demokracije je potreben tudi pristop »od zgoraj navzdol«, ki bi zagotovil institucionalno preoblikovanje v lokalnem upravljanju. Odpreti je potrebno in oblikovati ustrezno politično strukturo in vzpostaviti odnose zaupanja, kar bo pozitivno prispevalo k oblikovanju socialnega kapitala v okviru lokalnih skupnosti. Oblikovanje in mobilizacija socialnega kapitala v lokalni skupnosti sta odvisna tako od procesov kot od vsebine institucionalizacije lokalnega upravljanja (*governance*). Ta je utemeljen na participaciji. Legitimnosti, usmerjenosti h konsenzu, odzivnosti, odgovornosti, preglednosti, enakosti, pravičnosti in nepristranskosti. Koncept lokalne demokracije (*local democratic governance*) torej temelji na naslednjih zmogljivostih lokalnih oblasti: zmogljivost političnega odločanja, to je sprejemanja uravnoveženih in koordiniranih odločitev; demokratični zmogljivosti, to je odprtosti in konzistentnosti lokalne oblasti; zmogljivosti participacije posameznikov in družbenih skupin, zmožnosti odzivanja in skladnosti političnih ciljev s stvarnimi možnostmi in potrebami skupnosti, ki se odločajo tudi v zadovoljstvu državljanov z javnimi službami in storitvami. Volitve, volilni procesi in volilna participacija so nujni element takšnega koncepta lokalne demokracije, povezan zlasti s problemom razpoložljivih možnosti oziroma poti za vključevanje različnih akterjev v lokalno upravljanje.

4.

ANALIZA UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI SLOVENSКИH OBČIN: EMPIRIČNA RAZISKAVA MED DIREKTORJI OBČINSKIH UPRAV

Metodološki opombe k analizi

Merjenje upravljaljske sposobnosti slovenskih občin se je v okviru projekta "Upravljaljske sposobnosti in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah" izvajalo z anketnim vprašalnikom, ki je bil februarja 2007 naslovljen na direktorje 193 občinskih uprav. Zbiranje vrnjenih vprašalnikov ter vnašanje podatkov v skupno bazo se je končalo 3. aprila 2007. Vprašalnik je bil sestavljen iz petih vsebinskih sklopov ki so vključevali kadrovsko-organizacijske vidike, finančne vidike, vidike medobčinskega sodelovanja, vidike uvajanja podjetniških načel v delovanje občinske uprave ter vidike upravno-političnih razmerij v okviru občinskega sistema. Vprašanja so bila večinoma zaprtega tipa z dodatno odprto možnostjo. Do 3. aprila je anketne vprašalnike vrnilo 118 od 193 občin, kar je 61,1% vseh slovenskih občin. To zadošča tudi za veljavno statistično sklepanje na lastnosti celotne populacije na podlagi dobljenega vzorca. Pri tem je potrebno izpostaviti, da so bile v tej točki zaradi objektivnih razlogov v raziskavo zajete samo občine, ki so bile ustanovljene pred letom 2006. Del podatkov o financiranju občin je bil naknadno pridobljen iz statistik objavljenih na spletnih straneh Ministrstva za finance RS. Podatki so obdelani s programskim paketom SPSS za obdelavo podatkov v namene družboslovnega statističnega raziskovanja. Vsi odstotki v analizi se nanašajo na število občin, ki so na posamezno vprašanje odgovorile (v tabelah označeno z N). V tabelah je za občinsko upravo uporabljena oznaka OU.

Kadrovsko organizacijski vidiki

Z vidika uspešnega in učinkovitega upravljanja organizacije (posledično tudi občine, kot institucije) je nujna ustrežna kadrovska struktura, ki zagotavlja optimalne delovne procese ter maksimalen output ob čim manjšem inputu različnih virov¹² (finančnih, kadrovskih, časovnih,...).

Tabela 9: Osnovne lastnosti organiziranja občinske uprave

	Organiziranost OU		Delitev organov OU	
	(N=)	%	(N=)	%
Enovita OU	91	77,1		
Deljena OU	27	22,9		
Skupaj	118	100		
OU ima vsaj en skupen organ z drugo občino			57	48,3
OU ima v celoti lastne organe			61	51,7
Skupaj			118	100

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

V tem razdelku poskušamo predstaviti stanje v slovenskih občinskih upravah na podlagi izvedenega anketnega vprašalnika. Izmed 118 občin, ki so odgovorile na anketni vprašalnik je 77,1 % občinskih uprav enovitih (91) in 22,9% deljenih (27), pri

¹² Ob tem je potrebno poudariti da v ta sklop niso zajeti informacijski inputi.

čemer so kot enovite občinske uprave definirane tiste občinske uprave, ki sicer lahko imajo posamezne organizacijske enote, niso pa hierarhično strukturirane, medtem ko pri deljenih občinskih upravah obstaja hierarhična organiziranost občinske uprave ter njenih posameznih delov oziroma organizacijskih enot. 48,3% občinskih uprav si nekatere posamezne organe občinske uprave deli z drugimi občinami, medtem ko jih 51,7% vztraja pri lastni in samozadostni občinski upravi (glej tabelo 9).

Podatek o številu zaposlenih je posredovalo 111 občin. V teh občinah je v povprečju zaposlenih nekaj več kot 24 uslužbencev (standardni odklon je 56,7, kar kaže na visoko stopnjo nihanja števila zaposlenih med posameznimi občinami), pri čemer je v dveh najmanjših občinah zaposlena po ena oseba v največji občini pa kar 555 oseb. Največ občin, ki so odgovorile na vprašanje o številu zaposlenih (10,8% oziroma 12 občin) ima po štiri zaposlene sledijo pa občine s po petimi zaposlenimi (9,9% oziroma 11 občin). Dobra polovica izmed analiziranih občin ima manj kot 10 zaposlenih (glej tabelo 10).

Tabela 10: Število redno zaposlenih po slovenskih občinah

	Vrednost	Opomba
(N=)	111	
Min	1	Najmanjše število zaposlenih v OU
Max	555	Največje število zaposlenih v OU
Povprečno število zaposlenih v OU	24,15	
Mediana	10	Število zaposlenih od katerega je v 50% primerih v OU manj zaposlenih in v 50% primerov več zaposlenih.
Modus	4	Najpogostejše število zaposlenih v OU
Standardni odklon	56,68	Nihanje števila zaposlenih od povprečne vrednosti

Vir: Raziskava »Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Približno 75% slovenskih občin odgovarja, da število redno zaposlenih v občini ne zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave. Pearsonov koeficient korelacije kaže na srednje močno povezanost (Pearsonov koeficient korelacije je -0,234) med številom zaposlenih in oceno o zadostnosti števila redno zaposlenih. S 95% statistično zanesljivostjo lahko trdimo, da bodo občine, ki imajo več zaposlenih prej trdile, da potrebujejo še več zaposlenih, kot pa tiste občine, ki imajo že v osnovi manjše število zaposlenih. Še močnejša povezanost obstaja med številom zaposlenih ter zelenim dodatnim številom zaposlenih (Pearsonov koeficient korelacije znaša 0,338). Na podlagi statistične značilnosti lahko s 99% gotovostjo trdimo, da občine, ki imajo več zaposlenih, za nemoteno opravljanje dela pogosteje zahtevajo več dodatno zaposlenih kot tiste občine, ki imajo že v osnovi manj zaposlenih (tabela 11).

Tabela 11: Zadostnost števila redno zaposlenih v OU

	Število redno zaposlenih zadošča za izvajanje vseh nalog OU		Število zaposlenih v OU	Število potrebnih dodatno zaposlenih v OU
	(N=)	%		
Da	29	24,6		
Ne	89	75,4		
Skupaj	118	100		

Pearsonov koeficient korelacije	Pearsonov koeficient korelacije je mera linearne povezanosti med dvema vsaj intervalnima približno normalno porazdeljenima spremenljivkama. V kolikor je vrednost koeficienta negativna sta spremenljivki medsebojno obratno povezani. * 95% stopnja verjetnosti, da sta spremenljivki povezani ** 99% stopnja verjetnosti, da sta spremenljivki povezani <0,3 šibka povezanost spremenljivk >0,3 in <0,6 srednje močna povezanost spremenljivk >0,6 močna povezanost spremenljivk		
		Število zaposlenih v OU	Število potrebnih dodatno zaposlenih v OU
	Število zaposlenih v OU		0,338**
	Število redno zaposlenih zadošča za izvajanje vseh nalog OU	0,234*	

Število potrebnih dodatno zaposlenih v OU	Število potrebnih dodatno zaposlenih v OU	
	(N=)	%
1-5	80	90,9
6-10	6	6,8
11-16	1	1,1
Več kot 16	1	1,1
Skupaj	88	100

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Glede na izobrazbeno strukturo je v občinah največ zaposlenih z dokončano visoko šolo (59,5%), s 23,3% sledijo občine, ki imajo večinsko zaposlene uslužbenke s končano srednjo šolo ter z 17,2% občine v katerih prevladujejo zaposleni z dokončano fakultetno ali več kot fakultetno izobrazbo (glej tabelo 12). Vsekakor izobrazbena struktura kaže na relativno pomanjkanje visoko izobraženega kadra v občinskih upravah, ki bi bil kos izzivom razvoja lokalnega okolja ob zelo omejenih, predvsem finančnih virih. V nadaljnjem raziskovanju bi bilo potrebno podrobneje razdelati izobrazbeno shemo ter jo povezati s starostjo zaposlenih v občinskih upravah, kar bi dalo boljši vpogled v kadrovske potencial občin.

Tabela 12: Izobrazbena struktura zaposlenih v OU

	(N=)	%
Srednja šola	27	23,3
Visoka šola	69	59,5
univerzitetna izobrazba, magisterij, doktorat	20	17,2
Skupaj	116	100

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Pridobivanje ustreznega kadra predstavlja za občinske uprave velik izziv. Direktorji občinskih uprav so lahko v tem kontekstu izbirali med različnimi opcijami pri čemer so lahko izbrali več kot en odgovor. 55,9% direktorjev občinskih uprav izmed 116, ki so odgovorili na to vprašanje meni, da je problem pridobivanja kvalitetnih kadrov v občinah posledica nestimulativnega okolja v javnem sektorju (slabše plače, slabši sistem napredovanja in podobno), 20,3% jih poleg tega krivi tudi slabo ponudbo kadra na trgu dela, 11,9% vprašanih dodaja še različne druge razloge. Na drugi strani pa 24,6% direktorjev občinskih uprav, ki so odgovorili na to vprašanje trdi, da s pridobivanjem kadrov nima nobenih problemov (glej tabelo 13).

Tabela 13: Najpogostejše ovire pri pridobivanju ustreznega kadra (možnih več odgovorov)

	Nestimulativno okolje v javnem sektorju	Slaba ponudba na trgu dela	Drugo	Nimamo težav s kadri	Ne vem
(N=)	118	118	118	118	118
da	66	24	14	29	1
%	55,9	20,3	11,9	24,6	0,8
Pearsonov koeficient korelacije(razlaga v tabeli 3)					
	Nestimulativno okolje v javnem sektorju	Slaba ponudba na trgu dela	Drugo	Nimamo težav s kadri	Ne vem
Nestimulativno okolje v javnem sektorju		-0,230*		-0,603**	
Slaba ponudba na trgu dela	-0,230*			-0,240**	
Drugo				-0,209*	
Nimamo težav s kadri	-0,603**	-0,240**	-0,209*		
Ne vem					

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Tabela 5 dodatno nakazuje še na en problem pri kadrovanju v občinskih upravah, saj obstaja zelo močna negativna povezanost med tistimi anketiranimi ki trdijo, da nimajo težav s pridobivanjem kadrov ter tistimi, ki za težave s pridobivanjem kadrom krivijo nestimulativno okolje javnega sektorja. Vsebinsko to pomeni, da tisti ki imajo težave s pridobivanjem kadrov za to najpogosteje krivijo nestimulativno okolje v javnem sektorju iz česar lahko zaključimo, da bo kadrovske probleme v občinskih upravah potrebno odpravljati s spreminjanjem delovnega okolja v javnem sektorju, ki bo kakovostne kadre spodbujalo za zaposlovanje v javnem sektorju. Občinskim upravam kar v 71,3% primanjkuje predvsem kadra tehničnih smeri, z 31,1% sledi potreba po pravnikih, 14% občin potrebuje različne druge profile zaposlenih, 8,7% občinskim upravam primanjkuje ekonomistov, 7% kadrov upravne smeri, 5,2% občin pogrša kadre organizacijske smeri, nobena izmed anketiranih občin pa ne potrebuje politologov (glej tabelo 14). To je jasen dokaz, da imajo občine največ težav z zagotavljanjem kadrov, ki bi strokovno pokrivali področje komunalnega in urbanističnega razvoja na eni strani ter, da sočasno direktorji občinskih uprav ne čutijo potrebe po družboslovnih kadrih usposobljenih za širšo analizo družbenih problemov lokalnega okolja ter pripravo predlogov celovitejšega oziroma trajnostnega razvoja občin(e).

Tabela 14: Povpraševanje po izobrazbenih profilih v OUI (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Tehnične smeri	82	73,1	33	28,7
Pravniki	36	31,3	79	68,7
Ekonomisti	10	8,7	105	91,3
Politologi	0	0	115	100
Upravni delavci	8	7	107	93
Organizacija	6	5,2	109	94,8
Drugo	16	14	98	86

(N=115) Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Poleg sistematizacije in organizacije dela je nujno potrebno tudi ustrezno nagrajevanje delovnih učinkov ter dodatno stimuliranje zaposlenih z namenom učinkovitejšega izvajanja delovnih nalog. Na podlagi tega recipročnega odnos naj bi na eni strani pridobila posamezna organizacija z večjim outputom ter na drugi strani zaposleni z dodatnimi bonitetami. Med nekatere tovrstne bonitete sodijo variabilni del plače, dodatne možnosti izobraževanja, dodelitev službenega telefona in avtomobila ter podobno. Izvedena anketa kaže, da v 45,8% slovenskih občin kot pomembno spodbudo uporabljajo variabilni del plače, v 71,2% naj bi stimulativen element predstavljalo dodatno izobraževanje, 39% slovenskih občin, ki so odgovorile na anketo, za spodbujanje večje učinkovitosti zaposlenih dovoljuje uporabo službenega mobitela in avtomobila, 14,4% pa tudi različne druge oblike spodbujanja večje kakovosti dela (glej tabelo 15).

Tabela 15: Metode motiviranja zaposlenih (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Stimulativni variabilni del plače	54	45,8	64	54,2
Možnost dodatnega izobraževanja	84	71,2	34	28,8
Uporaba službenega mobitela, avtomobila	46	39	72	61
Drugo	17	14,4	101	85,6

(N=118) Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Za jasnejše razumevanje učinkov nagrajevanja z variabilnim delom plače bi bilo v nadaljnjem raziskovanju potrebno analizirati tudi način razporeditve variabilnega dela plače med zaposlene. Enako bi bilo potrebno analizirati tudi odnos občinskih uslužbencev do dodatnega izobraževanja, saj lahko na podlagi različnih motivacijskih teorij in njihovih kritik pričakujemo, da določene metode nagrajevanja nimajo pozitivnih učinkov, ker zahtevajo dodatno angažiranje "nagrajevanega", zaradi česar obstaja možnost, da zaposleni v občinskih upravah ne razumejo nagrajevanja z možnostjo dodatnega izobraževanja na enak

način, kot direktorji občinskih uprav, ki so odgovarjali na vprašalnike.¹³ Nadzor kakovosti dela v javni upravi predstavlja vedno pomembnejši element samega delovanja javne uprave. Samo ustrezen nadzor nad kakovostjo dela omogoča dejansko vrednotenje opravljenega dela ter posledično tudi temu primerno nagrajevanje na podlagi posameznikovih zaslug in ne na podlagi različnih uravnilovk. Izmed občin, ki so vrnilo vprašalnike je zgolj 25,6% takih, ki so izjavile da uporabljajo različne oblike nadzora nad kakovostjo delovanja občinske uprave. Izmed teh 25,6% (30) občin, ki so odgovorile da izvajajo nadzor nad kakovostjo lastnega dela jih je 33,3% (10) odgovorilo, da kakovost merijo v okviru modela CAF in 33,3%, da uporabljajo različne druge metode preverjanja kakovosti delovanja. 16,7% (5) občin je odgovorilo, da kakovost preverja preko ISO standarda (glej tabelo 16), medtem ko je bil v primeru petih občin vprašalnik v tem delu izpolnjen nepravilno, saj so v prvem delu vprašanja odgovorili, da uporabljajo metode za preverjanje kakovosti delovanja v drugem delu vprašanja pa, da ne uporabljajo nobenih metod za nadzor kakovosti.

Tabela 16: Nadzor kakovosti dela v občinah

	Da, izvajamo		Ne, nobene	
	(N=)	%	(N=)	%
Ali ter kakšno obliko nadzora kakovosti izvajate v okviru OU	30	25,6	87	74,4
ISO standard	5	16,7		
CAF	10	33,3		
Drugo	10	33,3		
Ne izvajamo, ne vem	5	16,7		
Skupaj	30	100		

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Tabela 17: Uporaba sodobnih oblik managementa v OU (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Model poslovne odličnosti	6	5,1	111	94,9
Benchmarking	5	4,3	112	95,7
ISO standard	5	4,3	112	95,7
CAF	9	7,7	108	92,3
TQM	3	2,6	114	97,4
Drugo	6	5,1	111	94,4
Nič od naštetega	85	72,6	32	27,4

(N=117). Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

S tem povezano in deloma prekrivajoče se je bilo vprašanje o pristopih k sodobnim oblikam managementa, na katerega je odgovorilo 117 direktorjev občinskih uprav.

¹³ Predpostavljamo namreč, da zaposleni, ki je dolžan obiskati tečaj dela z internetom (kar je lahko pogost primer pri starejših občinskih uslužbencih) tega ne vidi kot dodatno spodbudo za kvalitetnejše delo, temveč kot dodatno obveznost, ki mu je bila naložena poleg osnovnih delovnih obveznosti, zato da bo lahko še naprej opravljal svoje delo.

72,6% odstotkov direktorje občinskih uprav priznava, da ne uporablja sodobnih upravnih prijemov, 7,7% jih uporablja CAF, 5,1% model poslovne odličnosti, po 4,3% direktorjev občinskih uprav uporablja metodo benchmarkinga in ISO standarde, 2,6% pa TQM (management celovite kakovosti). Preostali 5,1% direktorjev občinskih uprav pa uporablja različne druge sodobne metod upravljanja (glej tabelo 17). Dve izmed občin uporabljata po dva različna modela sodobnega upravljanja sočasno.

V obdobju intenzivne informatizacije na vseh ravneh družbenega življenja z namenom olajšanja posameznikovega vsakdanjika kot tudi delovnih procesov v in med različnimi institucijami so prilagajanju in uporabi informacijskih tehnologij in orodij podvržene tudi občinske uprave. Vendar je po podatkih pridobljenih z anketnim vprašalnikom v začetku leta 2007 zgolj 33,9% (38) slovenskih občin ki so odgovorile na anketni vprašalnik uporabljalo informacijsko organizacijske programske sisteme za pomoč pri organiziranju dela občinske uprave. Med različnimi paketi, ki so na voljo na tržišču jih največ (18,9%) uporablja SAOP, sledi SAP z 8,1%, Vasco uporablja 5,4% občin, po 2,7% občin pa uporablja Navision, Pantheon in Birokrat programski paket. 65,8% občin pa je odgovorilo, da uporabljajo druge programske pakete, brez navedbe katere, s čimer predpostavljamo, da uporabljajo najosnovnejšo programsko opremo, kot je MS Office paket (glej tabelo 18). V celoti lahko rečemo, da to stanje z vidika organiziranja dela nikakor ni spodbudno, po drugi strani pa je vprašanje ali programska oprema namenjena razdelanemu in urejenemu delovnemu okolju dejansko služi svojemu namenu v kaotičnem okolju slovenskih občinskih uprav.

Tabela 18: Uporaba informacijsko organizacijske opreme za pomoč pri organizaciji dela (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Ali ter katere informacijsko organizacijske sisteme za pomoč pri organizaciji dela uporablja vaša OU	38	33,9	74	66,1
SAP	3	8,1		
Navision	1	2,7		
PANTHEON	1	2,7		
SAOP	7	18,9		
Vasco	2	5,4		
Birokrat	1	2,7		
drugo	25	65,8		
Ni odgovoril	1	2,7		
Skupaj	38	100		

(N=112) Vir: Raziskava »Upravljavska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Drug pomemben element informatizacije upravnih procesov, tokrat v odnosu do občanov/uporabnikov je uporaba elektronske pošte za komuniciranje z uporabniki. Po rezultatih ankete 46,6% občinskih uprav redno uporablja elektronsko pošto za komuniciranje z občani, 48,5% po elektronski pošti z občani komunicira občasno, 5,1% občin, ki so odgovorile na anketni vprašalnik pa elektronske pošte za komuniciranje z občani ne uporablja (tabela 19).

Tabela 19: Uporaba elektronske pošte v OU za komunikacijo z občani

	Da, vedno		Da, občasno		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%	(N=)	%
Uporaba elektronske pošte v OU	55	46,6	57	48,3	6	5,1

(N=118) Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo

Predhodno omenjeno uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo ima poleg konkretnih objektivnih vidikov tudi pomembno subjektivno komponento odnosa direktorjev občinskih uprav do različnih vidikov uvajanja podjetniških načel, kar smo merili skozi sistem 26 različnih trditvev, ki so tako ali drugače povezane z različnimi vidiki podjetništva. Glede osnovne trditve, da je način dela občinskih uprav potrebno prilagoditi podjetniškim načelom se direktorji občinskih uprav deloma bolj strinjajo kot ne, pri čemer je moč zaznati relativno visoka individualna odstopanja. Nekoliko manj so naklonjeni ideji, da bi morali izvajanje javnih storitev prepustiti zasebnemu sektorju. Obstaja visoka stopnja strinjanja, da bi morali vodilni v občinski upravi več časa posvetiti zaposlenim v občinski upravi, pri čemer je tudi stopnja enotnosti odgovorov nekoliko večja, enako menijo tudi, da bi morali vodilni v občinskih upravah več pozornosti nameniti razvijanju svojih vodstvenih sposobnosti. Direktorji občinskih uprav so si enako zelo enotni, da morajo sami biti pri odločanju samostojni, ter da na strokovne odločitve ne sme vplivati politična volja. Čeprav nekoliko manj pa še vedno bolj pozitivni kot ne so direktorji občinskih uprav glede tega, da bi uvajanje konkurence pripomoglo k večji učinkovitosti delovanja. Vendar pa je pri merjenju odnosa do možnosti, da se izvajanje storitev prepusti zasebnemu sektorju mogoče trditi, da si direktorji občinskih uprav prej predstavljajo medsebojno konkurenco znotraj javnega sektorja kot primernejšo obliko konkuriranja, kot pa dejansko prepuščanje storitev trgu. Direktorji občinskih uprav se tudi relativno strinjajo, da mora biti delo zaposlenih v občinski upravi natančno določeno z zakoni in podzakonskimi akti. Zanimivo je, da so direktorji občinskih uprav najbolj enotni v mnenju, da morajo zaposleni v občinskih uprav delovati v korist občanov, kar kaže na zavedanje pomena približevanja storitev uporabniku. Anketa je med drugim pokazala, da naj bi bil pomemben element delovanja občinskih uradnikov tudi etični kodeks ter da bi morali biti cilji delovanja občinske uprave v naprej jasno definirani, preseganje pričakovanih rezultatov pa bi moralo biti dodatno nagrajeno. Direktorji občinskih uprav se deloma strinjajo tudi s tem, da bi morali uporabniki/občani imeti odločilen vpliv na opredelitev rezultatov dela. Odgovori na anketni vprašalnik so pokazali, da obstaja delno strinjanje tudi glede tega, da je potrebe uporabnikov potrebno definirati po vnaprej določenih metodah, storitve pa naj bi bile prilagojene potrebam uporabnika. Direktorji občinskih uprav se deloma bolj strinjajo, da je zadovoljstvo uporabnika s storitvijo pomembnejše merilo njihove uspešnosti kot pa prihodek občinske uprave, ki ga ustvari z opravljanjem storitev. Delno strinjanje obstaja tudi pri nujnosti poznavanja stroškov izvajanja vsake storitve, medtem kot je stopnja strinjanja nekoliko manjša glede nujnosti pisno opredeljenega sistema spremljanja kvalitete delovanja občinske uprave.

Direktorji občinskih uprav se relativno strinjajo, da je sodelovanje med občinskimi upravami nujno potrebno za uspešno delo vsake občinske uprave ter da je timsko delo še pomembnejše za dobre rezultate. Direktorji občinskih uprav sočasno podpirajo tudi idejo, da bi morali biti

zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki v večji meri sodelovati pri odločanju o pomembnih zadevah. Enako se direktorji občinskih uprav deloma strinjajo, da bi morala država pristojnosti za zagotavljanje storitev v večji meri prenašati na lokalne skupnosti. Direktorji občinskih uprav v vprašalniku priznavajo, da bi zagotavljanje storitev občinske uprave na trgu močno spremenilo način dela zaposlenih v občinskih upravah (za podatke o vrednostih povprečij in standardnih odklonih glej tabelo 20).

Tabela 20: Odnos od elementov vnašanja podjetniških načel v delo OU

TRDITEV	Aritmetična sredina odgovora*	Standardni odklon	(N=)
1. Način dela občinske uprave moramo kar najbolje prilagoditi podjetniškemu načelom delovanja	2,88	0,804	116
2. Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	2,32	0,849	117
3. Vodilni ljudje morajo več časa posvetiti delu z zaposlenimi	3,35	0,686	117
4. Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih managerskih sposobnosti	3,47	0,794	117
5. Direktor uprave mora biti pri odločitvah iz svoje pristojnosti samostojen	3,61	0,601	117
6. Strokovne odločitve ne smejo biti pod vplivom politike	3,85	0,406	118
7. Uvajanje konkurence v delo občinskih uprav bi pripomoglo k večji učinkovitosti dela zaposlenih	2,92	0,822	117
8. Delo zaposlenih v občinski upravi mora biti natančno opredeljeno z zakonskimi in podzakonskimi akti	3,34	0,722	116
9. Smoter delovanja zaposlenih v občinski upravi mora biti v korist občanov	3,85	0,400	117
10. Za občinsko upravo je smiselno, da ima predpisan kodeks delovanja zaposlenih	3,40	0,696	117
11. Pričakovani rezultati dela morajo biti v naprej jasno opredeljeni	3,48	0,581	117
12. Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	3,01	0,625	116
13. Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	3,79	0,452	117
14. Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na v naprej opredeljenih metodah dela	3,15	0,567	117
15. Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika	3,03	0,656	117
16. Zadovoljstvo uporabnika mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi	3,35	0,686	117
17. Prihodek, ki ga ustvarjajo posamezne enote občinske uprave oz. področja ne sme biti merilo uspešnosti njihovega dela	3,12	0,863	117
18. Za vsako storitev občinske uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	3,23	0,770	117
19. Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	2,99	0,778	115
20. Sodelovanje med občinskimi upravami občin je kritično pomembno za uspešno delo	3,16	0,705	116
21. Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi	3,55	0,565	117
22. Država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	3,05	0,881	114
23. Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	3,34	0,707	118
24. V kolikor bi se storitve zagotavljale na trgu, bi morali	3,12	0,763	115

način dela zaposlenih v občinski upravi bistveno spremeniti			
25. Način dela v občinski upravi mora biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje	2,41	0,921	117
26. Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju	2,36	0,876	117

* Merska lestvica od 1-4 pri čemer je 1 =se v celoti ne strinjam in 4= se v celoti strinjam. Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

V celoti lahko trdimo, da direktorji občinskih uprav v pretežni meri sledijo načelu usmerjenosti storitev k uporabniku, pri čemer poskušajo upravi sočasno zagotoviti pomembnejše mesto pri avtonomiji odločanja ter se poskušajo otresti vsakršnih resnejših sprememb, ki bi jih uvedlo razvijanje upravljanja na podlagi podjetniških principov. Opozoriti pa je potrebno, da med posameznimi direktorji občinskih uprav obstajajo velike individualne razlike, zaradi katerih bi bilo nekorektno oblikovati konkretnije smernice za morebitno reorganizacijo dela občinske uprave v smeri večjega uporabljanja načel delovanja zasebnega sektorja, saj so mnenja preveč razpršena.

Financiranje slovenskih občin

Financiranje slovenskih občin je politično, upravno in razvojno ena najpomembnejših tem slovenske lokalne samouprave in njenega razvoja. Osnovni kazalnik javno-finančnega stanja v občini je prisotnost proračunskega primanjkljaja oziroma presežka. Presežek prihodkov nad odhodki izkazuje zdrave javne finance v občini, ki omogočajo normalno tekoče poslovanje ter investicije v nadaljnji razvoj. Izmed 114 direktorjev občinskih uprav, ki so v anketnem vprašalniku razkrili odgovor o stanju občinskega proračuna, jih kar 62,3% trdi da je njihova občina v letu 2006 imela proračunski presežek, 33,3% občin naj bi na podlagi tega vprašanja imelo proračunski primanjkljaj. Najbolj zaskrbljujoče pa je dejstvo, da je 4,4 % direktorjev občinskih uprav odgovorilo z ne vem (glej tabelo 21). Čeprav so nekateri šele dobro nastopili novo pozicijo po lokalnih volitvah 2006, pa je nepoznavanje osnovnega finančnega podatka v organizaciji, v kateri so zaposleni, lahko zaskrbljujoče dejstvo saj nakazuje na pomanjkanje poznavanja podatkov s področja občinskih financ.

Tabela 21: Proračunski presežek/primanjkljaj občine v letu 2006

	(N=)	%
Proračunski presežek	71	62,3
Proračunski primanjkljaj	38	33,3
Ne vem	5	4,4
Skupaj	114	100

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

V okviru razumevanja proračunskega upravljanja v slovenskih občinah je potrebno dodati nekaj opozoril, ki zmanjšujejo metodološko verodostojnost anketnega raziskovanja¹⁴ na eni

¹⁴ V okviru anketiranja posameznikov, od katerih se pričakuje opravljanje neke dejavnosti oziroma, katere se sprašuje po stanju glede nečesa kar je lahko vrednoteno kot pozitivno (npr. proračunski presežek) ali negativno (proračunski primanjkljaj), lahko v naprej pričakujemo da bodo v odgovorih težili k pozitivno vrednotenim odgovorom. Torej, če so upravni delavci pravno vezani, da odgovarjajo na elektronsko pošto državljanov, lahko

strani na drugi strani pa tudi razumevanje osnovnih pojmov na strani direktorjev občinskih uprav. Občine vsako leto posredujejo Ministrstvu za finance RS ustrezne finančne podatke o realizaciji občinskega proračuna v preteklem letu. Ti podatki so javno dostopni na spletni strani MF (http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm). Po teh podatkih so imele slovenske občine v letu 2006 skupni proračunski primanjkljaj v višini 7,8 mlrd. SIT, kar je neskladno glede na podatek iz tabele 13, kjer naj bi 62% od 114 občin, ki so odgovorile na anketno vprašanje v zvezi s proračunskim primanjkljajem, imelo presežek prihodkov nad odhodki. Ker se proračunski primanjkljaj oziroma presežek izračuna kot razliko realiziranih prihodkov in realiziranih odhodkov v proračunskem letu, brez upoštevanja računa finančnih terjatev in naložb ter brez računa financiranja (zadolževanje), je slika bistveno drugačna od prikazane saj je po dostopnih podatkih na spletni strani MF od 193 slovenskih občin samo 64 (33,3%) takih ki so imele ob koncu leta proračunski presežek. Če to primerjamo s podatki iz tabele 13 ugotovimo, da je slika diametralno nasprotna (ne glede na dejstvo, da je na anketno vprašanje o proračunskem primanjkljaju odgovorilo samo 114 slovenskih občin, se razlika v podatku v veliki meri celo odstotkovno ujema) in da občine namesto podatka o proračunskem primanjkljaju/ presežku sistematično posredujejo podatek o neto financiranju, ki je z vidika rdečih števil za občine bolj ugoden.

Pomemben vidik občinskih proračunov, ki govori o večji ali manjši razvojni naravnosti predstavljajo investicije. V 117 občinah, kjer so direktorji občinskih uprav odgovorili na vprašanje o investicijskemu deležu znotraj občinskega proračuna je kar 63,2 % občin za investicije namenjalo 30 in več odstotkov sredstev občinskega proračuna, 25,6% je namenjalo med 20 in 30 odstotkov proračuna za investicije, 10,3% občin med 10 in 20 odstotkov proračuna in 0,9% oziroma ena občina manj kot 10% (tabela 22).

Tabela 22: Delež investicijskih sredstev znotraj občinskega proračuna

Delež investicijskih sredstev v proračunu občine	(N=)	%
0-10%	1	0,9
10-20%	12	10,3
20-30%	30	25,6
Nad 30%	74	63,2
Skupaj	117	100

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Za razliko od podatkov o proračunskem presežku/primanjkljaju so podatki o investicijskih sredstvih praktično identični in pokrivajo proračunsko postavko "Investicijski odhodki" v bilanci prihodkov in odhodkov. Na podlagi podatkov, ki so jih občine posredovale MF RS je v letu 2006 1,6% slovenskih občin za investicijske odhodke porabilo manj kot 10% proračunskih odhodkov, 10-20% proračunskih odhodkov so investicijski odhodki predstavljali v 7,8% slovenskih občin, 20-30% vseh odhodkov občine so investicijski odhodki predstavljali v 26,4% slovenskih občin, v 64,2% slovenskih občin pa so investicijski odhodki predstavljali več kot 30% vseh odhodkov. Vendar pa pri tem ne smemo pozabiti, da je bilo

pričakujemo, da bo odstotek tistih, ki bodo trdili, da odgovarjajo na elektronsko pošto državljanov višji od dejanskega stanja (glej Pinterič, 2004: 155-166).

leto 2006 leto lokalnih volitev zaradi česar smo za kontrolo vzeli podatke o investicijskih odhodkih v letu 2004, ki je bilo na sredi mandata (primerjava je v tabeli 23).

Tabela 23: Investicijski odhodki slovenskih občin v letu 2004 in 2006

Delež investicijskih sredstev v proračunu občine	2004		2006	
	(N=)	%	(N=)	%
0-10%	9	4,7	3	1,6
10-20%	33	17,1	15	7,8
20-30%	54	28	51	26,4
Nad 30%	97	50,2	124	64,2
Skupaj	193	100	193	100
Najvišji odstotek investicij	1	75,5	1	79

Vir: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm (9.6.2007).

Zgornja tabela 14a jasno kaže na to, da so se investicijski odhodki občin v letu 2006 precej povečali ter, je več občin investiralo več, kar lahko brez večjih zadržkov pripišemo jesenskim lokalnim volitvam. Vstop Slovenije v Evropsko unijo občinam omogoča dodatni vir predvsem investicijskega oziroma projektne financiranja iz skladov Evropske unije. Pa vendar je za ta sredstva potrebno vložiti precej več navora in znanja za pripravo projektov, ki bogatijo občinski proračun in omogočajo razvoj lokalnega okolja. Od 116 občin ki so odgovorile na vprašanje o prijavljanju projektov za sredstva Evropske unije jih je tovrstne projekte v preteklem obdobju prijavilo že 77,6%, preostalih 22,4% odstotke pa te možnosti še ni izkoristilo. Ob upoštevanju veljavnosti statističnega sklepanja iz vzorca na populacijo, ki je ob tolikšnem številu prejetih odgovorov možno lahko trdimo, da se slovenske občine jasno zavedajo pomena možnosti pridobivanja sredstev iz dodatnih virov. Ta podatek je mogoče interpretirati tudi v luči najnovejše zakonodaje s področja financiranja občin, ki občine v primerih, ko sredstva pridobivajo iz naslova skladov Evropske unije, k temu ne samo formalno ampak tudi praktično spodbuja z ureditvijo, ki omogoča nekoliko večje (23% namesto 20%) zadolževanje občinskega proračuna za izvedbo infrastrukturnih (komunala, razsvetljava, ...) in osnovnih družbenih (šolstvo, stanovanjska gradnja,...) projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev Evropske unije.

Občine, ki so odgovorile na vprašanje o prejetih sredstvih iz Evropske unije (117) pa kažejo na dejstvo, da je za uspešno pridobivanje Evropskih sredstev potrebno predvsem poskusiti s prijavo na Evropske projekte, saj jih je kar 70,9% že prejelo sredstva evropskih skladov, kar pomeni, da je neuspešnih približno 7% prijav. Zanimivo je tudi dejstvo, da so občine, ki se prijavljajo na projekte za pridobivanje evropskih sredstev, tudi relativno uspešne, saj je izmed 80 občin ki so že prejela evropska sredstva kar 30% takih, ki so ta sredstva prejela več kot trikrat, 12,5% trikrat, 23,8% dvakrat in 33,8% enkrat (tabela 24). Iz tega lahko sklepamo da slaba tretjina občin sistematično črpa evropska sredstva za razvoj lokalnega okolja, s čimer prispeva k racionalnejši porabi javnih sredstev ter zagotavlja ustrezno razvojno naravnost.

Tabela 24: Uspešnost prijavljanja na projekte EU

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Ali je občina že pridobila del	83	70,9	34	29,1

financ iz skladov EU?				
-----------------------	--	--	--	--

Kolikokrat?		
Enkrat	27	33,8
Dvakrat	19	23,8
Trikrat	10	12,5
Več kot trikrat	24	30
Skupaj	80	100
Manjkajoč odgovor	3	

(N=117) Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Sodelovanje z ostalimi občinami, regionalnimi razvojnimi agencijami in čezmejno občinsko sodelovanje

Glede na razdrobljenost slovenskih občin je medobčinsko sodelovanje na različnih ravneh ključnega pomena za usklajen razvoj širšega lokalnega okolja. Na velik pomen sodelovanja kaže tudi dejstvo, da 97,5% občin, ki so odgovorile na vprašanje o sodelovanju s sosednjimi občinami, sodelovanje tudi izvaja. Največ občin (75,2%) sodeluje na področju zagotavljanja ustrezne komunalne infrastrukture, sledi zdravstvena oskrba (59,3%), cestno omrežje (50,4%), organiziranje organov skupne občinske uprave (46,9%), 36,3% občin sodeluje tudi na področju osnovnega šolstva in vrtcev, 15,9% občin pa sodeluje s sosednjimi občinami tudi na različnih drugih področjih (glej tabelo 25).

Tabela 25: Sodelovanje občin z okoliškimi občinami (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Ali občina sodeluje z okoliškimi občinami?	115	97,5	3	2,5

Na katerih področjih?		
Komunala	85	75,2
Infrastruktura	57	50,4
Osnovno šolstvo in vrtci	41	36,3
Zdravstvo	67	59,3
Skupna občinska uprava	53	46,9
Drugo	18	15,9

(N=118) Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Različno velike in upravno usposobljene občinske uprave lahko ena drugi nudijo pomoč na različne načine, med drugim tudi z izvajanjem del občinske uprave za drugo občinsko upravo na tistih področjih kjer ima ena občinska uprava zadostne kadrovske in strokovne kapacitete, drugi občini pa tovrstne kapacitete primanjkujejo za normalno opravljanje dela na določenem področju. Tovrstno obliko sodelovanja izvaja 43,1% od 116 občinskih uprav, ki so odgovorile na to vprašanje. Od tega gre najpogosteje (v 38,8% primerov) za izvajanje inšpekcijskega nadzora, v 36,7% primerov se oblikuje skupno izvajanje javnih služb, 22,4% občin nudi pomoč drugim občinam pri usposabljanju kadrov, 4,1% na področju uvajanja nadzora kakovosti, 22,4% občin pa pomoč nudi tudi na različnih drugih področjih (tabela 26).

Tabela 26: Nudenje pomoči drugim OU (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Ali vaša OU nudi pomoč drugim OU?	50	43,1	66	56,9

Na katerih področjih?		
Usposabljanje kadrov	11	22,4
Uvajanje nadzora kakovosti	2	4,1
Izvajanje inšpekcijskega nadzora	19	38,8
Skupno izvajanje javnih služb	18	36,7
Drugo	11	22,4

(N=116) Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Povezovalno vlogo v regionalnem okolju ter dodatno pomoč pri razvoju predstavljajo regionalne razvojne agencije (RRA). Kar 86,3% od 117 občin je soustanoviteljic RRA, 61,3% se jih preko RRA prijavlja na razne projekte, 5,1% občin pa z RRA sodeluje tudi na različne druge načine. Projekti ki jih RRA razpisujejo so neprimerni za 5,1% občin, 0,9% pa jih z RRA ne sodeluje iz drugih razlogov (tabela 27).

Tabela 27: Sodelovanje z regionalnimi razvojnimi agencijami (možnih je več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Občina je soustanovitelj	101	86,3	16	13,7
Preko RRA se prijavljajo na projekte	72	61,5	45	38,5
Redko sodelujejo z RRA ker ne poznajo njihovega delovanja	117	100	0	0
Z RRA redko sodelujejo ker ima slednja neprimerne projekte	6	5,1	111	94,9
Z RRA ne sodelujemo	1	0,9	116	99,1
Drugo	6	5,1	111	94,9

(N=117) Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Kot je bilo omenjeno že predhodno, je vstop Slovenije v Evropsko unijo za občine pomemben predvsem s finančnega vidika, poleg tega pa je potrebno dodati še element povezovanja. Da je temu dejansko tako kaže tudi podatek, da zgolj 7,8% slovenskih občin, ki so odgovorile na anketni vprašalnik, meni, da vstop Slovenije v Evropsko unijo ni prinesel bistvenih sprememb za slovenske občine. Občine so si enotne, da je najpomembnejša sprememba možnost kandidiranja za sredstva evropskih skladov, saj je to izpostavilo kar 58,6% od 116 občin ki so odgovarjale na vprašanje o vlogi vstopa Slovenije v Evropsko unijo z vidika slovenskih občin. 41,4% občin je izpostavilo tudi različne druge možnosti, kot je povezovanje na evropski ravni ali twinning projekti in podobno. 4,1% občin pa temu dodaja še različne druge spremembe, ki so posledica vstopa v EU (glej tabelo 28).

Tabela 28: Ocena vpliva vstopa Slovenije v EU z vidika delovanja občin (možnih več odgovorov)

	Da		Ne	
	(N=)	%	(N=)	%
Ni bistvenih sprememb	9	7,8	107	92,2
Več možnosti za pridobitev finančnih virov iz skladov EU	68	58,6	48	41,4
Odpiranje novih možnosti za sodelovanje (twinning in podobno)	48	41,4	68	58,6
drugo	5	4,3	111	95,7

(N=116) Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Po drugi strani pa so občine v svojih možnostih še vedno relativno sramežljive, saj jih velika večina (102 od 116 občin) še ni poskušala vplivati na odločitve organov Evropske unije mimo države, čeprav je ena izmed bistvenih prednosti za lokalne skupnosti v okviru Evropske unije, da lahko delujejo mimo države na evropski ravni in poskušajo tudi na ta način zagotoviti izboljšanje situacije na lokalnem nivoju (tabela 29).

Tabela 29: Neposredno vplivanje občin na organe EU mimo države

Na organe EU smo že poskušali vplivati direktno mimo države	(N=)	%
Da	8	6,9
Ne	102	87,9
Ne vem	6	5,2
Skupaj	116	100

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

Odnos med politiko in stroko v občini

Čeprav naj bi bila glede na normativna izhodišča občinska uprava politično čim bolj nevtralna in neodvisna od dnevnega političnega dogajanja v občini, se je političnim vplivom nemogoče izogniti. Kljub temu, da so direktorji občinskih uprav o vplivu politike na delovanje občinske uprave odgovarjali zelo heterogeno, lahko še vedno izpostavimo nekatere najosnovnejše ugotovitve. V osnovi je opaziti dejstvo, da občinske uprave tesno sodelujejo z županom ter nekoliko manj, a še vedno precej tesno tudi z občinskim svetom, kar je logična posledica delitve oblasti med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti in pristojnosti. Direktorji občinskih uprav opažajo, da ugodna klima sodelovanja ter večinske koalicije v občinskem svetu olajšujejo delo občinske uprave in izvajanje načrtanih projektov ter, da župani vodenje občine nekoliko bolj prepuščajo (na podlagi povprečja odgovorov na anketni vprašalnik) direktorjem občinskih uprav. Direktorji občinskih uprav nimajo posebnega mnenja o tem, da bi projektne koalicije povzročale napetosti in težave v delovanju občine, enako pa velja tudi glede mnenja o tem, da bi občine s projektnimi koalicijami ter z nestranskarškimi župani v zadnjem obdobju bolje napredovale v razvoju (v primerjavi z občinami s klasičnimi koalicijami). Direktorji občinskih uprav trdijo, da napetosti med županom in občinskim svetom povzročajo nižjo storilnost občinske uprave, ter da so občinske uprave ob vsakih volitvah izpostavljene političnim vplivom, čeprav naj bi bili javni

uslužbenci v občinskih upravah po njihovem mnenju relativno dobro zaščiteni pred nujnostjo političnega opredeljevanja (pregled povprečne vrednosti odgovorov in standardnih odklonov je v tabeli 30).

Zlasti zanimiva (ne pa tudi presenetljiva) je trditev direktorjev občinskih uprav (trditev sedem), da bi župani prav njim morali v celoti prepustiti vodenje občinske uprave, saj naj bi bili direktorji občinskih uprav najvišje in najboljše usposobljeni javni uslužbenci v občini, kar pa ni nujno vedno tudi tako. Če s to trditvijo primerjamo dejansko stanje v občinah (trditev šest), lahko ugotovimo, da župani v nekaterih (glede na podatek bi smeli sklepati, da je takih občin morda polovica) občin dejansko prepuščajo vodenje uprave v celoti direktorjem uprav, s čimer se presega klasičen birokratski model odnosa med politiko in upravo, ki ga poznamo že iz Webrovih časov in vzpostavlja sodobnejši model, ki ga nekateri teoretiki (glej na primer Aberbach, Putnam in Rockman, 1981) imenujejo model administrativne države.

Tabela 30: Razmerje med OU in lokalno politiko

TRDITEV	Aritmetična sredina odgovora*	Standardni odklon	N
1) Občinska uprava povprečne slovenske občine je ob vsakokratnih volitvah izpostavljena političnemu vplivu	3,23	0,756	118
2) Javni uslužbenci v naši občinski upravi so lahko popolnoma politično pasivni	3,37	0,847	117
3) Občinska uprava naše občine tesno sodeluje z občinskim svetom	3,62	0,570	117
4) Občinska uprava naše občine tesno sodeluje z županom	3,86	0,490	117
5) Enotno delovanje (glasovanje) občinskih svetnikov močno olajšuje delovanje naše občinske uprave	3,50	0,703	117
6) Župan naše občine vodenje občinske uprave v celoti prepušča meni kot najvišjemu in najboljše usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini	2,66	0,915	116
7) Župan povprečne slovenske občine bi vodenje občinske uprave v celoti moral prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najboljše usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini	3,25	0,776	117
8) Če je v občinskem svetu povprečne slovenske občine oblikovana večinska koalicija, se lažje izvajajo vsi začrtani projekti v občini	3,50	0,716	116
9) Če je v občinskem svetu povprečne slovenske občine oblikovana t.i. projektna koalicija, prihaja do napetosti in težav	2,82	0,747	113
10) Občine, v katerih so župani nestranski in so oblikovali t.i. projektne koalicije, so v zadnjih letih doživele večji razvoj kot ostale občine	2,67	0,882	109
11) Neskladje med občinskimi svetniki in županom povzroča nižjo storilnost v občinski upravi	3,29	0,835	115
12) Neskladje med občinskimi svetniki in županom v nikakršni meri ne vpliva na delovanje občinske uprave	1,87	1,031	113

* Merska lestvica od 1-4 pri čemer je (1) se v celoti ne strinjam in (4) se v celoti strinjam. Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007).

SKLEPNA OCENA

Na podlagi zbranih in predstavljenih podatkov lahko postavimo sledeče sklepne ugotovitve. Slovenske občinske uprave so kadrovsko podhranjene saj število trenutno zaposlenih ne zadošča obsegu nalog, ki jih morajo izvajati. Občinske uprave bodo v prihodnje potrebovale in zaposlovale predvsem kadre s tehnično in pravno izobrazbo. Pri tem se občine zavedajo omejitev pri možnostih zaposlovanja novih posameznikov, pri čemer za problem pri pridobivanju novih zaposlenih vidijo predvsem v naravi zaposlitve v javnem sektorju. Občinske uprave uporabljajo metode nagrajevanja, ki niso nujno stimulatивne, ter v veliki večini ne nadzorujejo kakovosti delovanja. Uporaba sodobnih organizacijsko-upravnih orodij še ni stalnica v slovenskih občinskih upravah, komuniciranje z občani s pomočjo elektronske pošte pa po izjavah direktorjev občinskih uprav postaja standard. Direktorji občinskih uprav so načeloma naklonjeni predvsem večji avtonomiji občinske uprave od politike v občini ter povečanju lastne neodvisnosti pri delovanju v razmerju do župana. Edino podjetniško načelo za katerega puščajo rahlo odprta vrata je predvsem upoštevanje predlogov občanov pri upravljanju občine v ostalih pogledih pa se še vedno večinoma držijo klasične birokratske miselnosti. Slovenske občine so obsojene na proračunski primanjkljaj, direktorji občinskih uprav pa v anketnem vprašalniku navajajo netočen podatek o neto financiranju občin. Visoki občinski primanjkljaji kličejo po večji fleksibilizaciji financiranja dejavnosti občine in občinske uprave ter resnemu razmisleku o javno zasebnem partnerstvu in outsourcing-u. Stopnja investicij v proračunih slovenskih občin je v povprečju relativno visoka pa vendar sočasno tudi močno povezana z volilnim letom 2006. Občine so v večini primerov že prijavljale projekte za finančna sredstva iz skladov EU in tiste, ki so projekte prijavljale so bile v enako večinskem odstotku tudi uspešne (vsaj enkrat). Občinske uprave sočasno ocenjujejo kot poglavitno prednost vstopa v EU ravno možnost pridobivanja dodatnih finančnih sredstev za razvoj lokalnega okolja. Občine večinoma sodelujejo s sosednjimi občinami, predvsem na področju cestne in komunalne infrastrukture, kjer je koordinacija dela pogosto zahtevana že zaradi same narave področja. Slaba polovica občinskih uprav drugim občinam nudi nekatere oblike pomoči, predvsem na področju inšpekcijskega nadzora in skupnega izvajanja javnih služb. Občinske uprave so v veliki večini celo soustanoviteljice regionalnih razvojnih agencij, kljub temu pa ne vedo najbolje kako te agencije uporabiti sebi v korist v smeri nadaljnega razvoja lokalnega okolja.

5. KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM IN LOKALNEM NIVOJU OBLASTI

5.1 KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM NIVOJU OBLASTI

Razvoj političnih strank v Sloveniji

Na Slovenskem so prve stranke nastale ob koncu 19. stoletja in so delovale v glavnem kot predstavnice dveh velikih blokov in enega manjšega: katoliškega in liberalnega ter socialističnega. Pred tem so na Slovenskem poznali samo nemško in slovensko stranko, na znotraj pa so bili Slovenci razdeljeni na stare in mlade (staro-Slovence je na primer vodil Bleiweis, mlado-Slovence pa Levstik, Jurčič). Razločevanje je potekalo po narodnostnem ali generacijskem, na pa po strogem političnem načelu.

V začetku dvajsetih let 20. stoletja se je po razcepu na delavski levici ta sestava razširila še s komunisti. Takšna štiridelna sestava politično-ideološkega prostora je potem prevladovala na Slovenskem vse do druge svetovne vojne, čeprav so po prvi svetovni vojni nastajale tudi nove manjše politične organizacije in stranke, ki so praviloma težile k enemu od omenjenih ideološko-političnih taborov. Po drugi svetovni vojni so bile stranke postopno prepovedane, nadomestile pa so jih družbenopolitične organizacije z Zvezo komunistov, kot vodilno politično silo. Izoblikoval se je enopartijski sistem, ki so ga ideologi imenovali in razlagali na različne načine: na primer, kot nestrankarski sistem in kot »pluralizem samoupravnih interesov«. Cilj družbenopolitičnih organizacij ni bil osvojiti oblasti v medsebojnem tekmovanju, temveč so vse na svoj način participirale pri oblasti in imele večji ali manjši vpliv na delovanje državnega mehanizma. Dejansko so obvladovale celotno politično življenje, pa tudi druge sfere družbenega življenja. Neposreden vpliv pa so imele zagotovljen že z njihovim položajem v ustavni ureditvi. Takšno mesto družbenopolitičnih organizacij je dejansko onemogočalo uresničevanje sicer z ustavo zagotovljene svobode združevanja, zato je bil z amandmaji k republiški ustavi leta 1989 izrecno odpravljen ustavno določeni monopol obstoječih družbenopolitičnih organizacij na politično organiziranje ter izrecno določeno, da svoboda združevanja pomeni tudi svobodno ustanavljanje političnih organizacij (Fink-Hafner, 2001: 241).

Politične monotonije je bilo na Slovenskem sicer konec že leta 1988, ko so se ustanovili Odbor za varstvo človekovih pravic, Slovenska kmečka zveza in Slovenska demokratična zveza, same nekomunistične in proti avtoritarne organizacije. Demokratizacija političnega življenja v Sloveniji je doživela razcvet s prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990, ko je Zveza komunistov pristala na »odvzem« 45-letnega političnega monopola. Na teh volitvah je zmagala koalicija novih strank, imenovana DEMOS (Demokratična opozicija Slovenije), ki so jo ustanovile tri novoustanovljene zveze (kasneje stranke): Slovenska demokratična zveza, Slovenski krščanski demokrati in Socialdemokratska stranka Slovenije. Ta koalicija, ki jo je sicer povezoval boj za vzpostavitev političnega pluralizma in oblikovanje samostojne slovenske države je bila notranje precej heterogena, saj so bile vsaj glede na imena strank zastopane vse glavne nazorske opcije, značilne za sodobno demokratično politiko (socialdemokratska, liberalna in katoliško konzervativna). Prav ta heterogenost je privedla

do razhajanj znotraj koalicije, tako da je relativno kmalu razpadla in to kljub temu, da je opravil ogromno delo, saj je bila za časa njene vladavine dosežena osamosvojitve Slovenije.

Po drugi strani pa se je velik del komunistične elite uspel obdržati na političnem prizorišču. Partija oziroma njeni reformni del, ki je postopno prevladoval je sredi 80. let spremenil svojo strategijo pod pritiskom demokratičnih skupin in naraščajočega nezadovoljstva z režimom. Pri tem je pričela opuščati svojo ortodoksno ideologijo, se kadrovske in organizacijsko okrepila, ter se vse bolj zoperstavljala centralizmu (zvezni oblasti), s čimer je objektivno prispevala k demokratizaciji družbe (Lukšič, 2001: 36). Poleg tega pa je prišlo do diferenciacije znotraj režimskih struktur. Tako se je v osemdesetih letih nekdanja mladinska organizacija začela postopno osamosvajati od »starejšega brata«. Ko je v svoj okvir vključila ideje in tudi nekatere pomembne posameznike tako imenovanih novih družbenih gibanj, se je znebila imidža režimske organizacije in se preoblikovala v politično stranko liberalne usmeritve. Po razpadu DEMOS-a in padcu njegove vlade je prav ta stranka (pod imenom Liberalno-demokratska stranka in kasneje Liberalna demokracija Slovenije) postala prevladujoča politična sila v državi vse do volitev 2004. Tako so se tudi stare družbenopolitične organizacije preoblikovale v nove politične stranke.

Prve, tako imenovane novoustanovljene stranke v Sloveniji so bile na začetku svoje poti predvsem oblike množičnega protesta proti dotodanjem režimu, zavzemale so se za suverenost in samostojnost Slovenije v jugoslovanski federaciji in niso imele določnejših programov za vsa področja življenja. Tudi med temi novoustanovljenimi strankami so sicer obstajale ideološke razlike, ker pa so že imele te stranke en skupni cilj, so bile pripravljene te razlike za nekaj časa potisniti na stranski tir. Začetni nastanek slovenskih strank je tako mogoče uvrstiti med gibanjske stranke; razvile so se namreč predvsem iz sfere okrepljene civilne družbe in so bile na začetku predvsem socialni akter (Krašovec, 2000: 24). Novoustanovljene stranke so imele težave s pomanjkanjem različnih virov (kadrovskih, finančnih) ter z razvojem organizacijske mreže, kar se je popravilo z njihovo parlamentarizacijo (vstopom v parlament), tako da so dejansko internega izvora, s prevladujočim vzorcem teritorialne penetracije (Fink-Hafner, 1997: 144).

Vsaj do neke mere je bil drugačen razvoj drugih, to je preoblikovanih političnih strank, ki so se razvile iz starih družbenopolitičnih organizacij (na primer Liberalna demokracija Slovenije, Združena lista socialnih demokratov). Pri teh strankah je pomembno zlasti dejstvo, da so se preoblikovale v parlamentu, čeprav je bil njihov nastanek tudi zunaj parlamenta (npr. predhodnik današnje SD je Zveza komunistov). Te stranke so bile v času demokratizacije v primerjavi z novoustanovljenimi strankami ne samo socialni ampak tudi institucionalni akter. Vstop v parlament 1990 je bil za te stranke pomemben predvsem zaradi nadaljnega obstoja, ne pa tudi njihovega razvoja (Krašovec, 2000: 25). Stranke, ki so se razvile iz starih družbenopolitičnih organizacij, so imele bistveno manj težav z viri in razvojem oziroma ohranitvijo svoje organizacijske mreže (Fink-Hafner v Krašovec, 2000: 25). Obdržale so svojo lokalno organizacijsko mrežo, poleg tega pa so podedovale organizacijsko znanje ter infrastrukturne vire (človeške, finančne ter prostorske). Tako je mogoče potrditi, da parlamentarni deli pri nadaljnjem razvoju preoblikovanih strank niso bili tako pomembni kot pri novoustanovljenih strankah (Krašovec, 2000: 25).

V začetku demokratičnega prehoda je bilo mogoče zaslediti naklonjenost volivcev predvsem levim oziroma levo-sredinskim strankam. Do leta 1996 pa je prišlo na kontinuumu levo-desno do premika, iz prevladujoče levo-sredinske usmerjenosti na sredinsko usmerjenost (približno polovica volivcev se je uvrstila v ideološko sredino). Stranka LDS, ki je sledila temu premiku volivcev v sredino, je pridobila precej glasov, čeprav je s tem izgubila tudi nekaj svoje izrazitosti, ki se tiče navezovanja na določen družbeni položaj, urbanost in konzervativnost (Kropivnik, 2002: 17). Po oktobrskih volitvah 2004 pa je prišlo do velike spremembe na kontinuumu levo-desno, saj so volivci izkazali močno zaupanje desnim strankam, medtem ko so leve oziroma levo-sredinske stranke doživele poraz. Danica Fink-Hafner (2002: 20-21) tako ocenjuje, da se na slovenskem strankarskem prostoru prepletajo elementi polariziranega in zmernega pluralizma. Imamo sicer relativno večje število parlamentarnih strank,¹⁵ vendar pa ni zaznati zahtev po spremembi političnega sistema, ni protisistemskih strank ali protisistemske opozicije. Res pa je tudi, da v slovenskem političnem prostoru prevladujejo konflikti simbolne oziroma ideološke narave (kulturni boj, odnos do polpretekle zgodovine), ki ohranjajo elemente politične oziroma družbene polarizacije. Poleg pretirane ideološke polarizacije pa predstavlja velik problem izrazita šibkost civilne družbe nasproti politični eliti, oziroma političnim strankam.

Normativni okvir¹⁶

Politična stranka je združenje državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatov na volitvah v Državni zbor, za predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti. Politična stranka deluje javno. Javnost delovanja politične stranke se praviloma zagotavlja z obveščanjem javnosti o delovanju politične stranke. Tudi finančno in materialno poslovanje politične stranke mora biti javno. V Republiki Sloveniji ne sme delovati nobena politična stranka, ki ni registrirana v skladu z zakonskimi določbami ali politična stranka, ki ima sedež v tujini. Politična stranka ne sme delovati oziroma ustanavljati svojih organizacijskih oblik v gospodarskih družbah, v zavodih in drugih organizacijah ter v državnih organih; ne sme delovati kot vojaško ali kot oboroženo združenje in je v ta namen ni dopustno ustanoviti.

Politično stranko lahko v Sloveniji ustanovi najmanj 200 polnoletnih državljanek in državljanov, ki podpišejo izjavo o ustanovitvi politične stranke. Ustanovitelj politične stranke ne sme biti oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost. Z ustanovno izjavo ustanovitelj izjavi svojo voljo o ustanovitvi politične stranke. V ustanovno izjavo ustanovitelj vpiše ime in priimek, podatke o datumu rojstva, državljanstvo, stalno oziroma začasno prebivališče, ime, skrajšano ime in kratico imena politične stranke ter izjavo, da sprejema statut politične stranke in njen program.

Član politične stranke lahko postane vsak državljan, ki podpiše pristopno izjavo o članstvu v stranki, ob pogojih, ki jih določa zakon oziroma statut politične stranke. V pristopni izjavi državljan navede svoje ime in priimek, rojstne podatke, stalno ali začasno prebivališče, funkcijo, poklic ter sedež zaposlitve oziroma druge podatke, če so določeni v statutu

¹⁵ Leta 1996 – sedem (šest po združitvi SLS in SKD leta 2000); 2000 – osem; 2004 – sedem.

¹⁶ V skladu z veljavnim Zakonom o političnih strankah, katerega zadnja sprememba je bila sprejeta 4. oktobra 2005 (EPA 401-IV).

politične stranke. Mladoletna oseba, ki je stara najmanj petnajst let, pa lahko postane članica oziroma član mladinske organizacije v stranki, s pisno privolitvijo svojega zakonitega zastopnika pa lahko postane član politične stranke.

Politična stranka mora voditi register članov politične stranke. Tujec ne more postati član politične stranke, lahko pa postane, če tako določa statut stranke, častni član stranke. Lahko pa član politične stranke postane državlján države članice Evropske unije, ki mu je v Republiki Sloveniji z zakonom priznana volilna pravica, če izpolnjuje prej navedene pogoje.

Ime politične stranke, ki mora biti napisano v slovenskem jeziku, skrajšano ime in kratica imena ter znak stranke, se morajo bistveno in nedvoumno razlikovati od imena, skrajšanega imena, kratice imena in znaka druge, že registrirane politične stranke in ne smejo biti taki, da spravljajo ali bi utegnili spraviti državljane v zmoto. Politična stranka ima lahko samo eno ime, eno skrajšano ime, eno kratico imena in en znak. V pravnem prometu sme stranka uporabljati le svoje registrirano ime, skrajšano ime, kratico imena in znak. Ime politične stranke, skrajšano ime, kratica imena in znak stranke poleg tega ne smejo biti enaki ali podobni nazivom državnih institucij, pokrajin v državi in njihovim simbolom in kraticam, ki jih te uporabljajo. V volilni kampanji in v kandidacijskem postopku lahko politična stranka uporablja le svoje registrirano ime, skrajšano ime, kratico imena in znak.

Register slovenskih političnih strank vodi Ministrstvo za notranje zadeve (ki je t.i. registrski organ). Politična stranka se lahko spoji z drugimi strankami, pripoji drugi stranki oziroma se lahko razdruži. S spojitvijo, pripojitvijo ali razdružitvijo politična stranka preneha obstajati. Politična stranka, ki je nastala s spojitvijo oziroma razdružitvijo, in politična stranka, h kateri se je druga stranka pripojila, je pravna naslednica političnih strank, ki so s spojitvijo, pripojitvijo ali razdružitvijo prenehale obstajati. Registrski organ izbriše politično stranko iz registra, če tako odloči Ustavno sodišče RS s svojo odločbo ali če sodišče v celoti odpravi odločbo o vpisu politične stranke v register. O izbrisu registrski organ obvesti politično stranko. Registrski organ začne postopek za izbris politične stranke iz registra a) na zahtevo politične stranke; b) če ugotovi, da je bil vpis politične stranke v register opravljen na podlagi neresničnih podatkov ali c) če ugotovi, da politična stranka dvakrat zaporedoma ne sodeluje na volitvah v Državni zbor ali v organe lokalne skupnosti.

Politična stranka ima statut in program. Statut politične stranke mora določiti:

1. ime, skrajšano ime, kratico imena, znak in sedež stranke (izbrani kraj poslovanja stranke);
2. notranjo oziroma teritorialno organiziranost stranke;
3. pravice in dolžnosti člana stranke;
4. postopek in organ, ki določa kandidate za volitve v Državni zbor in za predsednika republike ter kandidate za volitve v organe lokalnih skupnosti;
5. način zagotavljanja enakih možnosti obeh spolov pri določanju kandidatov za volitve;
6. postopek odločanja o prenehanju stranke oziroma postopek odločanja o spojitvi, pripojitvi ali razdružitvi stranke ter o nasledstvu stranke;
7. postopek in organ stranke, ki ureja premoženjskopravna razmerja stranke v primeru izbrisa stranke iz registra;
8. odgovornost za materialno in finančno poslovanje stranke;
9. mandatno dobo članov organov stranke ter
10. postopek sprejemanja in spreminjanja statuta oziroma programa stranke.

Politična stranka pridobiva sredstva iz članarine; prispevkov zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb; prihodkov od premoženja; daril; volil; proračuna; dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnik je.¹⁷ Politične stranke, ki so na zadnjih volitvah v Državni zbor kandidirale svoje kandidate, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj odstotek glasov volivcev. Če je na volitvah več političnih strank predložilo skupno kandidatno listo, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj 1,2% glasov (če sta skupno listo predložili dve stranki) oziroma najmanj 1,5% glasov (če so skupno kandidatno listo predložile tri ali več strank).

Vse politične stranke morajo Državnemu zboru do 30. aprila vsako leto predložiti letno poročilo o poslovanju politične stranke za preteklo leto, ki mora vsebovati vse prihodke in odhodke politične stranke ter zlasti vire prihodkov politične stranke v skladu z računovodskimi predpisi. V poročilu mora biti navedeno tudi premoženje politične stranke in posebej morajo biti opisane vse spremembe premoženja, vključno z navedbo virov sredstev za povečanje premoženja, v kolikor to povečanje presega skupni znesek petih povprečnih bruto plač v Republiki Sloveniji. Pred oddajo poročila Državnemu zboru mora poročilo pregledati in oceniti Računsko sodišče Republike Slovenije.

Konec avgusta 2006 je bilo v Sloveniji registriranih 51 političnih strank. Po letu 1988, ko so pričele nastajati prve politične organizacije na nacionalni ravni, je njihovo število strmo naraščalo in je leta 1992 doseglo število 91, potem pa začelo počasi, a vztrajno padati – tako je bilo npr. sredi leta 2004 v Sloveniji registriranih 38 političnih strank. Njihovo število je nekoliko naraslo v prvi polovici leta 2006. Glavni vzrok je bila sprememba lokalne volilne zakonodaje, saj je bilo z novelo Zakona o lokalnih volitvah spremenjeno število podpisov državljanov, ki jih mora neodvisen kandidat ali neodvisna lista zbrati za vložitev kandidature na volitvah za župana ali občinskega svetnika;¹⁸ po drugi strani pa lahko isto kandidaturo vloži vsaka registrirana politična stranka brez dodatnih podpisov državljanov.

Koalicijsko povezovanje v Sloveniji od osamosvojitve do danes na državnem nivoju

V Sloveniji so se od osamosvojitve leta 1991 pa do danes oblikovale različne koalicije. Prva slovenska strankarska koalicija v modernem smislu, ki se je oblikovala pred prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990, je bila koalicija Demos. Sestavljena je bila iz novih političnih strank, ki so nasprotovale prejšnjemu sistemu samoupravnega socializma. Na prvih demokratičnih volitvah v tridomno Skupščino Republike Slovenije, aprila leta 1990, je Demos zmagal s 54%. Poslanci Demosa so zasedli 127 od 240 sedežev v treh zborih takratne skupščine¹⁹ (Zajc, 2000: 56, 57). Veliko presenečenje pa je predstavljalo razmerje med posameznimi Demosovimi strankami: slabo sta bili nagrajeni dve stranki, ki sta bili najbolj zaslužni za uvedbo demokratičnega sistema ter največji zagovornici slovenske državne neodvisnosti – Slovenska demokratična zveza in Socialdemokratska zveza Slovenije, medtem ko sta se najboljše odrezali Slovenska kmečka zveza in Slovenski krščanski

¹⁷ Takšno podjetje sme po veljavni zakonodaji opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost.

¹⁸ Nekaj mesecev kasneje je Ustavno sodišče RS omenjeno novost v noveli Zakona o lokalnih volitvah razglasilo za protiustavno in jo odpravilo.

¹⁹ Večino so imeli v najpomembnejšem družbenopolitičnem zboru in zboru občin, medtem ko so bili v zboru združenega dela v manjšini.

demokrati (SKD). Na podlagi tega je bil za predsednika vlade (trajala je 16.5.1990 do 14.5.1992) izvoljen predsednik SKD Lojze Peterle, za katerega pa je javnost menila, da zaradi pomanjkanja političnih izkušenj ne bo kos nalogi (Prunk, 2002: 140). Koalicija Demos je tako povezovala konservativce in liberalce, populiste ter socialne demokrate. Imela je izredno veliko vlogo, saj je oblikovala prvo demokratično vlado (ta je bila na začetku obdobja še v sestavi jugoslovanske federacije), vodila nadaljnji proces demokratizacije in izvedla osamosvojitve Slovenije, začela pa je izgrajevati tudi moderno kompetitivno ekonomijo ter sodoben upravno administrativni sistem (Zajc, 1993:116).

Med strankami t.i. kontinuitete je bila najmočnejša Zveza komunistov. Demos je doživel močno razočaranje kmalu po parlamentarnih volitvah, saj je njihovega kandidata Jožeta Pučnika na predsedniških volitvah premagal bivši predsednik Zveze komunistov Slovenije, Milan Kučan. Ljudje so ga hitreje sprejeli, saj se je predstavil kot nestrankarski kandidat, ki se bo zavzemal za mirno in postopno tranzicijo. Na drugi strani pa se je Pučnik zavzemal za bolj radikalni prehod v tranzicijo, poleg tega pa ga zaradi njegove daljše odsotnosti iz domovine veliko Slovencev ni poznalo (Prunk, 2002: 141).

V prvem obdobju leta 1991 je vse temeljilo predvsem na osamosvojitvenih pripravah, zato so v tem obdobju stopile v ozadje tudi razlike, ki so se začele pojavljati med Demosom in opozicijo ter tudi znotraj vladne koalicije. Osamosvojitvene korake je na začetku operativno vodil predsednik vlade, nato pa je bila v aprilu oblikovana vladna operativna skupina na čelu z notranjim ministrom Igorjem Bavčarjem ter obrambnim ministrom Janezom Janšo. Obrambne operacije ter učinkovita medijska in diplomatska dejavnost slovenske vlade so se uspešno končale in tako je Slovenija dosegla svojo samostojnost, o čemer podrobneje pišemo drugje. Toda še preden je prišlo do mednarodnega priznanja, so se pojavile resne razlike glede nekaterih ključnih notranjepolitičnih vprašanj – lastninjenje, denacionalizacija, položaj cerkve, nadaljnje vodenje vlade (Prunk, 2002: 142). Konec decembra 1991 se je končalo življenje koalicije Demos, ki je nastala kot zveza različnih, a sorodnih in enakopravnih strank. Uspelo ji je uresničiti vse pomembne točke svojega programa ter Slovenijo popeljati v neodvisnost, kljub temu pa so se začela pojavljati velika nasprotja v ocenah nadaljnega razvoja, razpad Slovenske demokratične zveze pa je pomenil tudi začetek konca koalicije (Zajc, 2000: 57).

Demosovi »načelni koaliciji« je sledila »mala koalicija« sestavljena iz strank LDS, SDSS, ZS, SSS, DS (podpirali so jo tudi neodvisni ter poslanci SDP), ki pa ni zaživela v pravem pomenu besede. Pojavljala so se neustrezna sodelovanja med koalicijskimi partnerji, kot tudi slabi odnosi med strankami in vlado. Koalicija je uresničila le manjši del svojega programa. Skupščina je postala malce manj odvisna od vlade, kljub temu pa je ta razumela poslance še vedno kot formalne potrjevalce svojih predlogov. To je povzročalo odpore strank in tako je sledil tudi razpad koalicije. Koalicija se je ves čas soočala tudi z nasprotovanjem močne opozicije – štiri stranke politične desnice: Krščanski demokrati, Slovenska ljudska stranka, narodni demokrati in Liberalna stranka (Zajc, 1993: 118).

Po prvih volitvah v novi Državni zbor RS, decembra leta 1992, se je oblikovala nenavadna »Velika koalicija«,²⁰ ki je združevala večje stranke, predstavnice vseh treh velikih strankarskih družin: LDS, ZLSD, SKD ter manjšo SDSS. Za novega mandatarja je bil izvoljen Janez Drnovšek. Zelo ugoden volilni rezultat je mandatarju omogočil poljuben izbor koalicijskih partnerjev. Za koalicijo sta mu bili na izbiro dve stranki, in sicer okrepljeni krščanski demokrati ter še vedno močni prenovljeni komunisti. Koalicija z eno od teh dveh strank bi pomenila zelo jasno levo ali desno usmeritev vlade. Tu pa je mandatar pokazal veliko politično iznajdljivost, saj je po mnenju mnogih dosegel skoraj nemogoče: v skupno vlado je, sicer s pomočjo ločenih sporazumov, povezal tedanje SKD in ZLSD ter tako vlado kot svojo stranko določil za popolnoma sredinsko. Ker pa so se SKD hoteli otresti očitkov, da so se povezali z dvema levo orientiranima strankama, je Janez Drnovšek sprejel v koalicijo tedaj še Pučnikovo Socialdemokratsko stranko Slovenije. Ta pa je stopila v koalicijo šele na prigovarjanje Janeza Janše in njegovih privržencev (Prunk, 2002: 150). Nova vlada je bila tako sestavljena že 12. januarja 1993 in je trajala do 14. marca 1994. S takšno koalicijo si je Janez Drnovšek v parlamentu zagotovil kar dvotretjinsko podporo.

Marca 1994 se je LDS družila z manjšimi strankami Zelenimi Slovenije, s Socialisti ter z večino Demokratov (Prunk, 2002: 150). Tovrstna pridobitev dodatnih poslancev je LDS omogočila diktiranje svoje politike obema koalicijskima partnerjema, ki sta si bila v odnosu močno odtujena. Na podlagi tega delovanje koalicije ni bilo povsem v skladu s pričakovanji, saj so se partnerji v mnogih primerih komajda strinjali o pomembnih vprašanih in neredko tudi glasovali različno; v posameznih primerih so glasovali tako kot stranke opozicije (Zajc, 2000: 141). Kljub temu pa je tovrstna koalicija marsikaj tudi pozitivno opravila. Sprejela je nov zakon o šolstvu, Zakon o sanaciji bank z denarjem davkoplačevalcev, spomladi je dala na referendum tudi ponesrečen zakon o lokalni samoupravi. Večje pretrese je v koaliciji povzročala zunanja politika. Zunanji minister Lojze Peterle je v Ogleju parafiral zunanjepolitični sporazum z Italijo – 10. 10. 1994,²¹ kar so mu v koaliciji močno – kasneje se je izkazalo, da precej neupravičeno – očitali. Zaradi tega je Peterle kot zunanji minister tudi odstopil. Ne glede na to pa je SKD ostala v koaliciji vse nadaljnjo mandatno obdobje (Prunk, 2002: 150). Nov pretres v koaliciji pa je povzročila težava z državnimi subvencijami nekaterim nesolventnim podjetjem. Pri tem se je ZLSD s svojima ministroma za gospodarstvo in delo zavzemala za čedalje večje subvencije, saj se ni hotela zameriti svoji delavski bazi ter sindikatom. Ker vlada ni hotela ponovno subvencionirati velike tovarne TAM, se je ZLSD konec januarja 1996 odločila za izstop iz vlade (Prunk, 2002: 150). Tako sta LDS in SKD ostali zadnji partnerici v tej »veliki koaliciji« in s preostalimi 43 glasovi podpore v Državnem zboru RS (28 + 15) jima je uspelo voditi vlado do konca mandata (Zajc, 2000a: 141). Pred novimi volitvami je poskušal Janez Janša s svojo SDS z različnimi akcijami tesneje povezati desno sredinske stranke. Tako je SDS zbrala več kot 40.000 podpisov za referendum

²⁰ Koalicija, ki se je oblikovala po volitvah leta 1992 se je močno razlikovala od prejšnjih dveh (bili sta blizu modeloma »koalicij najmanjše razdalje« ali »minimalne povezane večine«), poleg tega pa se je razlikovala tudi od običajnih modelov ter bila neobičajna glede na same volilne rezultate, ki so bili precej običajni. Tovrstna »velika koalicija« je predstavljala neke vrste »nenačelno koalicijo«, za katero je značilna zanesljivost koalicijskih partnerjev - stranka je povabljen v koalicijo v primeru, da daje večja zagotovila za stabilnost vlade kot katera druga stranka. Zanj pa je veljal tudi izraz »preobtežena« koalicija, saj je bila v njej tudi stranka, ki je s svojimi glasovi presegla število potrebnih glasov – SDSS s štirimi glasovi (Zajc, 1993: 120).

²¹ Italija je Sloveniji postavila zahteve, s katerimi je pogojevala pridružitve Slovenije Evropski uniji.

o večinskem volilnem sistemu.²² Kljub temu pa je parlamentarni večini uspelo referendum preložiti na čas po volitvah (Prunk, 2002: 151).

Že pred volitvami leta 1996 se je politično prizorišče razdelilo na osnovi odnosa do preteklosti. Šlo je za delitev med tistimi, ki so radikalno zavračali preteklost, ter tistimi, ki so bili za počasen »transformacijski« način modernizacije. Tako je bil politični prostor ostro razdeljen na »levico« in »desnico« (Zajc, 2002: 73). Na novih volitvah v Državni zbor RS, novembra 1996, je zmagala LDS (celo z boljšim rezultatom kot leta 1992), na drugo mesto se je povzpela SLS, tretje mesto pa je osvojila SDS, ki pa je dobila premalo glasov, da bi lahko LDS resneje ogrozila. V parlament so vstopili še SKD in ZLSD – članice minule vladne koalicije ter SNS in DeSUS. Tako se je oblikovala »pragmatična koalicija«²³ med Liberalno demokracijo Slovenije, Slovensko ljudsko stranko in Demokratično stranko upokojencev Slovenije.

Po volitvah se je v Državnem zboru RS oblikovalo skoraj popolno ravnotežje, saj so na novo povezane »pomladne« stranke SLS, SKD in SDS dobile skoraj polovico, natančno 45,1% glasov in 45 sedežev, »leva« stran pa je dobila 43 sedežev, vendar pa je na svojo stran pridobila tudi oba poslanca narodnih manjšin. Na podlagi takšne situacije se je mesec dni in pol ugotavljalo, ali bo uspelo vlado sestaviti Janezu Drnovšku ali prvaku SLS Marjanu Podobniku. Glede na to, da je LDS na volitvah med vsemi strankami dobila največ glasov, je predsednik države Milan Kučan mandat za sestavo vlade zaupal v tistem času prvemu možu LDS, Janezu Drnovšku. Pat položaj se je nadaljeval vse do tedaj, dokler ni glas za izvolitev Drnovška napovedal tedanji poslanec desno sredinske SKD Ciril Pucko. Kljub temu pa z Drnovškovo izvolitvijo za mandatarja (šele konec januarja) težav pri sestavljanju vlade še ni bilo konec. Pojavljale so se najrazličnejše ideje, najbolj nenavadna pa je bila nedvomno ideja o vladi narodne enotnosti, v kateri bi bile prav vse parlamentarne stranke. Ko so »desne« stranke Drnovška obvestile, da so se dokončno odločile, da v vladi ne bodo sodelovale, je ta oblikoval zamisel o levo-sredinski ministrski ekipi (LDS, ZLSD, DESUS in SNS). Vendar pa se je spet ponovila stara zgodba, saj je za vladno ekipo glasovalo le 45 poslancev. To nenavadno razmerje pa se je spremenilo šele takrat, ko je Marjan Podobnik ocenil, da bi mu mesto v vladi lahko odvzeli SKD in je tako podpisal koalicijski sporazum z LDS. Tako se je 27. februarja 1997 oblikovala pretežno sredinska vlada med LDS in SLS, ki pa se jima je pridružila še manjša stranka DeSUS. Vlada je trajala do 7. junija 2000.

Leto 2000 je bilo notranjepolitično ponovno zelo razburkano. Aprila je tako prišlo do združitve dveh konzervativnih, na krščanskem etosu temelječih strank: SLS in SKD. Ta združitev se je zgodila na pritisk skupine katoliških intelektualcev, ki je kot pogoj združitve zahtevala, da SLS izstopi iz vlade, prenehala pa bi veljati tudi koalicijska pogodba. Z odhodom ministrov SLS iz vlade ter po neuspešnem glasovanju o zaupnici vladi, je nastal popolnoma nov položaj, saj je imela koalicija s tem le še 30 glasov podpore v Državnem

²² S tem bi se vse stranke prisililo, da se povežejo v dva politična bloka (»pomladni« ali desni blok ter blok »kontinuitete« ali levi blok), preprečilo bi se sklepanje nenačelnih koalicij in doseglo racionalizacijo strankarskega prostora (to bi tudi preprečilo oblikovanje novih strank) (Zajc, 2002: 73).

²³ To koalicijo lahko označimo kot »pragmatično koalicijo« dveh strank, ki sta najbližje politični sredini ter sta se pripravljene povezati kljub delitvam glede na izvor ali zasluge za prehod v demokracijo. Ker pa v koaliciji sodeluje tudi tretja manjša stranka lahko označimo ta tip koalicije kot »minimalno povezano koalicijo« (Zajc, 2000a: 58).

zboru RS, LDS pa ni mogla sestaviti nobene druge večinske koalicije. S tem je v Državnem zboru RS prišlo do povsem nove uravnovešene razdeljenosti, torej do situacije, ki je bila podobna po volitvah leta 1996 (Zajc, 2002: 75). Vlada je tako po neuspelem glasovanju o zaupnici, 8. aprila 2000, padla. SLS in SKD sta takoj po združitvi na skupnem kongresu 15. aprila 2000 podpisali z SDS sporazum o Koaliciji Slovenija.

Koalicija je takoj vložila predlog za novega mandatarja dr. Andreja Bajuka, ki pa v prvem in drugem krogu ni bil izglasovan. LDS je predložila izvedbo še tretjega kroga, saj je bila prepričana, da predlog ponovno ne bo sprejet ter da bodo na podlagi tega razpisane predčasne volitve. Vendar pa je bil predlog sprejet, saj sta si dve poslanki premislili in predlog podprli. Bajuk je bil tako v začetku maja izvoljen s 46 glasovi. Novi mandatar je vložil predlog kandidatov za ministre, ki pa na prvem glasovanju ni dobil zadostne podpore. Do izvolitve vlade je prišlo šele na drugem glasovanju (junija), vendar pa je dobila le minimalno večino 46 glasov, s katero pa je težko učinkovito delovati (Zajc, 2002: 75). Nova vlada je trajala od 7. junija 2000 pa do 30. novembra 2000. Oblast v Sloveniji je tako prvič po desetih letih prevzela jasno oblikovana politična opcija. V tem trenutku so bila nasprotja med »levim« in »desnim« političnim blokom večja, kot so bila v obdobju prehoda v demokracijo, torej med Demosom in opozicijo. Paralela je tudi v tem, da je Koalicija Slovenija prevzela oblast pol leta pred volitvami, kot je tudi Drnovškova ekipa prevzela oblast spomladi leta 1992 (Zajc, 2002: 76).

Kljub temu, da je Koalicija Slovenija temeljila na pričakovanju o dobrem odnosu med strankami znotraj koalicije, pa se je že ob oblikovanju predloga o novi vladi porajalo vprašanje, kakšno bo ravnotežje moči med dvema strankama te koalicije. SLS+SKD je poudarjala svojo velikost (28 poslancev), ki se naj izrazi tudi v vladi, medtem ko je SDS z manj poslanci (16 poslancev) poudarjala strokovnost svoje ekipe ter s tem zanikala sposobnosti SLS+SKD (omejevanje moči SLS+SKD, kar je vodilo v njeno obrambo, in tudi nekakšno opozicijo znotraj koalicije). Velike razlike pa so se začele kazati tudi v odnosu do volilnega sistema, saj je večinski volilni sistem vse manj ustrezal SLS+SKD, medtem ko je SDS zagovarjala odločbo Ustavnega sodišča RS iz leta 1997, po kateri bi moralo priti do uzakonitve večinskega volilnega sistema²⁴ (Zajc, 2002: 76). Do vladne krize pa je prišlo pred parlamentarnimi počitnicami, ko je vlada sprejela sklep, da je obstoječi volilni sistem neveljaven. Poslanci opozicijskih LDS, ZLSD, DeSUS ter koalicijske SLS+SKD so nato sprejeli sklep o tem, da podpirajo ustavne spremembe v smeri zapisa proporcionalnega volilnega sistema v ustavo. SLS+SKD je z argumentom, da se poskuša izogniti politični krizi, dejansko podprla predlog opozicije in nasprotovala vladi, v kateri je tudi sama aktivno sodelovala. Nadalje pa je bil sprejet sklep o tem, da se pripravi ustavni zakon o spremembi 80. člena slovenske ustave, s čimer se bi se prenehala vezanost Državnega zbora RS na odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1997 glede izida referendumu o volilnih sistemih (Zajc, 2002: 77). Zaradi odločitve poslancev SLS+SKD za spremembo ustave, je SDS napovedala konec Koalicije Slovenija, ki je tako dokončno razpadla. Zaradi podprtja opozicijskega predloga za spremembo ustave, sta stranko SLS+SKD zapustila dva njena podpredsednika, Andrej Bajuk in Lojze Peterle, in konec julija 2000 ustanovila novo krščansko demokracijo, imenovano

²⁴ Predlog za uvedbo večinskega volilnega sistema tudi aprila 2000 (že četrtoč) ni dobil zadostne podpore. Za predlog bi moralo glasovati dve tretjini oziroma 60 poslancev.

Nova Slovenija (NSi). V to novo stranko se je začelo hitro odlivati članstvo nekdanje SKD, vanjo pa so vstopali tudi tedaj politično neopredeljeni (Prunk, 2002: 157–158).

Volitve leta 2000 so potekale v nenavadno napetem ozračju. Že pred volitvami so ankete javnega mnenja izražale odločilno premoč LDS ter precejšnje zaostajanje ostalih političnih strank. Na podlagi tega tudi volilni rezultat parlamentarnih volitev oktobra 2000 ni bil presenetljiv: LDS je dobila največje število glasov doslej, z velikim zaostankom je na drugo mesto prišla SDS (svojega rezultata sicer ni poslabšala), tretje mesto je osvojila ZLSD (svoj delež je malce povečala), velik poraženec je postala združena SLS+SKD, volitve pa so prinesle tudi večje presenečenje, saj sta volilni prag prestopili dve novi stranki – NSi in Stranka mladih Slovenije (SMS), zvišani volilni prag pa sta prav tako prestopili manjši stranki DeSUS in SNS. Prvič se je zgodilo, da smo imeli v parlamentu dve generacijski stranki (DeSUS in SMS). Novi predsednik vlade je postal Janez Drnovšek, ki je bil izvoljen 16. novembra z 61 glasovi; samo pet poslancev je bilo proti.

Ker je LDS na volitvah dobila daleč največ glasov, ji je to omogočilo, da je imela pri oblikovanju precej proste roke, poleg tega pa je lahko koalicijskim partnerjem postavila svoje pogoje. Pri oblikovanju koalicij je imelo tokrat temeljno prednost pragmatično povečevanje moči, oziroma doseganje dvotretjinske večine,²⁵ kar je zahtevalo vključitev vsaj še dveh strank. To bi koaliciji omogočilo, da bi brez večjega nasprotovanja opozicije, ali kljub temu, sprejemala odločitve, ki so v njenem interesu (dokončala bi lahko politično občutljive projekte,²⁶ ki se niso dokončali in so jih prejšnje koalicije predstavljale na boljše čase). Tako kot leta 1992, je Drnovšek za oblikovanje vlade potreboval mesec in pol, poleg tega pa je uspel sestaviti najmočnejšo vlado, ki je imela na začetku v parlamentu kar 64 glasov. Kljub tej veliki priložnosti pa mnogih projektov, za katere je potrebna dvotretjinska večina (sprememba ustave, volilni sistem, referendum,...), ni uspela izpeljati. Na slovenskem notranjepolitičnem področju je bilo leto 2002 zelo pestro. Slovenija je po desetih letih dobila novega predsednika države, dotedanjega premiera Janeza Drnovška, ki je v drugem krogu premagal neodvisno kandidatko s podporo opozicije Barbaro Brezigar. Drnovškova izvolitev je sredi mandata zahtevala zamenjavo v izvršilni veji oblasti in tako je zadnji mesec v letu minil v znamenju sestavljanja in imenovanja nove vlade. Janezu Drnovšku je prenehala funkcija 19. decembra 2002, za novega mandatarja pa je predlagal tedanjega finančnega ministra ter podpredsednika LDS Antona Ropa, ki je bil nato izvoljen s 63 glasovi poslancev.

V letih 2003 in 2004 je Slovenija doživljala številne pretrese, politične škandale in napade na vlado. Opozicija je konec marca vložila interpelacijo zoper notranjega ministra Rada Bohinca in ministra za zdravje Dušana Kebra. Koalicijska stranka SLS je podprla interpelacijo in s tem prekinila koalicijsko pogodbo, s čimer se je oblikovala koalicija 3+1, kar je pomenilo, da so v koaliciji kot enakovredne partnerice ostale le LDS, ZLSD in DeSUS. Predsednik vlade je pričakoval, da bodo ministri SLS še naprej opravljali svoje obveznosti in ni predlagal njihove razrešitve. Kljub temu pa so se v SLS odločili, da bodo trije njihovi ministri zapustili vladne vrste. S to potezo je SLS izstopila iz koalicije.

²⁵ Drugače je bilo leta 1992 in leta 1996, ko je imela glavno prednost politična uravnoteženost med idejno zelo različnimi strankami.

²⁶ Ti projekti so bili: dokončanje privatizacije, vračanje po vojni odvzete lastnine, zdravstvena in pokojninska reforma, ureditev javnih financ, spodbujanje tujih naložb, izpolnitev dveh maastrichtskih makroekonomskih meril glede inflacije ter obrestnih mer...

Julija 2004 je bil razrešen minister za zunanje zadeve Dimitrij Rupel, saj je po mnenju predsednika vlade Antona Ropa že nekaj časa deloval proti vladi in s svojim notranjepolitičnim delovanjem izgubil njegovo zaupanje. Rupel je s to razrešitvijo izstopil iz LDS in prestopil v SDS. Konec julija je bila na pobudo poslancev Koalicije Slovenija vložena tudi interpelacija o delu in odgovornosti vlade. Očitali so ji neizpolnjevanje obljub, ki jih je dala v koalicijski pogodbi v začetku mandata, slabo upravljanje države (neuresničenost obljub o gospodarski rasti, o zmanjšanju proračunskega primanjkljaja in javne porabe, o učinkovitosti zdravstvene reforme, itd.), ter zlasti razraščanje korupcije in klientalizma. Na izredni seji konec avgusta interpelacija ni bila izglasovana.

Četrte volitve v Državni zbor RS so prinesle velik obrat na političnem prizorišču. Čeprav so javnomnenjske raziskave napovedale precejšnjo izenačenost dveh največjih strank (LDS in SDS), kot tudi izenačenost med desnico in levico, je še teden dni pred volitvami prevladovalo mnenje, da bo LDS prva favoritinja teh volitev, kljub precej tesnemu izidu. Na volitvah pa se je zasukalo precej drugače. SDS je postala nesporna zmagovalka, saj je dobila skoraj tri desetine glasov, in to enakomerno po vsej državi. Nasprotno pa je LDS z zasedbo drugega mesta, z ne tako majhnim zaostankom za zmagovalko, postala velika poraženka, saj je od leta 1992, torej dvanajst let, nepretrgoma vodila državo. Tretje mesto je zasedla ZLSD, ki ni dosegla bistvenega premika v primerjavi s prejšnjimi volitvami, čeprav je izgubila eno poslansko mesto. Naslednje mesto je zasedla NSi, ki je sicer dobila eno poslansko mesto več, kljub temu pa ni uresničila svojega pričakovanja o nadaljevanju uspeha z volitev v Evropski parlament (kjer je bila NSi zmagovalka), razlika med njo in SDS pa je bila tudi precej velika. Tudi SLS se ni odrezala posebej dobro, res pa so ji javnomnenjske raziskave pred volitvami celo napovedovale izpad iz parlamenta. Tako lahko ugotovimo, da se je SDS vzpostavila kot nesporna voditeljica svojega bloka in zato tudi pobirala glasove, ki bi sicer lahko šli njunima prej omenjenima partnericama. Velik uspeh pa je na volitvah dosegla SNS, ki je pridobila dodatna dva poslanska sedeža (zdaj jih ima šest) in tako precej izboljšala svoj dosedanji volilni rezultat. Zadnja stranka, ki je za las ujela volilni prag, je bila DeSUS, ki ni dosegla bistvenega premika.

Glavni razlog za velik poraz LDS je nedvomno naveličanost volivcev nad dolgotrajno vladavino ene politične stranke. Poleg tega v kampanji njihovi volivci niso dobili sporočila, zakaj je po dvanajstih letih vladavine vendarle še vedno dobro voliti liberalce, v čem so torej različni in boljši. Liberalci pa vsekakor niso izgubili volitev v zadnjem mesecu, v času kampanje, temveč korak za korakom. Vzroke gre iskati v številnih nerešenih aferah, odsotnosti jasno določenih ciljev po vstopu v EU, imidžu vzvišenosti in arogance, ki se je prijel dela njenih prvakov, širitev glasu o korupciji in klientalizmu v njenih vrstah, padcu zaupanja pri tistih, ki krojijo javno mnenje v gospodarstvu, itd. Najbolj opazen padec priljubljenosti se je zgodil spomladi 2004, ko se stranka ni bila sposobna ustrezno odzvati na ofenzivo opozicije.

Prva, verjetna sestava nove koalicije je bila znana že takoj po volitvah – Koalicija Slovenija (SDS in NSi) ter SLS (s skupaj 45 glasovi v DZ). Že kmalu po tem pa so se začela resnejša pogajanja za vstop v koalicijo tudi s stranko DeSUS. Ker pa bi imela omenjena koalicija le 49 glasov, je začel najverjetnejši kandidat za mandatarja, Janez Janša, iskati podporo za vstop v koalicijo tudi v drugih strankah. ZLSD je na začetku nakazala možnost vstopa v koalicijo,

vendar pa so bila razhajanja v stranki glede vstopa v vlado tako velika, da se o tem sploh ne bi bilo smisla pogajati. Tudi LDS je nakazala možnost razmisleka, vendar pa po pričakovanju do tega ni prišlo (ne glede na velika nasprotja med LDS in ostalimi možnimi člani koalicije, je stranko čakalo še obsežno razčiščevanje volilnega poraza). SNS je že precej zgodaj nakazala opozicijsko držo, čeprav pa je pri slednji pričakovati, da se bo v nadalje odločala od projekta do projekta ter glede na nekatera zadnja glasovanja (mandatar, ministrska ekipa) tudi ne nujno enotno. V skladu s pričakovanji je mandatar nove vlade v dobrem mesecu po volitvah (9. novembra 2004), postal predsednik SDS, Janez Janša. Dobil je kar 57 glasov podpore – podporo so mu namenile stranke, med katerimi so že pred izbiro mandatarja potekala resnejša pogajanja o oblikovanju vlade (SDS, NSI, SLS in DeSUS) ter oba poslanca narodnih skupnosti, v SNS naj bi glasovali po svoji vesti, v ZLSD je večina njihovih poslancev glasovala proti, v celoti pa so mu podporo odklonili v LDS. Tudi oblikovanje nove vlade je potekalo razmeroma hitro. Do nekaj polemik in zapletov je sicer prišlo v DeSUS, saj sta bila mariborski in ljubljanski odbor proti vstopu v vlado, ter v SLS, ki jim v koalicijsko pogodbo ni uspelo vnesti svojih pogledov na lastninjenje bank in postopni umik države iz gospodarstva. Nova ministrska ekipa je bila potrjena 3. decembra, z 51 glasovi podpore (za so glasovale stranke nove koalicije – SDS, NSI, SLS in DeSUS, proti pa stranke opozicije- LDS, ZLSD in SNS).

Leto 2004 je torej za Slovenijo prineslo veliko notranjepolitičnih sprememb. Tako je po dvanajstih letih prišla na oblast desnica, poleg tega pa smo po dvanajstih letih prvič dobili vlado, sestavljeno iz strank enega samega političnega pola (če izvzamemo krhko profilirano generacijsko DeSUS). Napovedi, ali je menjava oblasti velika priložnost za Slovenijo, kar je sedanja vlada obljubljala pred volitvami, ali pa bo sledila streznitev, so še prezgodnje. Vsekakor pa je mogoče potrditi, da bo na prihodnjih volitvah volivcem prvič zagotovljeno odločanje med dvema že znanima oblikama vladanja.

Tabela 31: Modeli koalicij v Sloveniji in njihovo trajanje

KOALICIJE	Stranke v koaliciji	Število sedežev koalicije v Državnem zboru	Trajanje koalicije	Razlog spremembe ali konca koalicije	Tip koalicije
»Načelna koalicija Demos«	SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS	47 (80)*	16.5.90 – 14.5.92	Konstruktivna nezaupnica	Večinski
»Mala koalicija«**	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS	38 (80) 50 (80)	14.5.92 – 12.1.93	Prve volitve v Državni zbor	manjšinski
Prva »velika koalicija«***	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55 (90) 63 (90) 59 (90) 44 (90)	12.1.93 14.3.94 6.4.1994 31.1.1996	Združitev LDS, DS, ZS Izstop SDSS Izstop ZLSD	Večinski Večinski Večinski Manjšinski
»Pragmatična (nova) koalicija«	(nova) LDS, SLS, DESUS	42 (90)	27.2.1997 8.4.2000	Druge volitve v Državni zbor Glasovanje o zaupnici	Večinski
»Koalicija Slovenija«	SLS-SKD, SDS	46	15.4.2000	Izvoljena nova vlada	Večinski
Druga »velika koalicija«	LDS, ZLSD, SLS-SKD, DESUS, (SMS)	58 (62)	Oktober 2000	Tretje volitve v Državni zbor	Večinski

Aktualna koalicija	SDS, NSi, SLS, DESUS	49	3.12.2004	Četrte volitve v Državni zbor	Večinski
--------------------	----------------------	----	-----------	-------------------------------	----------

* 80 sedežev v Družbeno političnem zboru, najpomembnejšem zboru takratne Skupščine RS, ki so jo sestavljali trije zbori. Od konstituiranja Državnega zbora RS na volitvah leta 1992 pa upoštevamo 90 sedežev.

** «Mala koalicija» je imela formalno 38 sedežev v DPZ, medtem ko se Stranka demokratične prenove (SDP/ZL) ni uvrstila v opozicijo, vendar jo je podpirala. Glede na to, da je ta stranka imela tri ministre v vladi, jo štejemo kot vladno stranko.

*** Na začetku so imele vse stranke »velike koalicije« skupaj 55 sedežev od skupno 90 sedežev v DZ, po združitvi Liberalno demokratske stranke z Zelenimi (5 poslancev), Demokrati (3 poslanci) in Socialistično stranko Slovenije v Liberalno demokracijo Slovenije dne 14. marca 1994, pa se je njihovo število povečalo na 63. Po izstopu SDSS iz koalicije 6. aprila 1994 se je število poslancev zmanjšalo na 59, po izstopu ZLSD 31.1.1996 pa na 44. Leta 1996 sta dva poslanca izstopila iz LDS, eden je ustanovil Zelena alternativo, ena poslanka pa Slovenski forum.

Vir: Podatki Republiške volilne komisije.

5.2 TEORETIČNI PRISTOPI K PROBLEMATIKI OBLIKOVANJA KOALICIJ NA LOKALNI RAVNI OBLASTI

Pojav koalicij pri oblikovanju različni oblik lokalnih oblasti je – še zlasti na evropski celini – relativno pogost in znan pojav. Zato je še toliko bolj presenetljivo (Laver v Mellors in Pijnenburg, 1989: 15), da pojav oblikovanja koalicij na lokalnem nivoju oblasti doslej v znanstveno-strokovni srenji pravzaprav ni bil deležen kakšne večje pozornosti. Teoretski pristopi k proučevanju koalicij in koalicijskega oblikovanja so seveda izjemno obsežni in pogosti pri proučevanju omenjenih pojavov na nacionalni ravni, pri oblikovanju koalicij pri sestavi izvršilnih in zakonodajnih organov na nivoju države. V sklopu tega dela raziskovalnega poročila bomo skušali ugotoviti, na katere načine bi lahko relativno zelo obsežna literatura o koalicijskem povezovanju na nacionalnem nivoju oblasti bila uporabna tudi pri koalicijskem povezovanju na lokalnem nivoju.

Pod pojmom *koalicija* bomo obravnavali vsako skupino vsaj dveh političnih strank (in/ali drugih organiziranih skupin državljanov, ki se na lokalni ravni pogosto pojavljajo pod skupnim imenom *neodvisne* liste), ki se poveže z namenom, da si pridobi večino sedežev v občinskem ali mestnem svetu in si tako pridobi nadzor nad oblastjo znotraj neke lokalne skupnosti. *Koalicijski partner* je vsak akter (politični stranka, neodvisna lista, posameznik), ki v predstavniskem telesu kontinuirano podpira koalicijo z vsemi glasovi, ki jih ima na voljo. Vsak akter v predstavniskem telesu je bodisi član koalicije ali pa ne, vmesne možnosti (vsaj v skladu z dognanji koalicijskih teorij) ni (De Swaan, 1973: 143), v realnem svetu pa seveda tudi takšni »vmesni« akterji obstajajo in jih dobro poznamo tudi iz slovenske politične arene. Koalicije se seveda lahko formirajo kadarkoli, v večini primerov pa se vendarle oblikujejo pred volitvami ali po njih. Na tem mestu bi bilo smiselno opredeliti tudi t.i. *zmagovalno koalicijo*, ki nas bo predvsem zanimala v okviru tega raziskovalnega poročila. Kot zmagovalno koalicijo bomo obravnavali vsako koalicijo, ki nadzoruje dovolj glasov, da lahko v znotraj nekega predstavniskega telesa dosega večino. Obstaja več vrst zmagovalnih koalicij (De Swaan, 1973: 49–79):

- manjšinska zmagovalna koalicija – vsaka koalicija, ki nadzoruje manj kot polovico sedežev v predstavniskem telesu, kljub temu pa nadzoruje oblast znotraj neke lokalne skupnosti. Tovrstna koalicija lahko deluje samo v primeru, če je opozicija razdeljena oziroma neenotna;

- večinska zmagovalna koalicija – nadzoruje v predstavniskem telesu vsaj en glas več od polovice vseh možnih glasov. Znotraj te, najpogostejše, vrste koalicije obstaja še več podtipov:
 - minimalna zmagovalna koalicija (Von Neumann in Morgenstern, 1967) – vključuje toliko političnih strank ali drugih organiziranih skupin, kot je nujno potrebno za zagotovitev večine v predstavniskem telesu; »vrednost« tovrstne koalicije se ne poveča z dodajanjem novih koalicijskih partnerjev, saj vsak nov partner prejšnjim partnerjem zmanjša delež »njihovih« že pridobljenih koristi, zato bodo skušali partnerji oblikovati takšno koalicijo, ki bo vsebovala kar najmanjše možno število partnerjev za doseg večine v predstavniskem telesu;
 - koalicija minimalnega obsega (Riker, 1962) – vključuje kar najmanjše število političnih strank, ki imajo skupaj čim manjše, a še vedno večinsko, število glasov v predstavniskem telesu.²⁷
 - koalicija minimalne razdalje (Leiserson, 1966; Axelrod, 1970) – prej obravnavani vrsti koalicij sta se osredotočili predvsem na število in obseg koalicijskih partnerjev, pri tem pa zanemarili njihovo medsebojno »kompatibilnost«; idejo koalicije minimalne razdalje je prvi v svoji doktorski disertaciji predstavil Leiserson (1966), ko je domneval, da politični akterji iščejo takšne koalicijske povezave, v katerih pričakujejo doseg vsaj minimalnega obsega zadanih ciljev, hkrati pa gre za takšne koalicije, ki združujejo politične akterje z kar najmanjšo ideološko različnostjo. Koalicija minimalne razdalje je po pravilu zmagovalna koalicija, ki pa se lahko oblikuje tudi pred volitvami z jasnim ciljem (zmaga na volitvah) ter posledično željo po prevzemu oblasti.

Vse tri predstavljene vrste koalicij spadajo v skupino t.i. minimalnih koalicij. V realnem svetu pa poleg takšnih koalicij obstaja cel spekter koalicij, ki niso minimalnega obsega ali razdalje, torej koalicij, ki imajo t.i. *odvečnega* koalicijskega partnerja. Takšne koalicije se ne pojavljajo samo v času kriz (ko se pogosto oblikujejo velike ali nacionalne koalicije), temveč zelo pogosto tudi v obdobjih očitnih normalnih razmer. Ena takih koalicij je t.i. *prevelika koalicija* (De Swaan, 1973: 92), to je vsaka koalicija, ki v predstavniskem telesu nadzoruje več kot dve tretjini glasov in bi lahko nadzorovala oblast tudi brez enega ali več *odvečnih* partnerjev.

Teoretično raziskovanje koalicij in koalicijskega povezovanja se je tekom zadnjih desetletij razvijalo v sklopu dveh, relativno različnih in medsebojno neodvisnih analitičnih tradicij. Prva je tradicija, ki jo večina avtorjev opisuje s »tradicijo evropske politike« in ki **ji bomo** v naši študiji koalicijskega povezovanja na občinskem nivoju slovenske lokalne samouprave v preteklih dveh mandatih, to je mandatih 1998–2002 in 2002–2006 **sledili tudi sami**. Ta pristop k proučevanju koalicij se ob študiju velikih tem v politiki (predvsem) evropskih držav zateka k rabi empiričnih podatkov. V tej raziskovalni tradiciji je stil teoretskega pristopa predvsem induktivne narave. Namen tega pristopa je ugotoviti koristne in zanimive

²⁷ V literaturi se pogosto pojavljajo težave v razlikovanju minimalne zmagovalne koalicije in koalicije minimalnega obsega. Naj ponudimo primer, kjer so v občinski svet, ki šteje 30 članov, izvoljene tri politične stranke, prva w_1 ima 8 občinskih svetnikov, druga w_2 9 občinskih svetnikov, tretja w_3 pa 13 občinskih svetnikov. Vse koalicije, ki bi jih sestavili dve od navedenih političnih strank, bi bile minimalne zmagovalne koalicije. Samo koalicija, ki bi jo sestavljale vse tri politične stranke, ne bi bila minimalna zmagovalna koalicija, saj bi imela večino tudi brez enega od koalicijskih partnerjev (torej bi šlo za t.i. preveliko koalicijo). Med tremi minimalnimi zmagovalnimi koalicijami, je koalicija w_1 in w_2 tista, ki ima najmanjše možno število svetnikov, a še vedno večino – gre za koalicijo minimalnega obsega.

posplošitve koalicijskega povezovanja in oblikovanja na podlagi sistematične analize podatkov, ki izvirajo iz dejanskega sveta oziroma dejanskega koalicijskega oblikovanja v različnih državah. Primere aplikacije tega pristopa lahko zasledimo v delih Axelroda (1970), Dodda (1976), Budga in Hermana (1978), Luebberta (1986), Paranjoy (2004) in mnogih drugih avtorjev. Dela vseh teh avtorjev so v svojem bistvu eksplicitno teoretična, saj se ukvarjajo s splošnimi pojasnili glede oblikovanja določenih koalicij ter porazdelitvijo moči med sestavnimi deli teh koalicij. Hkrati pa so dela omenjenih avtorjev zastavljena tudi relativno empirično v smislu, da so prednastavljene teoretske premise »testirane« z empiričnimi podatki iz različnih (evropskih) držav. Druga tradicija proučevanja koalicij in koalicijskega povezovanja pa je t.i. »tradicija teorije iger«, ki vidi proces oblikovanja koalicij kot posebno vrsto družbene interakcije, ki sili akterje (politične stranke oz. njihove predstavnike) k pogajanjem, saj brez odličnega obvladovanja tega procesa v »igri« ni mogoče »zmagati«. Tradicija teorije iger temelji na dedukciji, saj skuša oblikovati modele koalicijskega oblikovanja na osnovi nizov *a priori* določenih predvidevanj o pogajalskih izhodiščih posameznih akterjev. Primere uporabe tovrstne raziskovalne tradicije lahko najdemo v delih Rikerja (1962), Grofmana (1982), Schofielda in Laverja (1990) in mnogih drugih. Tudi ta dela so teoretično zasnovana ter v veliki meri abstraktna ter tako uporabna v različnih situacijah.²⁸ Ključna dinamika teh teorij pa ne izvira iz njihovega testiranja na podlagi dejanskih empiričnih podatkov iz različnih evropskih držav, pač pa iz njihove notranje logike.

Obe raziskovalni tradiciji pa se seveda srečujeta s podobnimi težavami; ena od najbolj pogostih je pomanjkanje uporabnih empiričnih podatkov, zlasti o samem procesu oblikovanja določenega tipa koalicije v točno določenem, specifičnem nacionalnem okolju. Poleg tega pa so razlike med različnimi državami tako velike, da je vsako teorijo pogosto potrebno testirati znotraj enega samega specifičnega nacionalnega okolja, kar posledično pomeni, da niti zelo podobnih ali celo enakih vrst koalicij medsebojno ni mogoče medsebojno primerjati kar povprek in brez tehtne, metodološko utemeljene argumentacije. Tovrstna omejenost raziskovalnega prostora raziskovanja koalicij na nacionalni ravni odpira nekaj dokaj vznemirljivih možnosti za proučevanje koalicij in koalicijskega oblikovanja na ravni lokalne samouprave. Koalicije na lokalni ravni oblasti si namreč za razliko od tistih na nacionalnem nivoju z raziskovalnega stališča prava *terra incognita*. Obstoj večjega števila koalicijskih sporazumevanj v večjem številu različnih lokalnih okolij, znotraj ene države in med istimi političnimi silami, vse to nudi raziskovalcu dejansko možnost za izdelavo sofisticirane empirične analize, saj so ključni faktorji proučevanja znotraj sistema (zakonodajno okolje, akterji) konstantni.

Ob tem je seveda potrebno najprej opredeliti nekatere ključne pojme, ki nam bodo kasneje omogočili natančnejšo empirično analizo koalicij in koalicijskega povezovanja na lokalni ravni oblasti v Sloveniji. Medtem ko je najbrž popolnoma jasna opredelitev oblasti na nacionalnem nivoju,²⁹ pa je z opredelitvijo oblasti na lokalnem nivoju – zlasti v nekaterih državah – več težav. Izvršilno vejo oblasti namreč na lokalnem nivoju oblasti pogosto predstavlja predvsem karierna birokracija (*lokalna uprava*), ki ji v nekaterih državah (tudi v Sloveniji) posredno predstoji (posredno ali neposredno) izvoljeni izvršilni organ lokalne

²⁸ Na primer koalicije različnih podjetij v kartelih, koalicije držav v mednarodnih organizacijah, ter seveda koalicije političnih strank pri oblikovanju in vodenju vlad.

²⁹ Zlasti v evropskih državah, kjer imamo v parlamentarnih demokracijah opraviti s pojavom t.i. kabinetnih vlad.

samoupravne skupnosti (župan). Ob tem je med različnimi enotami lokalne samouprave (tudi na istem nivoju, npr. občinskem) mogoče zabeležiti večje razlike v obsegu in usposobljenosti tovrstne lokalne uprave. Tako je tudi Sloveniji glede na velikost in finančno mož posameznih občin že na teoretični ravni mogoče med temi občinami - ki so seveda pravno gledano lahko popolnoma enakovredne - mogoče pričakovati večje razlike v organiziranosti, kadrovski sestavi, usposobljenosti, izobrazbeni strukturi, ipd., občinskih uprav. Zakonodajno vejo oblasti v lokalnih samoupravnih skupnostih pa najpogosteje predstavljajo izvoljeni lokalni politiki, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. V večini držav na lokalnem nivoju oblasti ne najdemo ustavnega ali funkcionalnega ekvivalenta vladi in ministrom na nacionalnem nivoju, čeprav lahko nekatera delovna telesa in njihovi predsedniki tudi na lokalnem nivoju razpolagajo z relativno velikim vplivom na določeno področje lokalnih politik. Tovrstno pomanjkanje jasnega lokalnega ekvivalenta nacionalni vladi odpira zanimive teoretične probleme na vsaj dveh stopnjah. Na najbolj splošni stopnji moramo čim bolj jasno predvideti motivacijske dejavnike različnih akterjev v procesu oblikovanja koalicij; nato pa moramo predvideti, v katerem političnem prostoru in s kakšnim ciljem oziroma namenom bodo oblikovane »lokalne« koalicije.

Akterji, ki delujejo v procesu oblikovanja koalicij, imajo v skladu s klasičnimi teorijami dvojni motiv (Riker, 1962): pridobiti ključni politični položaj na lokalni ravni oblasti ali/in imeti vpliv na lokalne politike (*policies*). Ker je v Sloveniji ključna politična funkcija na lokalnem nivoju oblasti (*župan*) tudi voljena funkcija, je osrednja motivacija koalicijskega povezovanja predvsem želja po oblasti, po vladanju, torej po nadzoru in vplivu nad sprejemanjem in implementacijo lokalnih politik.³⁰

Ob tem se lahko vprašamo po faktorjih, ki vplivajo na oblikovanje in delovanje koalicij v nekem lokalnem okolju. Teh faktorjev je vsaj sedem in sicer (Mellors v Mellors in Pijnenburg, 1989: 7):

- institucionalna pravila (odgovornost izvršilnega organa, postopek oblikovanja izvršilnega organa, volilna obdobja, odnos med izvršilnim organom in zakonodajnim organom); zakonodajne ovire in kompetence, politični status (pristojnosti glede oblikovanja politik, finančna avtonomija);
- zgodovinska lokalna politična tradicija (pretekle izkušnje, konflikti in sodelovanje (tako med političnimi strankami kot njihovimi voditelji tako na nacionalnem kot tudi na lokalnem nivoju oblasti); evolucija političnih strank na lokalnem nivoju, spremembe v podpori politične stranke, pretekli vzorci vodenja stranke);
- motivacijski faktorji (pridobitev funkcij/vpliva nad politikami, narava oblasti na lokalnem nivoju, ideološke in osebne kompatibilnosti, kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne strategije);
- vertikalni in horizontalni faktorji (kompatibilnost ali/in konflikt v vlogah in pogajalskih stilih strankarskih akterjev, ideološki prostor med političnimi strankami, stopnja, do katere je lokalna strankarska politika »nacionalizirana«);
- notranje strankarsko okolje (stopnja nadzora centrale nad lokalnimi odbori, stopnja lokalnega strankarskega aktivizma, vprašanje ali imajo politične stranke na nacionalnem nivoju strategijo za delovanje na lokalnem nivoju in/ali vidijo lokalni nivo predvsem kot

³⁰ Ob tem je pomembno poudariti, da je sprejemanje odločitev na lokalnem nivoju oblasti – vsaj za samo lokalno skupnosti – ravno tako pomembno kot na nacionalnem nivoju.

»laboratorij« na bodočo nacionalno koalicijsko delovanje; interesi izvoljenih političnih funkcionarjev v lokalni in nacionalni areni);

- socio-politični faktorji (stopnja strankarske politizacije, narave lokalne ekonomije, urbano ali ruralno okolje, bližina nacionalnih volitev, pojav novih strank ali močnih nestranskih gibanj, volilna udeležba, osebnosti lokalnih voditeljev);
- zunanji faktorji (vpliv lokalnega upravnega aparata, percepcija lokalnih medijev, različni pomembni lokalni dogodki).

Ena od prednosti proučevanja koalicij in koalicijskega povezovanja na nacionalnem nivoju oblasti je relativna enostavnost; tovrstne koalicije je ponavadi lahko identificirati, saj je njihovo oblikovanje in delitev področij odgovornosti ter funkcij ponavadi relativno dobro javno poznano. V večini primerov so koalicijski sporazumi dostopni javnosti, kar omogoča enostavno spremljanje doseganja ciljev koalicije in olajša evaluacijo njenega delovanja. Ko pa raziskovalna prizadevanja prenesemo na subnacionalni nivo, pa stvari niso več tako zelo enostavne. Težave se pojavijo že, ko skušamo opredeliti koalicijski sporazum. Na nacionalni ravni se koalicijski sporazum sprejme z namenom oblikovanja izvršilnega organa (*vlade*) ter zagotovitve politične podpore temu organu v zakonodajnem telesu. Na lokalnem nivoju oblasti pa je izvršilni organ izvoljen neposredno na neposrednih volitvah in ne posredno v zakonodajnem telesu, in za sam akt izvolitve torej nujno ne potrebuje sklenjenega koalicijskega sporazuma. Kljub temu pa se v nekaterih lokalnih skupnostih že pred volitvami sklepajo različne vrste koalicijskih sporazumov, ki obsegajo cel spekter od izjav podpore določenemu kandidatu do resnih koalicijskih zavezništev, ki so obvezujoča v primeru zmage nekega določenega kandidata ter le-temu prinašajo tudi določeno stopnjo podpore v zakonodajnem telesu lokalne skupnosti. Pogostejše je seveda sklepanje koalicijskih zavezništev po samem dejanju volitev, ko so že znani rezultati in razmerja moči med posameznimi (političnimi) akterji; na tej točki pa je prevladujoči motiv želja, da se že izvoljenemu kandidatu (ne glede na njegovo strankarsko pripadnost) zagotovi večinsko podporo v zakonodajnem telesu lokalne skupnosti; torej je ključni motiv na tej točki pridobitev vpliva na lokalne politike. Kot lahko na podlagi zapisanega opazimo, se prostor koalicijskega oblikovanja na lokalni ravni oblasti (v primerjavi z nacionalno) premakne iz izvršilne veje v zakonodajno vejo oblasti. To je deloma posledica očitnega dejstva, da na lokalni ravni pač ne obstaja ekvivalent kabinetni vladi iz nacionalnega nivoja; deloma posledica relativne šibkosti (strankarskih) vladavin na lokalnem nivoju oblasti, deloma pa vsekakor tudi posledica specifičnih nacionalnih institucionalnih ureditev, kot je na primer slovenska z neposredno izvoljenim županom, ki veliko bolj kot koalicijsko podporo za *izvolitev* potrebuje in išče koalicijsko podporo za *vladanje*.

Kot nujni raziskovalni okvir mora zato vsaka resna študija koalicijskega obnašanja in ravnanja na lokalni ravni oblasti najprej opredeliti institucionalna in politična pravila,³¹ ki

³¹ V tem okvirju na kratko tudi o sistemu lokalnih volitev, ki se v večini evropskih držav na eni strani močno naslanja na sistem parlamentarnih volitev, na drugi pa na sistem lokalne samouprave. Tako je tudi v Sloveniji. Mnoge značilnosti parlamentarnih volitev so preprosto prenesene na sistem lokalnih volitev; zlasti pri tem mislimo na tiste, ki se nanašajo na organizacijsko, proceduralno in tehnično plat volitev. S sistemom lokalnih volitev se urejajo volitve različnih organov lokalne samouprave – poleg volitev v občinske svete namreč Zakon o lokalnih volitvah ureja še volitve županov (župan je v vseh slovenskih občinah izvoljen po dvokrožnem absolutnem večinskem volilnem sistemu) ter volitve krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Sam pojem lokalnih volitev je zatorej dokaj širok in označuje vse vrste volitev v organe lokalnih skupnosti. Temeljna načela

določajo okvirje, ki imajo ključen vpliv na proces vzpostavljanja, oblikovanja ter delovanja koalicij ter posredno vplivajo tudi na cilje ključnih akterjev v tej »igri«. Ob tem se resnemu raziskovalcu seveda takoj postavi vprašanje, ali so rahli in nestabilni »sporazumi« za katere se zdi, da so med različnimi akterji na lokalni ravni oblasti celo pogostejši kot formalni, transparentni in pisni koalicijski sporazumi, sploh lahko pojmovani kot koalicijski sporazumi in ali gre v tem primeru sploh za koalicijsko ali pa morda vendarle za kakšno drugo obliko povezovanja; medstrankarsko sodelovanje ter sodelovanje med političnimi strankami in drugimi (političnimi) akterji se namreč na lokalni ravni zdi precej bolj *razredčeno*. Razlike med koalicijami na nacionalni in na lokalni ravni oblasti zadevajo tako naravo akterjev kot tudi naravo njihovih ciljev (Mellors v Mellors in Pijnenburg, 1989: 12). Na nacionalni ravni so akterji v procesu oblikovanja koalicij v veliki večini primerov politične stranke; temu je vsekakor manj tako na lokalni ravni, kjer se poleg političnih strank pojavlja še množica drugih akterjev, od različnih civilno družbenih organizacij, skupin pritiska do bolj ali manj neodvisnih kandidatov in kandidatov skupin volivcev. Na lokalni ravni so vedno prisotna teritorialna področja, kjer politične stranke igrajo manj pomembno vlogo ali kjer morda niso niti prisotne. Lokalna politika se pogosto »dogaja« v bolj intimni, manj formalni atmosferi, v kateri so lokalni politični voditelji in njihove osebnosti v procesu oblikovanja koalicij pogosto pomembnejše kot znotraj strankarska pravila. Na oblikovanje koalicij na lokalni ravni gotovo močno vplivata tako institucionalni okvir, določen s strani državnih institucij (volilni sistem, stopnja finančne avtonomije, zakonske odgovornosti, omejitve v pristojnostih, itd.), kot tudi centrale političnih strank (ki preferirajo ali izključujejo možnost sodelovanja s specifičnimi političnimi strankami ali/in drugimi akterji na nacionalni ravni in te preference reflektirajo tudi na lokalno raven). Vsekakor pa drži, da (političnega) dogajanja na lokalnem nivoju oblasti nikakor ni mogoče obravnavati izven konteksta (političnega) dogajanja na nacionalnem nivoju oblasti, čemur v nadaljevanju posvečamo nekaj pozornosti.

V začetku demokratičnega prehoda je bilo mogoče zaslediti naklonjenost volivcev predvsem levim oziroma levo-sredinskim strankam. Do leta 1996 pa je prišlo na kontinuumu levo-desno do premika, iz prevladujoče levo-sredinske usmerjenosti na sredinsko usmerjenost

za volitve predstavniških organov, kot so neposrednost, splošnost in enakost volilne pravice ter tajnost glasovanja, veljajo tudi na lokalni ravni. Znotraj sistema volitev v občinske svete se uporabljata medsebojno popolnoma različna volilna sistema. Večinski volilni sistem se uporablja le v občinah z manjšim številom članov občinskega sveta, t. j. občinah, katerih občinski svet ima 12 ali manj članov (takih občin je bilo ob zadnjih lokalnih volitvah 60). Gre za enokrožni relativni večinski volilni sistem, ki dopušča večjo možnost uveljavitve posameznikov in daje manj političnega prostora strankam, kar omogoča tudi lažjo izvolitev nestranskih kandidatov. Tak sistem je za lokalno samoupravo bolj primeren, kar predvsem velja za manjše občine, v katerih je zavest prebivalcev pripadnosti lastni občini močnejša in kjer je vpliv posameznega volivca večji. Pri večinskih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje največ o toliko kandidatih, kolikor članov občinskega sveta se voli v njegovi volilni enoti. Pogoj za izvolitev je relativna večina, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največ glasov (v enomandatni volilni enoti) oziroma tisti kandidati, ki so dobili največ glasov (v večmandatni volilni enoti). V občinah z večjim številom članov občinskega sveta in v mestnih občinah pa je v uporabi proporcionalen volilni sistem, pri katerem gre za glasovanje o listah kandidatov. Pri proporcionalnem sistemu volitev je občina lahko le ena volilna enota (v večini primerov pa se deli na nekaj volilnih enot), v kateri se mandati delijo po d'Hondtovem sistemu, ki pa se – če je občina razdeljena na več volilnih enot – kombinira s formulo enostavnega količnika, na podlagi katere se delijo mandati v volilnih enotah. Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Pri tem je v skladu z načeli lokalne samouprave zagotovljena določena stopnja vpliva volivcev na izbiro oseb. Stopnja vpliva volivcev na izbiro oseb je zagotovljena s preferenčnim glasovanjem. Na podlagi izkušenj z doslej izvedenih lokalnih volitev lahko ugotovimo, da bi lahko bil vpliv posameznega volivca na personalno sestavo predstavniškega telesa še večji, kar zlasti velja za občine, v katerih je v uporabi proporcionalni volilni sistem.

(približno polovica volivcev se je uvrstila v ideološko sredino). Stranka LDS, ki je sledila temu premiku volivcev v sredino, je pridobila precej glasov, čeprav je s tem izgubila tudi nekaj svoje izrazitosti, ki se tiče navezovanja na določen družbeni položaj, urbanost in konzervativnost (Kropivnik, 2002: 17). Po oktobrskih volitvah 2004 pa je prišlo do velike spremembe na kontinuumu levo-desno, saj so volivci izkazali močno zaupanje desnim strankam, medtem ko so leve oziroma levo-sredinske stranke doživele poraz. Danica Fink-Hafner (2002: 20-21) tako ocenjuje, da se na slovenskem strankarskem prostoru prepletajo elementi polariziranega in zmernega pluralizma. Imamo sicer relativno večje število parlamentarnih strank,³² vendar pa ni zaznati zahtev po spremembi političnega sistema, ni protisistemskih strank ali protisistemske opozicije. Po drugi strani pa različni avtorji ugotavljajo, da v slovenskem političnem prostoru prevladujejo konflikti simbolne oziroma ideološke narave (kulturni boj, odnos do polpretekle zgodovine), ki ohranjajo elemente politične oziroma družbene polarizacije. Poleg pretirane ideološke polarizacije pa predstavlja velik problem izrazita šibkost civilne družbe nasproti politični eliti, oziroma političnim strankam.

Procesi odločanja in politična kultura na lokalni ravni v Sloveniji

Rezultati lokalnih volitev kažejo na uspešnost neodvisnih kandidatov, kar je v prvi vrsti posledica uporabe dvokrožnega absolutnega večinskega volilnega sistema za volitve županov, hkrati pa so lokalne volitve tudi primernejše za uresničevanje pasivne volilne pravice neodvisnih, nestranskih kandidatov. Zaradi dokaj močne tradicije nestranskarstva na Slovenskem se volivci, predvsem na lokalni ravni, raje odločajo za podporo kandidatu, ki ga osebno poznajo ter je strankarsko neopredeljen (Haček, 2004: 71–72). Po raziskavi »Stališča o lokalni demokraciji« (2003), ki jo je izvedel Center za politološke raziskave, je opaziti, da so anketiranci kot razloge za udeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 izpostavili državljansko dolžnost, vpliv na prihodnost občine ter željo po glasovanju za svojega kandidata. Med razlogi za neudeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 prevladujejo naveličanost, ki je opredeljena s trditvijo »dovolj imam politike«, mnenje, da posameznikov glas nima nobene teže, in nezadovoljstvo s ponujenimi kandidati (Brezovšek, 2004a: 44–45). Lokalne oblasti so demokratične institucije in zato zavezane k spoštovanju demokratičnih norm in standardov. To se nanaša na »prežetost« postopkov lokalnih oblasti z demokratičnimi načeli, tj. načelom odprtosti (ali mobilizira volivce oziroma prebivalce pri političnem odločanju), načelom konsistentnosti in načelom transparentnosti. Na procese odločanja v lokalni skupnosti vplivajo institucionalne povezave, lokalna politična kultura in participacija državljanov, civilna družba, lokalni mediji, velikost skupnosti itd. Na politično kakovost lokalne oblasti vplivajo naslednje determinante: razmerje med volivci oziroma prebivalci in predstavniki, med občinskim svetom in županom, notranja razdelitev moči, velikost in kompetentnost osebja, sestava predstavniškega telesa in drugo. Institucije lokalnega javnega življenja lahko vplivajo na izvajanje politik lokalne skupnosti. Civilnodružbene organizacije, lokalni mediji in politične stranke imajo prav tako določen vpliv na obseg političnih ciljev, njihovo učinkovitost, odgovornost in demokratičnost lokalnih oblasti. Odnosi med različnimi akterji lokalne oblasti, formalno močjo in zaznavo vpliva na odločanje na lokalni ravni so kazalnik stvarnega delovanja oblasti na tej ravni. Formalna in neformalna razdelitev moči na lokalni ravni nam razkrije najvplivnejše akterje, in kako delujejo politični kanali predstavnštva. Čeprav bi morala biti moč enakomerno

³² Leta 1996 – sedem (šest po združitvi SLS in SKD leta 2000); 2000 – osem; 2004 – sedem.

porazdeljena na vse subjekte, je v praksi seveda skoncentrirana na določene družbene (politične) akterje, medtem ko imajo drugi posamezniki ali skupine malo vpliva na odločanje, razkriva pa se tudi razkorak med političnimi cilji in potrebami državljanov. Pri nas ima daleč največji vpliv na odločanje v občini župan (41,5 %), na drugem mestu pa je občinski svet (25,5 %), še bolj zanimivo pa je, da so na tretjem mestu politične stranke (16,0 %) in šele na četrtem mestu občinska uprava (4,0 %). Pri odgovorih iz ankete je najbolj presenetljiv prav majhen vpliv občinske uprave. Majhen vpliv imajo tudi civilna družba, lokalni podjetniki, mediji in tudi običajni državljani.

Če na kratko pogledamo še kulturno-politične določnice, lahko ugotovimo, da predstavlja dobro sodelovanje med lokalnimi politikami za učinkovite politične odločitve temeljni kamen, saj vemo, da politične razprtije vodijo le v nazadovanje rezultatov lokalne politike in v medsebojna podtikanja in obtoževanja. Določnice predstavniške politične kulture so: strpnost političnih predstavnikov, zaupanje, pripravljenost na dialog, odprtost, politično sodelovanje, socialni kapital posameznikov in drugo. Politično kulturo merimo s stopnjo zainteresiranosti za lokalno politiko, poznavanjem lokalne problematike, poznavanjem predstavnikov, lokalno identiteto, zaupanjem v predstavnike in drugimi načini. Zanimanje za lokalno politiko³³ med prebivalci občin je daleč večje, kot pa je (po njihovi oceni) vpliv na politiko in odločanje v občini. Z drugimi ljudmi se dokaj redko pogovarjajo o političnem dogajanju v občini, če pa že, so to prijatelji (36,2 %) in družina (23,6 %). Zanimanje za konkretno dogajanje v občini je večje kot splošno zanimanje za lokalno politiko. Več stikov imajo prebivalci z županom kot z občinskimi svetniki. Županu tudi najbolj zaupajo (45,5 %), na drugem mestu po zaupanju je občinski svet (21,5 %), šele daleč zadaj sta občinska uprava (5,0 %) in politične stranke (2,7 %). Zanimivo je, da prebivalci bolj zaupajo tistim politikom, ki delujejo na občinski ravni, kot tistim, ki delujejo na državni ravni. Vsekakor lahko rečemo, da je interes za lokalne zadeve večji kot za nacionalne, vendar pa je večina ljudi nezainteresiranih. Delovanje in osebnost županov sta bolj poznana in cenjena, kot delovanje in osebnost občinskih svetnikov. Ljudje občutijo, da so sposobni razumeti lokalne probleme, ne pa tudi možnosti za njihovo reševanje oziroma nadzorovanje. Državljeni podpirajo institucionalni sistem lokalne samouprave, se identificirajo s svojimi občinami, vendar pa je v zadnjih letih opazen tudi trend razočaranja.

³³ Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji« (2003).

6.

ANALIZA KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V OBČINSKIH SVETIH SLOVENSКИH OBČIN – MANDAT 1998–2002 IN 2002–2006

Raziskava povolilnega koalicijskega povezovanja na lokalni ravni v slovenskih občinah v mandatih 1998–2002 in 2002–2006 je potekala od novembra 2006 do februarja 2007. V raziskavo je bilo vključenih vseh 193 občin, ki so bile ustanovljene pred letom oziroma v letu 1998, osemnajst občin, ki so bile ustanovljene v letih 2002 in 2006 v raziskavo na tej točki ni bilo vključenih. Realizacija vzorca se je gibala med 79,3% in 81,3%, glede na opazovane spremenljivke. Z analizo podatkov smo ugotavljali vzročno (ne)povezanost med strankarsko (ne)pripadnostjo županov in obliko koalicijskega povezovanja v občinskih svetih slovenskih občin. Dokazljiva povezava med obema spremenljivkama nam lahko omogoči oblikovanje aplikativnega modela za napovedovanje najbolj verjetne oblike koalicijskega povezovanja glede na strankarsko pripadnost župana. Poleg tega smo opazovali tudi povezavo obeh spremenljivk³⁴ glede na neodvisno spremenljivko velikost občine (glede na število prebivalcev). Slednja primerjava nam namreč lahko ponazori glavne razlike med slovenskimi občinami.

Pri zbiranju baze podatkov za vse tri spremenljivke, **(1)** strankarska pripadnost župana, **(2)** oblika koalicijskega povezovanja v občinskem svetu in **(3)** velikost občine, smo uporabili kombinacijo različnih metod.

Podatki o strankarski pripadnosti županov **(1)** v vseh slovenskih občinah za oba v ta del analize vključena mandata (1998–2002 in 2002–2006) so deloma dostopni na Državni volilni komisiji,³⁵ vendar smo podatke dodatno pridobivali in preverjali tudi na sedežih občin (ponekod so župani odstopili, umrli ali kako drugače prenehali z opravljanjem funkcije; v takšnih primerih smo šteli strankarsko pripadnost tistega župana, ki je najdlje opravljal funkcijo v mandatu). Za neodvisne kandidate smo šteli tiste kandidate, ki niso nastopili kot kandidati politične stranke; tiste župane, ki jih je na volitvah podpirala več kot ena politična stranka, smo označili kot župane koalicij (koalicija C-D – koalicija desno-sredinskih strank in koalicija C-L – koalicija levo-sredinskih strank in mešana koalicija, kjer je kandidata na volitvah podprla vsaj po ena politična stranka iz vsakega političnega pola), ostali župani pa so bili navedeni glede na to, na kateri listi politične stranke so nastopili na volitvah.³⁶

Za boljši prikaz pridobljenih podatkov smo podatke tudi kategorizirali in sicer v naslednje kategorije: levo-sredinski (župani LDS, ZLSD/SD in levo-sredinskih koalicij), desno-sredinski (župani SDS, SKD/NSi, SLS in desno-sredinskih koalicij), neodvisni (župani, izvoljeni na nestrankarskih ali neodvisnih listah) in drugo (SNS, DeSUS, DS).

³⁴ V tem primeru je bila spremenljivka »strankarska pripadnost župana« prav tako odvisna, čeprav smo jo pri primerjavi s spremenljivko »oblika koalicijskega povezovanja« obravnavali kot neodvisno.

³⁵ Državna volilna komisija, www.rvk.si (dostop 13.3.2007).

³⁶ LDS-Liberalna demokracija Slovenija, SDS – Socialno demokratska stranka/Slovenska demokratska stranka, ZLSD/SD – Združena lista socialnih demokratov/Socialni demokrati, SLS – Slovenska ljudska stranka, SKD – Slovenski krščanski demokrati, NSi – Nova Slovenija in SNS – Slovenska nacionalna stranka.

Podatke o oblikah koalicijskega povezovanja v občinah v obeh opazovanih mandatih (2) smo zbirali z metodo intervjuja v samih občinah, pri čemer smo dali poseben poudarek na opisnem klasificiranju oblike koalicijskega povezovanja; anketirancev nismo ovirali z vnaprej določenimi tipi odgovorov, temveč smo jim dopustili prost opis koalicijskega sodelovanja. Ob tem je potrebno poudariti začetno ugotovitev, da v veliki večini primerov občinskega koalicijskega sodelovanja ni bilo sklenjenih koalicijskih pogodb ali podobnih pisnih dogovorov. Na podlagi pridobljenih informacij smo lahko oblikovali kategoriziran seznam različnih oblik koalicijskega povezovanja:

- večinsko koalicijo desno-sredinskih strank
- večinsko koalicijo levo-sredinskih strank
- večinsko koalicijo največjih razlik (koalicija med političnimi strankami iz desnega in levega pola)
- večinsko koalicijo neodvisnih (koalicijo sestavljajo samo svetniki iz neodvisnih list)
- večinsko koalicijo »neznano« (nismo uspeli pridobiti podatkov o tem, kdo je sestavljal večinsko koalicijo)
- manjšinsko koalicijo desno-sredinsko
- manjšinsko koalicijo levo-sredinsko
- manjšinsko koalicijo največjih razlik (koalicijo med političnimi strankami iz desnega in levega pola)
- manjšinsko koalicijo neodvisnih (koalicijo sestavljajo samo svetniki iz neodvisnih list)
- manjšinsko koalicijo »neznano« (nismo uspeli pridobiti podatkov o tem, kdo sestavlja manjšinsko koalicijo) in
- »ni koalicije« – projektno sodelovanje

Vse dokumentirane oblike se lahko razvrstijo v eno od navedenih kategorij. Za nadaljnjo analizo smo uporabili grozdenje (združevanje) zgoraj navedenih oblik v enostavnejše, za analizo primernejše oblike koalicijskega sodelovanja. Vse oblike večinskih koalicij smo združili v novo kategorijo »**večinska koalicija**«, vse oblike manjšinskih koalicij v novo kategorijo »**manjšinska koalicija**« in kjer ni bilo sestavljene oziroma oblikovane koalicije v novo kategorijo »**ni koalicije – projektno sodelovanje**«.

Za neodvisno (kontrolno) spremenljivko smo določili velikost občine (3) glede na število prebivalcev. Na podlagi tega podatka smo občine razvrstili v skupine (1) do 2000 prebivalcev, (2) od 2001 do 5000 prebivalcev, (3) od 5001 do 10000 prebivalcev, (4) od 10001 do 20000 prebivalcev in (5) nad 20000 prebivalcev.

Parcialna analiza koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah se nanaša na štiri glavne točke, ki so hkrati tudi štiri ključna raziskovalna vprašanja oziroma izhodišča nadaljnje analize:

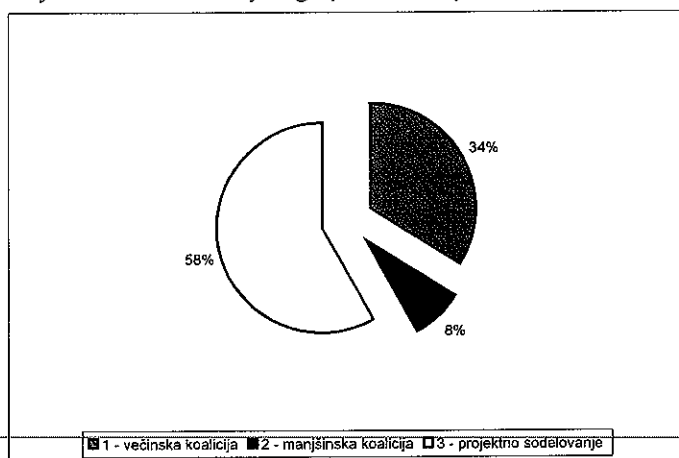
- (1) ugotoviti, kakšen je odstotek posamezne oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah;
- (2) kakšno obliko koalicijskega povezovanja lahko pričakujemo glede na strankarsko pripadnost župana v občini oziroma ali lahko strankarska pripadnost župana kakorkoli prejudicira obliko koalicijskega sodelovanja;
- (3) kakšna je oblika koalicijskega povezovanja glede velikost občine oziroma ali velikost občine kakorkoli prejudicira obliko koalicijskega povezovanja;

- (4) kakšna je strankarska pripadnost župana glede na velikost občine oziroma ali velikost občine kakorkoli prejudicira strankarsko pripadnost župana.

a) oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah

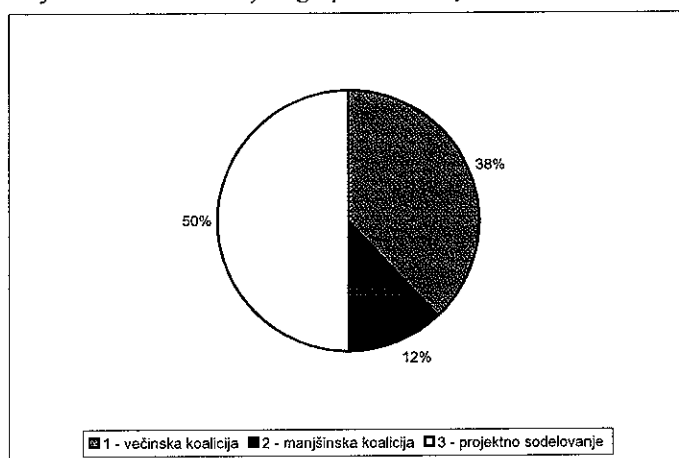
Najprej si oglejmo podatke o tem, kakšna oblika koalicijskega povezovanja se največkrat pojavlja v občinskih svetih v slovenskih občinah. Za prikaz uporabimo grozdene podatke, ki nam omogočijo boljši pregled.

Graf 1: Oblike koalicijskega povezovanja v občinah (mandat 1998–2002)



Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 146.

Graf 2: Oblike koalicijskega povezovanja v občinah (mandat 2002–2006)



Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 157.

Opazimo lahko, da kot oblika sodelovanja v občinskih svetih prevladuje projektno sodelovanje, kar pomeni, da svetniki glasujejo za vsak posamezen projekt posebej, da med seboj nimajo sklenjenih (pisnih) dogovorov o tem, da bodo podprli odločitve glede na strankarsko pripadnost in (po navedbah mnogih anketirancev), da jih vodijo predvsem lokalni in ne strankarski interesi. V mandatu 1998–2002 so v kar 58 odstotkih (86) občin sodelovali dogovorno po posameznih projektih (projektno sodelovanje), v naslednjem mandatu 2002–2006 pa ta odstotek rahlo upade na polovico vseh občin (78 občin). Po

pogostosti oblike sodelovanja sledi oblikovanje večinske koalicije; v mandatu 1998–2002 so večinske koalicije oblikovali v 34 odstotkih občin, v mandatu 2002–2006 pa v 38 odstotkih. Če analiziramo še oblike večinskih koalicij, ki prevladujejo znotraj te kategorije, lahko zaključimo, da se največkrat sklepajo desno-sredinske večinske koalicije (kar v 20 občinah), medtem ko so ostale oblike večinskih koalicij približno enakomerno zastopane (po približno 12 občin vsaka³⁷). V mandatu 2002–2006 opazno poraste število »koalicij največjih razlik« (iz 11 primerov na 18), število desno-sredinskih večinskih koalicij se zmanjša iz 20 na 18, število levo-sredinskih večinskih koalicij pa se prepolovi (iz 12 v mandatu 1998 – 2002 na 6 v mandatu 2002 – 2006). Ostale oblike so podzastopane.

Najmanj zastopana oblika koalicijskega povezovanja so po pričakovanju manjšinske koalicije. Slednje smo v mandatu 1998–2002 zasledili v osmih odstotkih vseh opazovanih občin,³⁸ v naslednjem mandatu pa v dvanajstih odstotkih občin.³⁹ V prvem analiziranem mandatu so z enakim številom zastopane desno-sredinske manjšinske koalicije, levo-sredinske manjšinske koalicije in neznane manjšinske koalicije (v po treh občinah) ter po enkrat tudi manjšinska koalicija največjih razlik in manjšinska koalicija neodvisnih. V mandatu 2002–2006 opazimo relativno velik porast desno-sredinskih manjšinskih koalicij (pojavi se v kar devetih občinah), medtem, ko ostale kategorije ostajajo približno na enaki ravni kot v prejšnjem mandatu.

Zanimiv je porast tako manjšinskih kot tudi večinskih koalicij glede na projektno sodelovanje v drugem analiziranem mandatu (2002–2006); zanimivo bo videti, ali se bo trend nadaljeval tudi v mandatu 2006–2010. Možni razlogi za takšno spremembo so (a) porast izvoljenih neodvisnih županov, ki kot protiutež »zahtevajo« bolj organiziran občinski svet, (b) standardni odklon pri pridobljenih podatkih, ki omogoča nihanje v odgovorih, (c) porast zavedanja pomembnosti lokalnih političnih elit o lokalnih političnih odločitvah, kar posledično pomeni bolj organizirano in profesionalno politično telo in (d) zrelost lokalne politične elite.

b) oblike koalicijskega povezovanja v občinskem svetu glede na strankarsko pripadnost župana

Če prvotne podatke o oblikah koalicijskega povezovanja v občinskih svetih nadgradimo z analizo vplivov na oblikovanje medsvetniškega povezovanja, je ena izmed najbolj pomembnih neodvisnih spremenljivk strankarska pripadnost župana. Župan je namreč tesno povezan z občinskim svetom. Ima predlagalno pravico, na podlagi katere občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun, zaključni račun, odloke in vse druge akte iz pristojnosti občinskega sveta. Sklicuje in vodi seje občinskega sveta in kot izvršilni organ skrbi za objavo in izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan je varuh zakonitosti in ustavnosti ter lahko zadrži objavo akta občinskega sveta, če meni, da je protizakonit ali protiustaven. Vloga župana in občinskega sveta v odločevalskem procesu je tesno prepletena in soodvisna, kar je potrebno v naši raziskavi eksplicitno upoštevati.

³⁷ Sklenilo se je 12 levo-sredinskih večinskih koalicij, 12 neznanih večinskih koalicij in 11 večinskih koalicij največjih razlik.

³⁸ V dvanajstih občinah (N=146).

³⁹ V devetnajstih občinah (N=157).

Za boljši pregled smo kategorizirali obe spremenljivki, strankarsko pripadnost župana in obliko koalicijskega sodelovanja (glej tabelo 32). Ugotovimo lahko, da so levo-sredinski župani bolj nagnjeni k oblikovanju večinskih koalicij, še bolj pa k projektnemu vodenju občine. Očitno je, da iščejo v občinskem svetu močno zaledje ali pa se po drugi strani raje odločajo za čim širše sodelovanje pri večjih projektih. Obstajajo pa seveda tudi izjeme, saj se je na primer v eni od občin z županom iz vrst liberalnih demokratov oblikovala desno-sredinska koalicija (glej tabelo 33), v dveh pa večinska koalicija največjih razlik. Iz tega je razvidno, da strankarska pripadnost župana gotovo ni edini faktor, ki (lahko) vpliva na to, kakšna bo oblika sodelovanja v občini, je pa iz prevladujočega števila politično sorodnih koalicij razvidno, da obstaja neka vzročna povezanost.

Tabela 32: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 1998–2002) – kategorizirana

Strankarska pripadnost župana (kategorizirana)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
Levo-sredinski	12	1	14	27
Desno-sredinski	23	7	39	69
Neodvisni	11	3	32	46
Drugo	3	0	1	4
skupaj	49	11	86	146

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 146.

Glede na delež pa se desno-sredinski župani pogosteje (čeprav še vedno relativno redko) odločajo za oblikovanje manjšinskih koalicij (levo-sredinski župani v 44,4% in desno-sredinski v 33,3% primerov). Od vseh desno sredinskih strank izstopa Slovenska ljudska stranka (SLS), saj se v občinah, kjer so izvoljeni župani iz njenih vrst, pogosteje oblikuje večinska koalicija največjih razlik (v štirih občinah). Na podlagi tega sicer ni mogoče preliminarno zaključiti, da župani te stranke vplivajo na širše medstrankarsko povezovanje, vendar bi bilo smotrno tak pojav nadalje raziskati.

V občinah kjer je bil izvoljen neodvisni župan se je v kar 69,5% (32 primerih) oblikovalo projektno vodenje občinskega sveta. Neodvisni kandidati oziroma kandidati, ki kandidirajo na neodvisni listi, so očitno manj izpostavljeni (političnim) vplivom občinskega sveta, kjer so možni vnaprejšnji politični dogovori. V kolikor se v občinskih svetih občin z neodvisnimi župani oblikuje koalicija, je večja verjetnost, da se bo oblikovala levo-sredinska koalicija (pa naj bo to večinska ali manjšinska).

Če analiziramo stanje v naslednjem opazovanem mandatu (2002–2006) lahko ugotovimo (glej tabelo 34 in 35), da je v občinah, kjer so bili izvoljeni levo-sredinski župani, ostalo skoraj enako število oblikovanih večinskih koalicij (v mandatu 1998–2002 12 občin in v mandatu 2002–2006 11 občin), medtem, ko se je število občin v katerih se je oblikovalo projektno sodelovanje nekoliko povišalo (iz začetnih 14 na 18 občin v drugem opazovanem mandatu).

Tabela 33: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 1998–2002)

Strankarska pripadnost župana	Oblika koalicijskega sodelovanja											Skupaj	
	Večinska koalicija C-D	Večinska koalicija C-L	Večinska koalicija max.-razlik	Večinska koalicija neznana	Manjšinska koalicija C-D	Manjšinska koalicija C-L	Manjšinska koalicija max.-razlik	Manjšinska koalicija neodvisnih	Manjšinska koalicija neznana	Ni koalicije – projektno sodelovanje	Skupaj		
LDS	1	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	9	18
SDS	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	11	19
ZLSD – SD	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	8
SLS	6	1	4	3	1	0	1	0	0	0	1	19	36
SKD - NSi	5	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	7	15
Koalicija C-D	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6
Koalicija C-L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mešana koalicija	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Neodvisni	1	4	2	4	0	1	1	1	0	0	1	32	46
SNS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Skupaj	20	12	11	12	3	3	1	1	1	3	3	87	153

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 153.

Tabela 34: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2002–2006)

Strankarska pripadnost župana	Oblika koalicijskega sodelovanja											Skupaj
	Večinska koalicija C-D	Večinska koalicija C-L	Večinska koalicija max.-razlik	Večinska koalicija neodvisna	Večinska koalicija neznana	Manjšinska koalicija C-D	Manjšinska koalicija C-L	Manjšinska koalicija max.-razlik	Manjšinska koalicija neodvisnih	Manjšinska koalicija neznana	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
LDS	0	2	2	0	3	0	0	1	0	0	12	20
SDS	3	0	2	0	1	2	0	0	0	0	5	13
ZLSD – SD	0	1	1	0	2	0	0	0	0	1	6	11
SLS	8	0	4	0	4	2	2	0	0	0	16	36
SKD - NSi	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	7
Koalicija C-D	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0	1	7
Mešana koalicija	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Neodvisni	3	3	6	2	6	3	1	1	1	1	33	61
Skupaj	18	6	18	2	16	9	4	1	1	2	78	157

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 157.

Tabela 35: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2002–2006) – kategorizirana

Strankarska pripadnost župana (kategorizirana)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
Levo-sredinski	11	2	18	31
Desno-sredinski	27	9	27	63
Neodvisni	20	8	33	61
Drugo	2	0	0	2
Skupaj	60	19	78	157

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 157.

V občinah kjer so bili izvoljeni desno-sredinski župani lahko v drugem mandatu opazimo povišan delež večinskih koalicij, medtem, ko se je delež projektnega sodelovanja v občinah, kjer je mandat dobil desno-sredinski župan zmanjšal. Če si natančneje ogledamo, kakšne oblike koalicij so prevladovale v skupini večinskih koalicij v občinah z desno sredinskimi župani, lahko ugotovimo (glej tabelo 34), da so ti župani praviloma sklepali koalicije med desno-sredinskimi strankami. Verjetnost, da se bo oblikovala desno-sredinska koalicija v občini z desno-sredinskim župan je 82 odstotkov, torej je razmerje dovolj veliko, da lahko potrdimo vzročno povezanost med strankarsko pripadnostjo župana in strankarsko obarvanostjo koalicije v občinskem svetu. Ena izmed možnih razlag za tako visok odstotek je tudi razvitost lokalne organiziranosti posamezne stranke, ki v večini primerov oblikuje takó listo kandidatov za občinski svet kot tudi predlaga kandidata za župana. Prisotnost posamezne stranke torej do neke mere že predpostavlja (še posebej v manjših občinah z manjšim številom kandidatnih list) tudi določen delež izvoljenih občinskih svetnikov, ki potem pod okriljem župana iz ideološko sorodne politične opcije poskušajo oblikovati večinsko povezavo v občinskem svetu za čim bolj nemoteno delovanje občine.

V drugem analiziranem mandatu (2002–2006) se je spremenilo razmerje med navedenimi vrstami koalicij v občinah kjer so bili izvoljeni neodvisni župani. Za skoraj desetino se poveča število večinskih koalicij, še dvakrat večji je delež manjšinskih koalicij, medtem ko delež projektnega sodelovanja pade za več kot 15 odstotkov. Največkrat so bile v občinah z neodvisnimi župani oblikovane večinske koalicije največjih razlik. Opazen porast deleža koalicijskega sodelovanja v skoraj vseh kategorijah (z izjemo rahlega upada med levo-sredinskimi župani) nakazuje, da se lokalne politične elite politizirajo in organizirajo, da je očitno vse manj projektov prepuščenih naključnemu sodelovanju in trenutni podpori vladajoči opciji, ali celo, da izkušnje županov kažejo, da je za nemoteno delo bolje že v začetku oblikovati konsenzno večino. Še vedno pa je odstotek projektnega sodelovanja, torej neoblikovanja koalicije, najbolj pogosta oblika sprejemanja odločitev na lokalni ravni, vendar lahko opazimo prva znamenja drugačnega trenda, za potrditev česar pa bo potrebno analizirati še dogajanja v mandatu 2006–2010.

Opazno je, da v mandatu 2002–2006 ni več tako tesne povezave med neodvisnimi in levo-sredinskimi opcijami, saj so se neodvisni župani bolj enakomerno povezali tudi z desno-sredinskimi občinskimi svetniki. V občinah kjer so bili izvoljeni neodvisni župani pa smo zabeležili kar trikrat višje število oblikovanih večinskih koalicij največjih razlik (v mandatu

1998 – 2002 je bila večinska koalicija največjih razlik oblikovana v 2 občinah kjer je bil izvoljen neodvisni župan, v mandatu 2002–2006 pa kar v 6 občinah). Trend oblikovanja koalicijskega sodelovanja se očitno rahlo nagiba k politizaciji lokalnih političnih elit in k splošnemu zavedanju, da sprejemanje lokalnih javnih politik poteka nemoteno ob vnaprejšnjem oblikovanju konsenzne večine.

c) oblika koalicijskega povezovanja glede na velikost občine

Druga neodvisna spremenljivka, ki smo jo uporabili za analiziranje posebnosti koalicijskega povezovanja v Sloveniji, je velikost občine (glede na število prebivalcev v občini). Velikost občine namreč neposredno vpliva tudi na število svetnikov v občinskem svetu, kar posledično (lahko) pomeni, da se medsvetniško sodelovanje oblikuje tudi glede na številčnost svetnikov.

Ugotovimo lahko, da je v mandatu 1998–2002 v najmanjših občinah (do 2000 prebivalcev) prevladovalo v občinskih svetih teh občin projektno sodelovanje. Kaže, da majhno število občinskih svetnikov nekako zmanjša možnost, da bi se oblikovale kakršnekoli že koalicije (glej tabelo 36). V nekoliko večjih občinah (od 2001 do 5000 prebivalcev) je delež občin, v katerih v občinskih svetih ne oblikujejo koalicij (projektno sodelovanje), enak tistemu v majhnih občinah. Na podlagi tega je smotno predvidevanje, da v majhnih občinah do 5000 prebivalcev ni veliko prostora za politična zavezištva oziroma nad političnimi interesi prevladajo lokalni interesi, ki narekujejo sodelovanje vseh za dobro vseh prebivalcev.

Tabela 36: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 1998 - 2002

Velikost občine (št. prebivalcev)	Oblika koalicijskega sodelovanja			skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
do 2000	6	0	11	17
2001 – 5000	15	3	32	50
5001 – 10000	12	3	27	42
10001 – 20000	11	4	13	28
nad 20000	12	1	4	17
skupaj	56	11	87	154

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 154.

V srednje velikih občinah (od 5001 do 10000 prebivalcev) lahko opazimo, da se prej ugotovljeni trend ne spremeni, ter da je delež projektne sodelovanja enak kot v majhnih občinah. Enako pa ne velja tudi za največji dve kategoriji občin (več kot 10001 prebivalec), saj beležimo projektno sodelovanje »le« še v 46 odstotkih občin od 10001 do 20000 prebivalcev, v največjih občinah (nad 20000 prebivalcev) pa ta delež pade na 23 odstotkov. Na račun te kategorije občinskega sodelovanja naraste delež sklepanja večinskih koalicij, še posebej v največjih občinah, kjer ta oblika pokriva kar 70 odstotkov vseh oblik strankarskega sodelovanja.

V mandatu 2002–2006 (glej tabelo 37) ostane razmerje med oblikami medsvetniškega sodelovanja v najmanjših občinah (do 2000 prebivalcev) skoraj enako, le v eni občini se

oblikuje manjšinska koalicija. Porast oblikovanja manjšinskih koalicij v tem mandatu opazimo v vseh kategorijah opazovanih občin, kar lahko ponovno nakazuje na politizacijo lokalnega odločevalskega prostora. V srednje majhnih občinah (od 2001 do 5000 prebivalcev) je odstotek občin, kjer v občinskih svetih ne oblikujejo koalicije, to pomeni, da sodelujejo na projektih, ponovno enak tistemu v majhnih občinah.

Tabela 37: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 2002–2006

Velikost občine (št. prebivalcev)	Oblika koalicijskega sodelovanja			skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
do 2000	6	1	10	17
2001 – 5000	16	7	30	53
5001 – 10000	15	4	23	42
10001 – 20000	14	5	10	29
nad 20000	10	2	5	17
skupaj	61	19	78	158

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 158.

V srednje velikih občinah (od 5001 do 10000 prebivalcev) ponovno opazimo, da se trend ne spreminja (z izjemo povečanega deleža manjšinskih koalicij) ter da je delež projektne sodelovanja enak kot v prejšnjih dveh kategorijah občin. V primerjavi s prejšnjim mandatom pa lahko opazimo, da je delež oblikovanja večinskih koalicij večji glede na delež t.i. projektne sodelovanja, kar pomeni, da z velikostjo občine narašča tudi verjetnost sklepanja večinskih koalicij.

Ob primerjalni analizi obeh opazovanih mandatov lahko zaključimo, da (1) se počasi povečuje delež manjšinskih koalicij ne glede na velikost občine in (2) da se z velikostjo občin manjša delež projektne sodelovanja, povečuje pa delež verjetnosti sklepanja večinskih koalicij. V mandatu 2002–2006 se ta pojavna značilnost pokaže že v velikih občinah (10001–20000 prebivalcev) in ne kot v mandatu prej le v največjih občinah (nad 20000 prebivalcev).

d) strankarska pripadnost župana glede na velikost občine

Poleg ostalih korelacij smo opazovali tudi vpliv neodvisne spremenljivke velikosti občine (glede na število prebivalcev) na strankarsko pripadnost izvoljenega župana, kar je ena v javnosti najbolj pogosto izpostavljenih korelacij, saj se pogosto trdi (oziroma se je pred lokalnimi volitvami leta 2006 trdilo), da manjša občina skorajda avtomatično pomeni tudi desno sredinskega župana in obratno. Morebitna povezava sicer ni neposredno povezana z oblikovanjem koalicijskega sodelovanja v občinah, vendar lahko potrdi oziroma nudi dodatne podatke pri povezovanju velikosti občine in prisotnosti političnih strank v njej.

Med vsemi opazovanimi župani v mandatu 1998–2002 je največ tistih iz desno-sredinskih vrst, sledijo jim neodvisni, nato levo-sredinski in nato drugi (glej tabelo 38). V najmanjših občinah (do 2000 prebivalcev) je največ desno-sredinskih županov (7), sledijo pa jim neodvisni (6); opazno manjši je delež levo-sredinskih (12%) ter ostalih. Podoben delež se odraža v kategoriji srednje majhnih in srednje velikih občin. Desno-sredinski župani

suvereno dosegajo najvišji delež, razlika med njimi in neodvisnimi kandidati pa se veča na račun prvih.

Tabela 38: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 1998–2002

Velikost občine (št. prebivalcev)	Strankarska pripadnost župana				skupaj
	levosredinski	desnosredinski	neodvisni	drugo	
do 2000	2	7	6	1	16
2001 – 5000	5	25	18	0	48
5001 – 10000	3	24	11	2	40
10001 – 20000	10	10	8	0	28
nad 20000	7	4	3	1	15
skupaj	27	70	46	4	147

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 147.

Trend se obrne pri velikih (od 10001 do 20000 prebivalcev) in največjih (nad 20000 prebivalcev) občinah. Pri velikih občinah se delež levo-sredinskih in desno-sredinskih županov popolnoma izenači, pri največjih občinah pa je delež levo-sredinskih županov skoraj enkrat višji. Zaključimo lahko, da so desno-sredinski župani v omenjenem mandatu prevladovali v manjših občinah (manjše občine so tudi pretežno ruralne), medtem ko so vidno izgubili delež v velikih in največjih občinah.

V primerjavi z mandatom 1998–2002 je v mandatu 2002–2006 vidno porasel delež neodvisnih županov, praviloma na račun desno-sredinskih županov (glej tabelo 39). Zlasti uspešni so bili neodvisni župani v najmanjših občinah (do 2000 prebivalcev), kjer imajo kar 65% delež vseh županov v tej kategoriji občin. Delež levo-sredinskih županov v najmanjših občinah je ostal v obeh mandatih enak. Podoben delež se odraža v kategoriji srednje majhnih in srednje velikih občin. Desno-sredinski župani suvereno dosegajo najvišji delež, razlika med njimi in neodvisnimi kandidati pa se veča na račun prvih. V srednje majhnih občinah (od 2001 do 5000 prebivalcev) je prav tako narasel delež neodvisnih županov (iz 37% na 43%) medtem ko je delež ostalih ostal bolj ali manj nespremenjen.

Tabela 39: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 2002–2006

Velikost občine (št. Prebivalcev)	Strankarska pripadnost župana				skupaj
	levosredinski	desnosredinski	neodvisni	drugo	
do 2000	2	3	11	1	17
2001 – 5000	5	25	23	0	53
5001 – 10000	7	22	13	0	42
10001 – 20000	11	9	9	0	29
nad 20000	6	4	5	1	16
Skupaj	31	63	61	2	157

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 157.

Ob upoštevanju predhodnih podatkov lahko ugotovimo, da kljub porastu trenda oblikovanja koalicij v občinskih svetih, kar nakazuje na politizacijo in višjo raven organiziranosti

lokalnega odločevalskega prostora, obenem poteka tudi depolitizacija javnega političnega prostora, saj so se volivci v mandatnem obdobju 1998–2006 v vedno večji meri odločali za neodvisne kandidate. Če združimo oba trenda, lahko ugotovimo, da je dejanska neodvisnost županov vprašljiva, saj so večinoma takoj po nastopu mandata pripravljene na sklepanje takšnih ali drugačnih političnih povezav.

Zaključki analize koalicijskega povezovanja v občinskih svetih slovenskih občin – mandat 1998–2002 in 2002–2006

Po predvidevanjih so pri sklepnih ugotovitvah analize mogoča odstopanja (odkloni) od statistično obdelanih podatkov predvsem zaradi (1) klasificiranja enot (občin) v razrede, (2) odstopanjih v pridobljenih podatkih, pri čemer smo se raziskovalci zanašali na verodostojnost izjav anketiranih, (3) kompleksnost odločanja znotraj posameznega občinskega sveta, kjer so se razmerja moči lahko spremenila tudi med tekočim mandatom zaradi objektivnih ali subjektivnih razlogov, pri čemer se dodatno oteži definicija oblike sodelovanja.

Ker se je parcialna analiza koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah nanašala na štiri glavne točke; (1) ugotoviti, kakšen je odstotek posamezne oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah; (2) kakšno obliko koalicijskega povezovanja lahko pričakujemo glede na strankarsko pripadnost župana v občini oziroma ali lahko strankarska pripadnost župana kakorkoli prejudicira obliko koalicijskega sodelovanja; (3) kakšna je oblika koalicijskega povezovanja glede velikost občine oziroma ali velikost občine kakorkoli prejudicira obliko koalicijskega povezovanja; ter (4) kakšna je strankarska pripadnost župana glede na velikost občine oziroma ali velikost občine kakorkoli prejudicira strankarsko pripadnost župana, lahko navedemo naslednje:

- (1) V slovenskih občinah je v analiziranih mandatih prevladovalo projektno sodelovanje, kar po mnenju mnogih anketirancev pomeni, da so svetnike vodili lokalni in ne strankarski interesi. Če opazujemo pojav skozi časovno dimenzijo, lahko v navedenem obdobju ugotovimo porast tako manjšinskih kot tudi večinskih koalicij napram odsotnosti formalnega koalicijskega sodelovanja (projektno sodelovanje). Možni razlogi za takšno spremembo so (a) porast izvoljenih neodvisnih županov, ki kot protiutež »zahtevajo« organiziran občinski svet, (b) standardni odklon pri pridobljenih podatkih, ki omogoča nihanje v odgovorih, (c) porast zavedanja pomembnosti lokalnih političnih elit o lokalnih političnih odločitvah, kar posledično pomeni bolj organizirano in profesionalno politično telo in (d) zrelost lokalne politične elite.
- (2) Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega povezovanja v občinskem svetu nista popolnoma vzročno odvisni, nakazujejo pa se nekatere zakonitosti. Ugotovimo lahko, da so bili v mandatih 1998–2002 in 2002–2006 levo-sredinski župani bolj nagnjeni k oblikovanju večinskih koalicij, še bolj pa k projektному vodenju občine. Očitno je, da so iskali v občinskem svetu močno zaledje ali pa se po drugi strani raje odločali za enotno sodelovanje pri večjih projektih. Od vseh desno-sredinskih strank je izstopala Slovenska ljudska stranka, saj se v občinah, kjer so izvoljeni župani iz njenih vrst, pogosteje oblikuje večinska koalicija največjih razlik. V občinah kjer je bil izvoljen neodvisni župan se je v kar 69,5% primerov oblikovalo projektno vodenje v občinskem svetu. Opazen porast deleža koalicijskega sodelovanja v skoraj vseh kategorijah v mandatu 2002–2006 (z izjemo rahlega upada med levo-sredinskimi župani) nakazuje, da se lokalne politične elite

politizirajo in organizirajo, da je očitno vse manj projektov prepuščenih naključnemu sodelovanju in *ad hoc* podpori. Še vedno pa je odstotek projektnega sodelovanja, torej neoblikovanja koalicije, najbolj pogosta oblika sprejemanja odločitev na lokalni ravni, vendar lahko opazimo prva znamenja drugačnega trenda, za potrditev česar pa bo potrebno analizirati še dogajanja v mandatu 2006–2010.

- (3) Če opazujemo vpliv velikosti občine na oblikovanje koalicijskega povezovanja v obeh preteklih mandatih, lahko zaključimo, da je v najmanjših občinah (do 2000 prebivalcev) prevladovalo projektno sodelovanje v občinskih svetih. Z velikostjo občine pa je naraščala tudi verjetnost, da se bo v občini oblikovala večinska koalicija. Pri primerjavi obeh omenjenih mandatov lahko zaključimo, da (a) se povečuje delež manjšinskih koalicij ne glede na velikost občine in (b) da se z velikostjo občin manjša delež projektnega sodelovanja, povečuje pa delež verjetnosti sklepanja večinskih koalicij.
- (4) Podobno je bila v obeh prejšnjih mandatih velikost občine povezana s strankarsko pripadnostjo župana, saj smo ugotovili večjo verjetnost, da je bil v majhni ali srednje majhni občini župan iz desno-sredinskih vrst, v velikih ali največjih pa iz levo-sredinskih. Hkrati narašča število neodvisnih kandidatov, kar ni konsistentno z naraščanjem deleža oblikovanja večinskih ali manjšinskih koalicij v slovenskih občinah.

Tabela 40: Koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah v mandatih 1998–2002 in 2002–2006

OBČINA	MANDAT 1998 - 2002			MANDAT 2002 - 2006		
	SESTAVA OS	ŽUPAN	KOALICIJA/ SODELOVANJE	SESTAVA OS	ŽUPAN	KOALICIJA/ SODELOVANJE
AJDOVŠČINA	SKD-6/SDS-5/SLS-4/LDS-3/NSD-2/SD-2/DeSUS-1/NEO-2	1998-2000 SLS; 2000-2002 NEO	do 2000 VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SLS+ SDS+NSD) od 2000 MANJŠINSKA KOALICIJA neuradna (SDS+NSD+ SD+DeSUS)	LDS-4/ SDS-3/ SLS-2/ SD-3/ DeSUS-1/ NSi-4/ NEO-9	NEO*	VEČINSKA KOALICIJA (do 2003 LDS+ZLDS+ NSD+DeSUS+SDS+NEO(3); od 2003 naprej NSi+SD+ NSD+DeSUS+SLS+SDS (do 2005)+NEO (3))
BELTINCI	SDS/SLS/SKD/LDS	SKD	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-3/ NSi-5/ SLS-3/ RS-1/ NEO-6/ AS-1	NSi	PROJEKTNO SODELOVANJE
BENEDIKT		LDS		LDS-4/ SLS-4/ NEO-1	LDS*	
BISTRICA OB SOTLI		SDS		LDS-1/ SLS-3/ NSi-1/ NEO-2	SLS, LDSSDS (ista oseba)*	
BLEED	SD-4/ DS-1/ LDS-4/ NSi-1/ SLS+SKD-3/ SDS-2/ NEO-5	LDS	PROJEKNO SODELOVANJE	SD-2/ LDS-4/ NSi-1/ SLS-1/ NEO-9/ SDS-2/ SMS-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE
BLOKE	NEO-2/ LDS-2/ SD-1/ SDS-1/ SKD-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (NEO+DESNA)	NEO-4/ LDS-1/ SDS-2	NEO*	VEČINSKA KOALICIJA (NEO+DESNA)
BOHINJ	NEO-7/ SKD-3/ LDS-2/ SD-2/ SDS-1/ SLS-1	NEO	PROJEKNO SODELOVANJE	NEO-6/ LDS-4/ NSi-3/ SD-2/ SDS-1	LDS	PROJEKNO SODELOVANJE
BOROVNICA	NEO-6/ LDS-2/ SD-1/ SDS-1/ SLS-1/ NSi-1/ DeSUS-1	NEO	PROJEKNO SODELOVANJE	NEO-4/ LDS-3/ SDS-2/ SD-1/ SLS-1/ NSi-1/ DeSUS-1	NEO*	KOALICIJA (NEO, DeSUS, SD, NSi)
BOVEC	*****	SDS	*****	NEO-7/ LDS-1/ SDS-1/ SD-1/ DeSUS-1/ SMS-1	SDS	PROJEKNO SODELOVANJE
BRASLOVČE	SDS-4/ NEO-4/ SLS-2/ LDS-2/ SKD-2/ DeSUS-1	SLS	PROJEKNO SODELOVANJE	NEO-4/ SDS-3/ SLS-3/ NSi-2/ LDS-1/ SD-1/ DeSUS-1	NSi	VEČINSKA KOALICIJA (SDS, SLS, DeSUS in LDS)
BRDA		LDS		LDS-5/ NEO-2/ SD-2/ NSi-2/ SDS-1/ DeSUS-1/ SLS-1	LDS*	
BREZOVICA	SLS-7/ LDS-5/ SDS-3/ SD-1/ DeSUS-1/ NEO-1	SLS	MANJŠINSKA KOALICIJA	LDS-5/ SLS-4/ SDS-2/ DeSUS-2/ SD-1/ NEO-1/ SMS-1/ NSi-1	SLS*	1. 2002 – LDS z manjšimi/ od 2003 naprej SDS+SLS z manjšimi
BREŽICE		DS		LDS-6/ SLS-3/ SD-2/ SDS-7/ SNS-3/ DeSUS-2/ NSi-1/ NEO-6	SDS, NSi	
CANKOVA		SD		SLS-7/ SDS-3/ RS-1	SDS	

CELJE		SLS		SLS		LDS-10/ SLS-3/ SD-5/ SDS-4/ SNS-1/ DeSUS-2/ ZELENİ-1/ SMS-1/ NSi-2/ NEO-4	ZELENI	
CERKLJE NA GORENJSKEM	SDS-8/SKD-3/LDS-2/ NEO-2/SLS-1	SDS		VEČINSKA KOALICIJA (SDS+SKD+NEO)		NEO-8/ NSi-3/LDS-2/SDS-2/SLS-1	NEO* (ista oseba)	VEČINSKA KOALICIJA (NEO+SLS)
CERKNICA	LDS-7/ SLS-4/ SDS-3/ SD-2/ SKD-2/ SNS-1	LDS		VEČINSKA KOALICIJA (LDS, SD, SLS)		LDS-7/ SLS-3/ NSi-3/ SDS-2/ SD-2/ SMS-2	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (LDS, SD, SMS)
CERKNO	SLS-7/ LDS-5/ SDS-2/ SD-1/ SKD-1	SLS		MANJŠINSKA KOALICIJA (SLS)		SLS-7/ LDS-6/ SDS-1/ SD-1/ NEO-1	SLS*	MANJŠINSKA KOALICIJA (SLS)
CERKVENJAK	LDS-5/ SLS + SKD-2/ NEO-1	SLS		PROJEKNO SODELOVANJE		SLS-5/ LDS-3	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA (SLS)
ČRENŠOVCI		SLS				LDS-5 / NEO-3/ SD-2/ DeSUS-1/ SLS-1/ SDS-1	SLS*	
ČRNA NA KOROŠKEM	SLS-4/ SD-3/ NEO-3/ LDS-2/ DeSUS -1/ SDS-1/ SKD-1	SD				LDS-5/ SLS-1/ SD-2/ SDS-1/ DeSUS-1/ NEO-3	LDS	
ČRNOMELJ	LDS-5/ NEO-3/ SD-2/ SLS-1/ SDS-1/ DeSUS-1	SLS		VEČINSKA KOALICIJA (SLS, LDS, SD, DeSUS)		SLS-7/ LDS-5 / DeSUS -3/ SD-3/ SDS-2/ SNS-1/ SMS-1/ NSi-1	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA (SLS, SD, NSi, SDS, SMS, SNS in RS)
DESTRNIK	SDS-6/ SLS-2/ DS-1	SDS		VEČINSKA KOALICIJA (SDS)		SDS-9/ SLS-1/ LDS-1	SDS*	VEČINSKA KOALICIJA (SDS)
DIVAČA	SLS-4/ SD-3/ NEO-3/ LDS-2/ DeSUS -1/ SDS-1/ SKD-1	NEO		PROJEKNO SODELOVANJE		NEO-4/ LDS-3/ SD-3/ SLS-2/ DeSUS -1/ SDS-1/ SMS-1	SD(*)-ista oseba	PROJEKNO SODELOVANJE
DOBJE	NEO-3/ SKD-2/ SLS-1/ SDS-1	NEO		VEČINSKA KOALICIJA (SDS, SKD, SLS)		SLS-4/ SDS-2/ SD-1	SLS, LDS IN SDS(*)	VEČINSKA KOALICIJA (SDS, SLS)
DOBREFOLJE	SLS-5/ SDS-3/ LDS-2/ SKD-2	SLS		VEČINSKA KOALICIJA		SLS-5/ LDS-3/ SDS-2/ NSi-2	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA
DOBRNA	LDS-4/ SLS-2/ SD-1/ SDS-1/	SLS		PROJEKNO SODELOVANJE		LDS-4/ SDS-2/ SD-1/ SLS-1/	NEO(*)ista oseba	PROJEKNO SODELOVANJE
DOBROVA - POLHOV GRADEC	NEO-5/ SKD-3/ SLS-3/ SDS-3/ LDS-1/ SD-1	SLS		PROJEKNO SODELOVANJE		NEO-10/ LDS-2/ SLS-1/ SDS-1/ SD-1/ NSi-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (NEO)
DOBROVNIK		LDS				LDS-4/ NEO-5/ RS-1/ MNS-1	LDS	
DOL PRI LJUBLJANI	SKD-3/ NEO-3/ LDS-2/ SDS-2/ SLS-2/ SD-1	SKD		VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SDS+SD+SLS)		NEO-6/ LDS-2/ NSi-2/ SDS-1/ SLS-1/ SD-1	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA (NEO)
DOLENJSKE	LDS-4/ SDS-3/ SLS-2/ SKD-1/	NSi		MANJŠINSKA KOALICIJA		LDS-4/ NSi-3/ SDS-1/ SLS-1/ SD-1/	NSi*	VEČINSKA KOALICIJA

TOPLIČE	SD-1/NEO-1	(SDS+SLS (samo en svetnik)+SKD)	NEO-1	(DESNA)
DOMŽALE	LDS-10/SDS-5/SD-4/SLS-2/ NEO-2/DeSUS-1/SKD-1/ ZELENI-1	LDS	LDS-11/SDS-4/SD-3/NSi-3/SMS-2/ NEO-2/ZELENI-2/DeSUS-1/SLS-1	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD+SMS+DeSUS+ZELENI)
DORNAVA		SKD+SDS+ SLS	LDS-5/SLS-2/SDS-2/NSi-1/NEO-1	
DRAVOGRAD	LDS-6/NEO-4/SLS-2/DeSUS- 2/SDS-1/SD-1 SKD-1/DS-1	LDS	LDS-5/SMS-3/NEO-2/SLS-2/ DeSUS-2/NSi-2/SDS-1/SD-1	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+SDS+DeSUS+NSi) v 1/2 mandata, v 2/2 pa projektno vodenje
DUPLEK	SLS-10/SDS-3/LDS-1/NEO-1/ DeSUS-1	SLS*	SLS-9/SDS-2/LDS-2/NEO-1/SD-1/ NSi-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
GORENJA VAS - POLJANE	SKD-4/SLS-4/SDS-3/LDS- 3/DeSUS-1/SD-1/DS-1	NEO	NSi-5/SDS-4/LDS-4/SLS-3/SD-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
GORIŠNICA		SLS	LDS-5/SLS-6/SDS-1/NSi-3/NEO-1	
GORNJA RADGONA	NEO-6/LDS-4/SKD-4/SLS-3/ SDS-2/SD-2/DeSUS-1	NEO	NEO-6/LDS-6/SDS-3/SD-3/SLS-1/ DeSUS-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
GORNJI GRAD	SLS-5/SDS-3/NEO-2	SDS	SDS-5/LDS-3/NEO-2/NSi-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
GORNJI PETROVCI	SLS-5/SDS-3/LDS-3/NEO-1/ SKD-1	NEO s podporo LDS	LDS-5/SLS-4/SDS-2/DeSUS-1/NSi- 1	PROJEKTNO SODELOVANJE
GRAD	LDS-5/SKD-2/SLS-2/SD-1/ NEO-1	NEO	NEO-5/LDS-3/SLS-1 (+1 pol mandata)/NSi-1(+1 pol mandata)	PROJEKTNO SODELOVANJE
GROSUPLJE	SDS-7/LDS-6/SLS+SKD-5/ NEO-2/SD-2	LDS+SD	LDS-8/SDS-6/SD-3/SLS-2/NSi-2/ NEO-1/SMS-1	MANJŠINSKA KOALICIJA (LDS+SD+SMS)
HAJDINA	SDS-4/SLS-4/LDS-2/NEO-2/ SKD-1/DeSUS-1	SLS	SLS-5/SDS-3/LDS-3/NEO-1/SD-1/ DeSUS-1	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+SDS)
HOČE - SLIVNICA		SDS	LDS-5/SLS-2/SD-2/SDS-4/SNS-1/ DeSUS-2/SMS-2/NSi-1	
HODOŠ	NEO-6/MNS-1	NEO	NEO-6/MNS-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
HORJUL	SKD-3/SLS-5/NEO-3	NEO	SLS-4/NSi-2/NEO-5	PROJEKTNO SODELOVANJE
HRASTNIK	LDS-9/SD-5/SNS-2/SDS-2/SLS- 1/SKD-1	SD	LDS-12/SD-3/SDS-2/DeSUS-1/SLS- 1/NEO-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
HRPELJE	SDS-2/SLS-2/NEO-6/LDS-2/	NEO	SDS-1/SLS-1/NEO-6/LDS-3/SD-1/	PROJEKTNO SODELOVANJE

KOSTEL	SLS+SKD-3/INS-3	PROJEKTNO SODELOVANJE	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS(+)-ista oseba	MANJŠINSKA KOALICIJA (SLS)
KOSTEL	LDS-2/ NEO-3/ SLS-1/ SKD-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-4/ NEO-2/ LDS-1	MANJŠINSKA KOALICIJA (SLS)
KOZJE	LDS-6/ SLS-4/ DeSUS-2/ SDS-2/ SKD-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-5/ SLS-3/ DeSUS-2/ SDS-2/ NSi-2/ SD-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
KRANJ	LDS-11/ SDS-7/ SLS+SKD-3/ SD-4/ DeSUS-1/ ZELENi-1/ NSi-1/ DS-1/ NEO-4	LDS	VEČINSKA KOALICIJA	LDS-9/ SDS-4/ NEO-11/ SD-3/ NSi-3/ SLS-1/ DeSUS-1/ SMS-1	VEČINSKA KOALICIJA/ PROJEKTNO SODELOVANJE
KRANJSKA GORA	SKD-2/ LDS-3/ SDS-2/ SLS-1/ SD-1/ NEO-7	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	SMS-1/ SLS-1/ NSi-17 LDS-4/ SD-2/ SDS-2/ NEO-5	PROJEKTNO SODELOVANJE
KRIŽEVCI	*****	SLS	*****	LDS-4/ SDS-1/ SD-1/ SLS-5/ DeSUS-1/ NEO-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
KRŠKO	LDS-8/ NEO-3/ SDS-4/ SKD-7/ SLS-6/ SD-3	SLS	MANJŠINSKA KOALICIJA (LDS+SLS)	LDS-8/ NEO-4/ RS-1/ NSi-47 SDS-2/ SLS-10/ SNS-1/ SD-2	PROJEKTNO SODELOVANJE
KUNGOTA	SKD-3/ DS-1/ SLS-4/ NEO-2/ LDS-2/ SD-1/ DeSUS-1	SLS		DS-1/ DeSUS-1/ LDS-1/ SDS-3/ SLS-3/ NEO-3/ SD-1/ NSi-1	
KUZMA	SLS-2/ SDS-1/ SKD-2/ NEO-3	SKD	PROJEKTNO SODELOVANJE	RS-1/ SLS-2/ SDS-2/ NSi-1/ NEO-3	PROJEKTNO SODELOVANJE
LAŠKO	SLS-5/ DeSUS-3/ SDS-2/ SKD-4/ LDS-6/ SD-3	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD+DeSUS)	SLS-4/ SMS-2/ DeSUS-3/ SDS-2/ NSi-2/ LDS-6/ SD-2/ NEO-2	VEČINSKA KOALICIJA(LDS+SD+DeSUS)
LENART	SLS-7/ ZELENi-2/ SDS-4/ SKD-4/ LDS-4/ SD-1/ NEO-3	NEO (s podporo SDS)	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-7/ ZELENi-2/ DeSUS-2/ SDS-4/ NSi-1/ LDS-7/ SD-1/ SNS-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
LENDAVA	MNS-2/ ZELENi-2/ SLS-2/ DeSUS-1/ SDS-3/ SKD-2/ LDS-4/ SD-1/ NEO-5	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	MNS-2/ RS-1/ ZELENi-2/ SLS-1/ SMS-2/ DeSUS-1/ SDS-3/ NSi-1/ NEO-3/ LDS-6	PROJEKTNO SODELOVANJE
LITIJA	LDS-8/ SLS-7/ SDS-5/ SKD-3/ SD-2/ DeSUS-1	LDS, SD, DeSUS	MANJŠINSKA KOALICIJA (LDS+DeSUS +SD)	LDS-7/ SLS-5/ SDS-3/ SD-3/ SNS-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ SMS-1	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD+ SNS+ SMS)
LJUBLJANA	LDS-15/ SDS-10/ SD-9/ SLS+SKD-3/ NSi-3/ DeSUS-2/ NEO-2/ SNS-1	LDS	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD)	LDS-15/ SD-8/ SDS-7/ NSi-4/ SLS-2/ DeSUS-2/ NEO-3/ SNS-1/ SMS-1	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD)
LJUBNO	SLS-5/ LDS-4/ SKD-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-4/ LDS-2/ DeSUS-2/ SKD-1/ NSi-1/ NEO-1	PROJEKTNO SODELOVANJE
LJUTOMER		LDS		LDS-6/ DeSUS-3/ SLS-2/ SDS-1/ SD-1/ NSi-1/ SMS-1/ NEO-6	LDS*

LOGATEC	SLS-6/ SKD-5/ LDS-3/ SDS-3/ SD-1/ DeSUS-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SLS+DeSUS) do 2000 potem MANJŠINSKA KOALICIJA (SKD+NSi+DeSUS)	SLS-6/ SKD-5/ LDS-3/ SDS-3/ SD-1/ DeSUS-1	SLS*	MANJŠINSKA KOALICIJA (LDS+SLS)
LOŠKA DOLINA	LDS-4/ SD-4/ SKD-3/ SDS-2/ SLS-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD)	NEO-6/ LDS-3/ SD-2/ NSi-2/ SDS-1	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA (NSi+SDS+NEO)
LOŠKI POTOK	LDS-3/ SLS-3/ SD-1/ SDS-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-2/ SLS-2/ SD-2/ SDS-1/ NEO-1	LDS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
LOVRENC NA POHORJU	LDS-3/ DeSUS-3/ SLS-2/ SKD-2/ SDS-1/ SD-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-4/ DeSUS-2/ SLS-2/ SKD-1/ SDS-1/ SD-1/ NEO-1	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
LUČE	NEO-5/ SLS-3/ SDS-3	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO-6/ SLS-3/ SDS-2	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
LUKOVICA	SKD-4/ SLS-3/ LDS-3/ SDS-2/ SD-1/ NEO-1	SKD	VEČINSKA KOALICIJA (SKD, SDS, SLS)	NEO-5/ NSi-3/ LDS-3/ SDS-1/ SLS-1/ SMS-1	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA (NEO+SMS+SLS)
MAJŠPERK	SKD-6/ LDS-4/ SLS-1/ SDS-1/ DeSUS-1/ SD-1	SKD	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-4/ NSi-3/ LDS-2/ SMS-2/ SD-1/ DeSUS-1/ SDS-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SLS, LDS, DeSUS, SD)
MARIBOR	LDS-10/ SD-9/ SDS-6/ NEO-10/ DeSUS-4/ SKD-2/ SLS-2/ SNS-1/ DS-1	SD	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD+DeSUS+DS)	LDS-11/ SD-6/ SDS-5/ DeSUS-4/ SNS-3/ NSi-2/ SLS-2/ NEO-11/ SMS-1	SD*	Obstajala je neformalna koalicija, ki so jo sestavljali svetniki LDS (11), DeSUS (4), SLS (2), Mladi Maribora (2), Glas žensk (2), NSi (2), ki je sestavila večino delovnih teles v mestnem svetu.
MARKOVCI	SLS-5/ SDS-2/ LDS-3/ NSi-4/ DeSUS-1	NSi	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-4/ SDS-1/ LDS-2/ NSi-4/	*NSi	PROJEKTNO SODELOVANJE
MEDVODE	NEO-7/ SDS-4/ SKD-3/ SD-1/ DeSUS-1/ SLS-2/ LDS-4/ ZELENi-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (NEO+LDS+SLS)	NEO-7/ SDS-4/ NSi-2/ SD-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ LDS-5/ ZELENi-1	NEO*	VEČINSKA KOALICIJA (NEO+LDS+SLS+SD+ZELENI)
MENGEŠ	SDS-4/ LDS-4/ NEO-3/ SLS-3/ SD-3/ SKD-2	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-3/ LDS-7/ NEO-2/ SLS-4/ SD-1/ SMS-1/ NSi-1	SDS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
METLIKA	DeSUS-2/ SKD-2/ SLS-3/ SDS-1/ LDS-3/ SD-3/ NEO-4	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SNS-1/ DeSUS-2/ SD-1/ SDS-1/ NEO-3/ NSi-1/ SMS-1/ LDS-4/ SLS-4	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
MEŽICA	DeSUS-1/ SLS-1/ SDS-2/ LDS-3/ SKD-3/ NEO-2/ ZELENi-1/ SD-1	SKD	VEČINSKA KOALICIJA (NEO, SLS, SKD, SDS)	SMS-4/ LDS-3/ SD-1/ SLS-1/ SDS-2/ NEO-2/ DeSUS-1	SKD*	PROJEKTNO SODELOVANJE
MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU	LDS-5/ NEO-4/ DeSUS-2/ SDS-2/ SLS-2/ SKD-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-5/ NEO-3/ DeSUS-1/ SDS-2/ SLS-1/ SD-1/ AS-3	LDS*	PROJEKTNO SODELOVANJE

MIREN - KOSTANJEVIC A	LDS-2/ NEO-4/ DeSUS-3/ SDS-2/ SLS-2/ SD-2	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-3/ NEO-3/ DeSUS-1/ SDS-1/ SLS-2/ SD-2/ NSi-2/ SMS-1	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE
MIRNA PEČ	SDS-5/ SLS-2/ SD-1/ LDS-1/ NEO-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA (SDS+SLS)	SDS-4/ SLS-2/ SD-1/ NEO-3	SDS*	VEČINSKA KOALICIJA (SDS+SLS)
MISLINJA	LDS-3/ DeSUS-3/ SLS-2/ SDS-2/ SKD-2/ SD-1/ SNS-1/ NEO-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (DeSUS, LDS, SD, SNS)	SLS-4/ LDS-3/ SDS-2/ DeSUS-2/ SNS-2/ SD-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (SDS.SNS,SLS)
MORAVČE	SLS-4/ NEO-3/ SDS-2/ SKD-2/ LDS-2/ SD-1	SLS		NSi-4/ SLS-3/ LDS-2/ SDS-1/ SD-1/ SMS-1/ NEO-2	NSi	
MORAVSKE TOPLICE	LDS-4/ NEO-3/ SDS-2/ SLS-2/ SKD-1/ ZELENi-1/ SD-1/ DeSUS-1/ MNS-2	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-4/ SDS-2/ NEO-3/ NSi-1/ SLS-1/ SMS-1/ SD-1/ MNS-2	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE
MOZIRJE	SDS-6/ SLS-5/ LDS-3/ SKD-2/ NEO-2/ SD-1	SDS	MANJŠINSKA KOALICIJA (SDS)	SDS-5/ SLS-4/ LDS-3/ SMS-2/ NSi-2/ DeSUS-2/ SD-1	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA (SDS+NSi)
MURSKA SOBOTA	LDS-13/ SKD-3/ SDS-3/ SD-2/ ZELENi-2/ SLS-1/ DeSUS-1/ RS-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-12/ SDS-5/ SD-2/ NSi-2/ ZELENi-1/ SLS-1/ DeSUS-1/ RS-1/ SMS-1	LDS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
MUTA	LDS-4/ SDS-3/ SLS-3/ SDK-1/ ZELENi-1/ DeSUS-1	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-3/ SDS-3/ SD-2/ ZELNI-1/ SLS-2/ DeSUS-1/ NEO-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE
NAKLO	SKD-6/ SDS-3/ SD-2/ LDS-3/ SLS-1	SKD	VEČINSKA KOALICIJA (DESNA)	LDS-3/ SLS-5/ SD-1/ SDS-2/ SMS-1/ NSi-2/ NEO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (DESNA)
NAZARJE	NEO-11	NEO	SOGLASNO SPREJEMANJE ODLUČITEV	NEO-9/ DeSUS-1/ SLS-1	NEO*	SOGLASNO SPREJEMANJE ODLUČITEV
NOVA GORICA	SDS-5/ DeSUS-1/ SD-6/ NEO-6/ SLS-3/ LDS-8/ SKD-3	LDS	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SKD+SLS+DeSUS+NEO)	NEO-10/ SDS-3/ DeSUS-1/ SLS-1/ SD-6/ LDS-6/ SNS-1/ SMS-2	SD	VEČINSKA KOALICIJA (sprememba v sestavi koalicije sredi mandata)
NOVO MESTO	LDS-7/ SDS-5/ SKD-5/ SLS-4/ SD-2/ NEO-6/ DeSUS-2/ SNS-1	LDS+ DeSUS+ SLS	KOALICIJA (16/32 svetnikov) LDS+SLS+DeSUS+SD+SNS	LDS-8/ NEO-11/ RS-1/ SLS-3/ SDS-3/ NSi-2/ SD-2/ DeSUS-1/ SMS-1/ SNS-1	LDS+SLS+DeSU S+SNS	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SLS+DeSUS+SNS+NEO+SD+SMS+SDS-en svetnik)
ODRANCI	SLS-5/ SDS-1/ SKD-2/ NEO-1	SD	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-5/ NSi-2/ NEO-2	SD*	PROJEKTNO SODELOVANJE
OPLOTNICA	NEO-3/ LDS-2/ SDS-5/ SLS-2/ SKD-1/ SD-1/ DeSUS-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA (SDS+SLS+SKD-sestava se menja)	SDS-5/ LDS-3/ SMS-2/ SLS-2/ SD-1/ NSi-1/ DeSUS-1	SDS*	MANJŠINSKA KOALICIJA (SDS+NSi+DeSUS)
ORMOŽ	SLS-7/ DeSUS-4/ LDS-7/ SDS-2/ SKD-4/ SD-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (DeSUS+LDS+NEO)	DeSUS-3/ LDS-8/ NEO-3/ NSi-5/ SDS-2/ SLS-3/ SD-1/ ZELENi-1	NEO*	VEČINSKA KOALICIJA (DeSUS+LDS+NEO)
OSILNICA	SLS-5/ NSi-1/ NEO-1	SKD+SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+NSi)	SLS-3/ LDS-3/ NSi-1/	NEO*(ista oseba)	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+NSi)

PESNICA		SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO-6/ SNS-1/ SD-1/ LDS-3/ SLS-3/ DeSUS-1/ SDS-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE
PIRAN		SD		LDS-6/ SLS-1/ SD-5/ SDS-2/ DeSUS-1/ ZELENI-1/ NEO-4/ INS-3/ SMS-1/ NSi-1	SD*	
PIVKA	NEO-4/ DeSUS-1/ SLS-4/ SKD-2/ SDS-2/ LDS-2/ SD-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO-3/ ZELENI-1/ SLS-4/ SDS-2/ SD-1/ LDS-3/ NSi-2/ DeSUS-1	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
PODČETRTEK	NEO-5/ LDS-3/ SLS-2/ SKD-1/ SDS-1	SKD (kasneje odstop)	VODENJE S KONSENZOM	NEO-5/ LDS-2/ DeSUS-1/ SMS-2/ SLS-2	SKD* (kasneje odstop) sledi NEO	VODENJE S KONSENZOM
PODLEHNIK	NEO-2/ SLS-2/ SKD-1/ LDS-3	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (SLS, SKD, LDS)	NEO-3/ LDS-2/ NSi-2	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (NSi+LDS)
PODVELKA	LDS-4/ NEO-2/ SLS-2/ SD-1	SD	PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO-2/ LDS-3/ SD-3/ DS-2	SD*	PROJEKTNO SODELOVANJE
POLZELA	DeSUS-2/ LDS-4/ SDS-3/ SKD-3/ SLS-3/ SD-1	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	DeSUS-2/ LDS-5/ SDS-3/ NSi-2/ SLS-3	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
POSTOJNA		SLS		DeSUS-1/ LDS-5/ NEO-10/ SD-3/ NSi-1/ SDS-2/ SLS-1	NEO	
PREBOLD	LDS-7/ SDS-3/ DeSUS-2/ SLS-1/ NSi-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-7/ SDS-3/ SD-1/ NSi-1/ SLS-1/ DeSUS-2/	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE
PREDDVOR	LDS-2/ SDS-2/ SD-1/ SLS-6	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-2/ SDS-2/ SD-1/ SLS-6	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
PREVALJE	LDS-4/ SKD-3/ NEO-4/ SLS-2/ SDS-1/ DS-1/ SD-1/ DeSUS-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE (neuradna koalicija SKD+NEO+SLS+SDS+DeSUS)	NEO-7/ LDS-3/ NSi-3/ SDS-1/ DeSUS-1/ SMS-1	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE (neuradna koalicija NEO+NSi+SDS+DeSUS)
PTUJ	LDS-9/ SDS-6/ DeSUS-3/ ZELENI-3/ SKD-2/ SD-2/ SLS-1/ SNS-1/ NEO-2	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-9/ SDS-6/ DeSUS-2/ ZELENI-3/ NSi-2/ SD-2/ SLS-1/ SNS-1/ NEO-1/ SMS-2	LDS	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+ZELENI+SD+DeSUS+SMS+ SLS+SNS)
PUCONCI	LDS-3/ SDS-3/ DeSUS-2/ SD-2/ SLS-5/ NEO-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-6/ SDS-3/ DeSUS-1/ SD-2/ SLS-3/ NEO-1/ RS-1	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
RAČE - FRAM	SDS-1/ NEO-4/ DeSUS-1/ LDS-2/ SKD-3/ SLS-6	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-1/ NEO-6/ DeSUS-1/ LDS-2 / SD-1/ SLS-5	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
RADEČE	NSi-2/ SLS-2/ SD-1/ SD-3/ NEO-8	SLS		SD-3/ LDS-3/ SMS-2/ NSi-1/ SDS-1/ SLS-1/ DeSUS-1/ SNS-1/ NEO-3	SD	
RADENCI	SLS-3/ SDS-2/ LDS-4/ NSi-2/ SD-1/ DeSUS-1/ DS-1/ NEO-2	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SD+LDS)	LDS-5/ SLS-1/ SD-1/ SDS-4/ DS-1/ DeSUS-1/ NSi-2/ NEO-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA (DESNA)
RADLJE OB	SLS-3/ LDS-3/ SDS-2/ SNS-2/	SNS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SD-5/ LDS-3/ SDS-2/ SLS-2/ SNS-2/	SD	PROJEKTNO SODELOVANJE

DRAVI RADOVLJICA	DeSUS-2/NEO-3/SKD-1	SLS		DeSUS-1/ NSi-1 LDS-7/ SDS-6/ SD-3/ NSi-3/ SMS-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ SNS-1/	LDS	
RAVNE		SLS		LDS-5/ AS-4/ SDS-3/ SD-3/ NEO-3/ DS-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ NSi-1	SD	
RAZKRIŽJE		NEO		LDS-1/ SLS-1/ NSi-1/ NEO-4	NEO	
RIBNICA	SDS-7/ SLS-4/ SKD-3/ NEO-5	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-5/ SLS-4/ LDS-5/ SD-2/ NSi-3	SLS	MANJŠINSKA KOALICIJA (neuradna SLS+LDS)
RIBNICA NA POHORJU	SLS-3/ LDS-3/ SDS-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-4/ SDS-1/ SD-1/ LDS-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE
ROGAŠOVCI	SDS-3/ NEO-3/ SLS-3/ LDS-3/ SKD-2	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-4/ NEO-1/ SLS-3/ LDS-3/ NSi-2/ SD-1/ RS-1	SLS+NSI*	VEČINSKA KOALICIJA (NSi+SDS+SLS)
ROGAŠKA SLATINA	SD-3/ LDS-2/ SLS-4/ SDS-4/ SKD-3/ NEO-2/ DeSUS-2	SKD+SLS+S DS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-4/ NEO-3/ SLS-3/ LDS-3/ SD-2/ NSi-2/ DeSUS-2/ SMS-1	SDS+SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
ROGATEC	SKD-4/ DeSUS-2/ SD-2/ LDS-2/ SDS-1/ SLS-1	SKD	PROJEKTNO SODELOVANJE	NSi-3/ DeSUS-1/ SD-1/ LDS-2/ SDS- 1/ SLS-2/ NEO-2	NSI*(ista oseba)	PROJEKTNO SODELOVANJE
RUŠE	NEO-8/ LDS-3/ SDS-2/ DeSUS- 2/ SD-1/ SLS-1/ SKD-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (SD+NEO+DeSUS)	NEO-8/ LDS-5/ SDS-1/ DeSUS-1/ SD- 1/ SMS-1/ NSi-1	NEO*	VEČINSKA KOALICIJA(SD+NEO+DeSUS+S MS)
SELNICA OB DRAVI	NEO-5/ SDS-3/ LDS-2/ SLS-2/ DeSUS-1/ SKD-1/ SD-1	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA	NEO-9/ SDS-2/ LDS-2/ DeSUS-1/ SLS-1	NEO*	MANJŠINSKA KOALICIJA
SEMIČ	SLS-6/ LDS-2/ SD-1/ SDS-1/ SKD-1/ SNS-1/ DeSUS-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+SKD+SNS+SDS+DeSUS)	SLS-5/ LDS-4/ SDS-1/ NSi-1/ SNS-1/ DeSUS-1	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+NSi+SNS+SDS)
SEVNICA	SLS-6/ SDS-6/ LDS-6/ SD-4/ SKD-3	SLS	VEČINSKA KOALICIJA	SLS-6/ LDS-6/ SDS-6/ SD-3/ NSi-2/ NEO-2	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
SEŽANA	LDS-4/ NEO-10/ SDS-2/ SD-2/ SKD-1/ SLS-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-5/ NEO-8/ SDS-2/ SD-2/ SMS-1/ DeSUS-1	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE
SLOVENJ GRADEC		NEO		LDS-6/ SLS-2/ SD-3/ SDS-3/ SNS-2/ ZELENI-2/ SMS-2/ NSi-1/ NEO-3	NEO	
SLOVENSKA BISTRICA		SLS+SDS+S KD		LDS-8/ SLS-5/ SD-4/ SDS-5/ DeSUS- 2/ SMS-4/ NSi-3	KOA	
SLOVENSKE KONJICE	SKD-6/ SDS-5/ SD-1/ NEO-4/ LDS-5/ DeSUS-1/ SNS-1	NEO	VEČINSKA KOALICIJA	SLS-3/ SDS-4/ NEO-2/ LDS-5/ DeSUS-1/ SNS-2/ SMS-4/ NSi-2	NEO*	VEČINSKA KOALICIJA
SODRAŽICA	SD-2/ SKD-3/ SDS-2/ SLS-2/	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SD+SDS+SLS)	SDS-2/ SLS-3/ NSi-2/ SD-1	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA

SOLČAVA	NEO-7	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO-7	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
STARŠE	SDS-2/ LDS-2/ SKD-2/ SLS-4/ SD-1/ NEO-2	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+SDS)	LDS-3/ SLS-4/ SD-1/ SDS-2/ DeSUS- 1/ NSi-1/ NEO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+DeSUS+LDS)
SVETA ANA	*****	SLS+SKD+S DS	VEČINSKA KOALICIJA (SDS+SLS+SKD)	LDS-2/ NEO-3/ KOA-4	KOA*	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+SDS)
SV. ANDRAŽ V SLOVENSКИH GORICAH		SKD		SLS-1/ NSi-3/ NEO-4	NSi	
SVETI JURIJ	SKD-7/ SLS-3/ LDS-1	SKD	VEČINSKA KOALICIJA (SKD- neuradno)	SLS-5/ LDS-3/ NSi-2/ NEO-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠALOVCI	SLS-4/ SDS-1/ SD-1/ NEO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA	SLS-2/ SD-1/ LDS-1/ NEO-2/ SDS-1	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA
ŠEMPETER - VRTOJBA	SD-4/ NEO-7/ LDS-4/ SDS-1	SD	PROJEKTNO SODELOVANJE	SD-5/ SDS-1/ LDS-3/ SLS-2/ SMS-1/ DeSUS-1/ NSi-1/ NEO-2	SD*	PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠENČUR	****	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-4/ LDS-3/ SLS-3/ NEO-4/ NSi- 2/SD-1	SDS	MANJŠINSKA KOALICIJA
ŠENTILJ		SLS		LDS-3/ SLS-1/ SD-1/ SDS-4/ DeSUS- 1/ SMS-1/ NSi-1/ NEO-6	NEO	
ŠENTJERNEJ		SLS+LDS+S D	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+LDS+SD)	SLS-5/ LDS-3/ RS-1	SLS* (ista oseba)	VEČINSKA KOALICIJA (SLS+LDS+RS)
ŠENTJUR PRI CELJU		SKD		DeSUS-1/ LDS-7/ NSi-2/ SMS-4/ SLS- 4/ SD-2/ SDS-5/ SNS-1	NEO	
ŠKOCJAN	SDS-2/ LDS-2/ SKD-2/ SLS-2/ DeSUS-1/ NEO-1	NEO	PROJEKTNO VODENJE	NEO-7/ SLS-2/ LDS-2/ SDS-1	SLS	PROJEKTNO VODENJE
ŠKOFJA LOKA	LDS-9/ SKD-8/ SDS-6/ SLS-2/ SD-2/ DeSUS-1/ NEO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SDS+SLS)	LDS-9/ SDS-5/ NSi-5/ SLS-3/ SMS-2/ SD-2/ DeSUS-1/ NEO-1	SLS*	VEČINSKA KOALICIJA (NSi+SDS+SLS+ SMS)
ŠKOFIJA		NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-5/ SDS-3/ SD-1/ NSi-2/ SLS-2/ DeSUS-1/ NEO-1	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠMARJE PRI JELŠAH	SLS-5/ SKD-4/ LDS-4/ SDS-3/ DeSUS-2/ SD-1	SKD+SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-7/ NEO-1/ SMS-2/ LDS-3/ SDS- 2/ DeSUS-2/ NSi-1	SLS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠMARTNO PRI LITJI	(ustanovljena šele 2002)	-		LDS-4/ SDS-2/ SD-1/ NSi-1/ SLS-4/ SMS-1/ NEO-3	NEO	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD+SDS+SMS+NEO)
ŠMARTNO OB PAKI	SKD-3/ LDS-2/ SDS-3/ SLS-1/ NEO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SLS+SDS)	SLS-6/ SDS-1/ LDS-1/ NEO-2	NEO (s podporo SD)	VEČINSKA KOALICIJA (SLS)
ŠOŠTANJ	SLS-3/ SD-2/ NEO-5/ SKD-2/	SDS	PROJEKTNO SODELOVANJE	SLS-2/ SD-2/ NEO-3/ SMS-1/ DeSUS-	LDS	VEČINSKA KOALICIJA

	DeSUS-1/ LDS-3/ SDS-4			PROJEKTNO SODELOVANJE	1/ LDS-5/ SDS-3/ SNS-1/ NSi-2		(LDS+SD+DeSUS+SMS+NEO)
ŠTORE	SDS-6/ LDS-3/ SD-2/ SKD-1/ DeSUS-1/ SLS-1	SDS		PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-5/ SD-3/ LDS-3/ DeSUS-1/ NSi-1/ SMS-1	SDS*	VEČINSKA KOALICIJA (vse stranke)
TABOR	LDS-2/ SLS-2/ SDS-3	SKD+SDS		PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-2/ SLS-2/ SDS-1/ NEO-2	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
TIŠINA	LDS-5/ SLS-4/ SNS-2/ NEO-2/ SKD-1	LDS		PROJEKTNO SODELOVANJE	RS-1/ LDS-6/ SLS-5/ SDS-1/ NSi-1/ NEO-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
TOLMIN	LDS-6/ SKD-4/ SLS-3/ NSi-3/ DeSUS-2/ SD-2/ SDS-2	LDS		PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-5/ SMS-4/ NSi-3/ SLS-3/ SD-2/ SDS-2/ NEO-2/ DeSUS-1	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE
TRBOVLJE	LDS-12/ SD-4/ SNS-3/ SDS-2/ DeSUS-1/ SLS-1/ NSi-1/ Zeleni-1/ NEO-2	LDS		VEČINSKA KOALICIJA (SD+LDS)	LDS-10/ SD-4/ SNS-5/ SDS-2/ DeSUS-2/ SLS-1/ NSi-1/ Zeleni-1/ SMS-1	***	MANJŠINSKA KOALICIJA (SNS, SDS, NSi, SMS in Zeleni)
TREBNJE		LDS			LDS-7/ SLS-4/ SD-1/ SDS-3/ DeSUS-2/ NSi-4/ NEO-3	LDS	
TRNOVSKA VAS		NEO			LDS-2/ SLS-1/ SDS-4	SLS	
TRZIN	NEO-8/ SD-1/ NSi-1/ SDS-1/ LDS-1	NEO		PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO-8/ SD-1/ SDS-2/ LDS-2	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
TRŽIČ	SLS-2/ SD-2/ NEO-6/ SKD-1/ SDS-8/ LDS-5	SDS		PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-8/ LDS-7/ NSi-2/ NEO-6/ SD-1	SDS*	PROJEKTNO SODELOVANJE
TURNIŠČE		SLS			LDS-5/ SLS-4/ NSi-3/ NEO-1	SLS	
VELENJE	DeSUS-3/ SLS-3/ SD-12/ SKD-2/ SDS-5/ LDS-7/ NEO-1	***		VEČINSKA KOALICIJA (SD+LDS+DeSUS)	DeSUS-3/ SLS-2/ SD-12/ SDS-4/ LDS-8/ NSi-1/ SNS-1/ SMS-2	***	VEČINSKA KOALICIJA (SD+LDS+DeSUS)
VELIKA POLANA	NEO-4/ SKD-2/ SLS-1	SDS		PROJEKTNO SODELOVANJE	NSi-3/ LDS-2/ NEO-1/ DeSUS-1	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
VELIKE LAŠČE		SDS+SKD			LDS-3/ SLS-3/ SD-1/ SDS-1/ NSi-3/ NEO-1	KOA	
VERŽEJ	SLS-3/ DeSUS-1/ SKD-1/ NEO-2	SLS		PROJEKTNO VODENJE	SLS-2/ SDS-1/ DeSUS-2/ NEO-4	NEO	PROJEKTNO SODELOVANJE
VIDEM	****	NEO		PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-4/ SLS-3/ SD-1/ SDS-3/ DeSUS-2/ SMS-2/ NSi-1	SLS	PROJEKTNO SODELOVANJE
VIPAVA	SDS-5/ SLS-3/ SKD-4/ LDS-1/ SD-1/ DeSUS-1/ NEO-1	NEO		PROJEKTNO SODELOVANJE	SDS-3/ SLS-3/ NSi-3/ LDS-2/ SD-1/ DeSUS-1/ NEO-4	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE
VITANJE	LDS-2/ NEO-2/ SDS-3/ SLS-2/ SKD-1	NEO		PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS-1/ NEO-2/ SDS-7/ NEO-7/ NSi-4/ SDS-1/ SLS-1/ LDS-2	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (do 2005 SDS, potem projektno vodenje)
VODICE	NEO-5/ SLS-2/ LDS-1/ SDS-4/	NSi		VEČINSKA KOALICIJA (vse)		NEO	VEČINSKA KOALICIJA (NEO)

	NSi-3	stranke)				
VOJNIK	SKD-6/SDS-4/LDS-3/ SLS-3/ SD-1/DeSUS-1	VEČINSKA KOALICIJA (SKD+SDS+SLS)	SKD	SLS-5/ LDS-5/ SDS-4/ NSi-2/ NEO-1/ DeSUS-1	SLS* (ista oseba)	VEČINSKA KOALICIJA (NSi+SDS+SLS)
VRANSKO	SLS-2/SDS-3/SD-1/SKD-3	VEČINSKA KOALICIJA (SDS+SKD)	SDS	SLS-5/SDS-1/SD-2/NSi-3	SDS* (s podporo NSi)	MANJŠINSKA KOALICIJA (SDS+NSi)
VRHNIKA	SKD-6/ LDS-6/ SDS-5/ SD-4/ SLS-3	PROJEKTNO SODELOVANJE (kot opozicija nastopi SDS)	SLS	LDS-7/ SDS-5/ NSi-3/ SD-4/ SLS-2/ NEO-2/ DeSUS-1/ SNS-1	SDS+NSi	VEČINSKA KOALICIJA (LDS+SD+DeSUS+SNS)
VUZENICA	NEO-6/ SLS-1/ SKD-2/ DS-1/ DeSUS-1	PROJEKTNO SODELOVANJE	NEO	NEO-4/ LDS-1/ SD-1/ DS-3/ SDS-1/ SLS-1	NEO*	PROJEKTNO SODELOVANJE
ZAGORJE OB SAVI	****	PROJEKTNO SODELOVANJE	LDS	LDS-15/ SLS-2/ SD-2/ SDS-1/ DeSUS- 2/ SMS-1/ NSi-2	LDS	PROJEKTNO SODELOVANJE
ZAVRČ			SKD	LDS-1/ SLS-3/ NEO-1/ KOA-2	SLS	
ZREČE			KOA	LDS-7/ SLS-2/ SD-2/ SDS-3/ SMS-2	LDS	
ŽALEC			LDS	LDS-8/ SLS-3/ SD-4/ SDS-3/ DeSUS- 4/ SMS-2/ NSi-2/ NEO-3	NEO	
ŽELEZNIKI			SKD+SLS+S DS	LDS-2/ SLS-5/ SD-1/ SDS-2/ DeSUS- 1/ NSi-2/ NEO-4	NEO	
ŽETALE			LDS	LDS-5/ SLS-2	LDS	
ŽIRI			SDS+SKD+ SLS	LDS-5/ SLS-1/ SD-1/ SDS-4/ DeSUS- 1/ NSi-3	SDS	
ŽIROVNICA			NEO	LDS-3/ SLS-1/ SD-2/ SDS-1/ DeSUS- 1/ SMS-1/ NSi-1/ NEO-4	SLS	
ŽUŽEMBERK			LDS	LDS-4/ SLS-1/ SDS-1/ NSi-3/ NEO-6	LDS	

Vir: podatki iz lastne terenske raziskave. Legenda: LDS-Liberalna demokracija Slovenije; SDS-Slovenska demokratska stranka; SLS- Slovenska ljudska stranka; SD (ZLSD)- Socialni demokrati (v obeh mandatih označujemo pripadnike te stranke pod kratico SD, čeprav se je stranka preimenovala v času drugega mandata); DeSUS- Demokratična stranka upokojenec; SNS-Slovenska nacionalna stranka; SMS-Stranka mladih Slovenije; NSi-Nova Slovenija; SKD- Slovenski krščanski demokrati (stranka obstaja samostojno (pred združitvijo z SLS) le v prvem obravnavanem mandatu); DS-Demokrati Slovenije; NEO-neodvisna lista (sem štejemo vse svetnike in župane, ki so kandidirali s podporo volivcev ali drugih nepolitičnih združenj); INS-Italijanska narodna skupnost; MNS- Madžarska narodna skupnost; RS- Romska skupnost; AS-Aktivna Slovenija.

* župan, ki je ponovil mandat

VPLIV KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V OBČINSKEM SVETU NA USPOSOBLJENOST IN DELOVANJE OBČINSKE UPRAVE

Politične stranke tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni z formiranjem koalicij poskušajo doseči več ciljev; cilj učinkovitega sooblikovanja javnih politik, cilj obdržati oziroma razširiti potencialno volilno bazo in cilj pridobiti čim več mandatnih mest znotraj odločevalskega telesa (Bäck, 2003: 463). Formiranje koalicij je podvrženo nekaterim tradicionalnim spremenljivkam, na podlagi katerih lahko v naprej določimo kakšna oblika koalicije se bo oblikovala,⁴⁰ hkrati pa ostaja odprto vprašanje kakšno vlogo ima oblikovanje koalicij na dihotomijo uprava – politika oziroma kako sestava koalicije v tako ozkem lokalnem okolju, kot so občine, vpliva na storilnost upravnih delavcev oziroma na delovanje uprave same.

Povezovanje dveh področij (uprava – politika), ki (so)delujeta tako tesno in soodvisno, obenem pa sta si v smislu merjenja vpliva eden na drugega tako značilno različni, je zelo težavno, če ne celo nemogoče. V nadaljevanju poročila bomo poskušali bolj podrobno razčleniti morebitno medsebojno povezanost ter vpliv koalicijskega povezovanja v občinskih svetih in politične opredelitve županov na delovanja občinskih uprav v slovenskih občinah. Podatke predhodno predstavljene v poročilu je v tem kontekstu potrebno interpretirati s precejšnjo mero zadržanosti in previdnosti, saj poskušamo združevati informacije različnih kvalitiet. Na eni strani so podatki o politični usmeritvi županov, ki so relativno zanesljivi ter lahko preverljivi, na drugi strani je podatek o vrstah koalicij v slovenskih občinah, ki je kategoriziran na podlagi predstavljenega znanstveno-teoretskega modela, na tretji strani pa razpolagamo z anketnim vprašalnikom direktorjem občinskih uprav, kjer so zajeta tako preverljiva dejstva ter tudi osebna stališča direktorjev občinskih uprav do posameznih tematik.

Analiza podatkov, ki se nanašajo tako na koalicijsko povezovanje v občinah kot tudi na delovanje občinske uprave, je izvedena samo na vseh tistih enotah (občinah), za katere obstajajo podatki tako o koalicijskem povezovanju ter strankarski pripadnosti župana, kot tudi izpolnjeni vprašalniki s strani direktorjev občinskih uprav. S tem je bila preprečena napaka pri analizi, do katere bi prišlo, če bi povezovali informacije za različne občine na podlagi neenotnih podatkov.

Analiza vplivanja koalicijskega povezovanja v občinskih svetih na delovanje občinskih uprav v Sloveniji

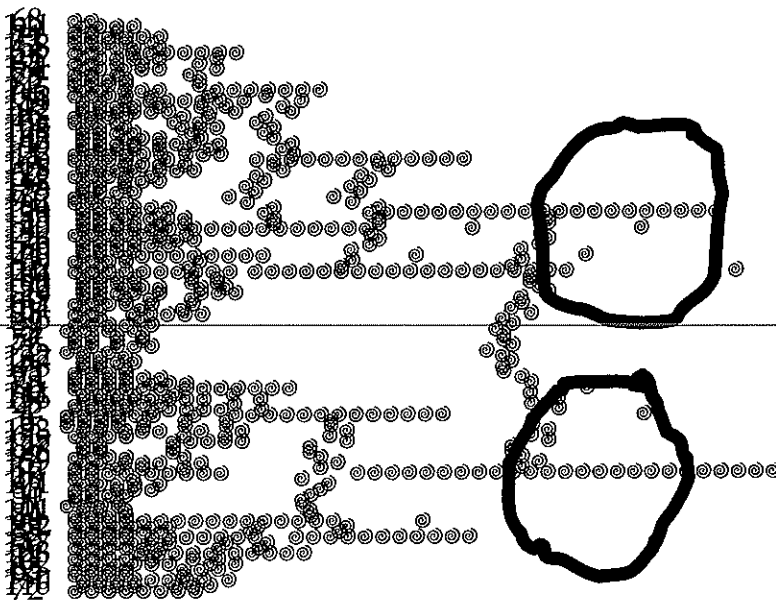
Zaradi visoke stopnje razpršenosti podatkov je bilo potrebno v prvi fazi analize pripraviti nekatere metodološke prilagoditve, ki so kasneje omogočale interpretacijo zbranih podatkov. Tako so bile narejene sledeče prilagoditve na podlagi predhodnih delov raziskovalnega poročila: pri županih je bila strankarska pripadnost rekodirana skladno s kategorijami levo-sredinsko, desno-sredinsko, drugo in neodvisni. Tip koalicijske povezanosti pa je bil na

⁴⁰ Vpliv tradicionalnih variabel na oblikovanje lokalnih koalicij je empirično dokazala Bäckova (2002) s študijo oblikovanja koalicij v švedskih občinah.

podlagi predhodno predstavljenih modelov interpretiran na dva načina: glede na tip koalicije in glede na strankarsko usmeritev koalicije ločeno.⁴¹

Poleg tega smo na podlagi anketnih vprašalnikov direktorjev občinskih uprav izvedli faktorsko analizo. Faktorska analiza je bila izvedena glede na odnos direktorjev občinskih uprav do uvajanja podjetniških načel (učinkovitost, prijaznost do uporabnika, ekonomičnost, konkurenčnost, proaktivno delovanje, itd.) v delovanje občinske uprave. Skozi faktorsko analizo sta se relativno jasno izoblikovali dve ločeni kategoriji direktorjev občinskih uprav (graf 2).

Graf 2: Dendrogram – faktorska analiza (N=108)



Dendrogram prikazuje združevanje posameznih odgovorov direktorjev občinskih uprav v drevo na način, da posamezno enoto vzame za center, ter išče njej najbližje enote na načine, da se oblikuje več različnih centrov tako, da med posameznimi centri obstaja čim večja razlika. V danem primeru izstopata dva različna centra.

V drugem koraku je bila uporabljena metoda voditeljev na podlagi vnaprej podanega števila skupin. Za vsak odgovor iz dela vprašalnika nanašajočega se na odnos direktorjev občinskih uprav do uvajanja podjetniških načel v delo uprave se izračuna srednja vrednost ter se jo primerja s srednjo vrednostjo izračunano za posamezno skupino (glej tabelo 41).

⁴¹ Tako je bila za vsako od občin z zbranimi podatki o (so)delovanju občinskega sveta postavljena razdelitev glede na to ali gre za večinsko, manjšinsko ali projektno koalicijo nato pa še ali gre za levo-sredinsko, desno-sredinsko, manjšinsko koalicijo ali koalicijo največjih razlik, oziroma za sistem neodvisnih svetniških skupin oziroma podatek o koalicijskem povezovanju v občini ni znan). Rekodiranje podatkov je bilo opravljeno za oba obravnavana mandata (1998–2002 in 2002–2006).

Tabela 41: Metoda voditeljev

	Povprečna vrednost odgovora		
	Menedžerji	Birokrati	skupaj
UPN v OU-način dela prilagoditi podjetniškim načelom delovanja	3,02	2,73	2,90
UPN v OU-operativno izvajanje storitev prepustiti zasebnemu sektorju	2,67	1,87	2,33
UPN v OU-vodilni ljudje več časa posvetiti delu z zaposlenimi	3,68	3,02	3,41
UPN v OU-vodilni ljudje več časa posvetiti večanju svojih managerskih sposobnosti	3,79	3,18	3,54
UPN v OU-direktor uprave mora biti pri odločanju samostojen	3,79	3,44	3,65
UPN v OU-strokovne odločitve ne smejo biti pod vplivom politike	3,94	3,73	3,85
UPN v OU-uvajanje konkurence bo pripomoglo v večji učinkovitosti	3,16	2,47	2,87
UPN v OU-delo zaposlenih v OU mora biti natančno opredeljeno v pravnih aktih	3,41	3,24	3,34
UPN v OU-smoter delovanja zaposlenih v OU je v koristi občanov	3,90	3,78	3,85
UPN v OU-kodeks delovanja zaposlenih v OU	3,65	3,02	3,39
UPN v OU-pričakovani rezultati dela morajo biti vnaprej jasno opredeljeni	3,63	3,27	3,48
UPN v OU-na opredelitev rezultatov dela morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	3,16	2,76	2,99
UPN v OU-preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	3,83	3,76	3,80
UPN v OU-ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na vnaprej opredeljenih metodah dela	3,33	2,93	3,17
UPN v OU-storitve prilagojene potrebam posameznika	3,08	2,96	3,03
UPN v OU-zadovoljstvo uporabnika kot merilo uspešnosti dela zaposlenih v OU	3,52	3,11	3,35
UPN v OU-prihodek OU oz. posameznih enot OU ne sme biti merilo uspešnosti	3,22	2,98	3,12
UPN v OU-za vsako storitev OU je treba poznati višino stroškov	3,51	2,98	3,29
UPN v OU-za storitve OU bi moral biti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	3,35	2,60	3,04
UPN v OU-sodelovanje med OU občin je kritično pomembno za uspešno delo	3,37	2,91	3,18
UPN v OU-timsko delo kot najprimernejši način dela v OU	3,70	3,31	3,54
UPN v OU-država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na LS	3,27	2,73	3,05
UPN v OU-zaposleni morajo biti vključeni v odločanja o pomembnih zadevah	3,57	3,07	3,36
UPN v OU-v kolikor bi se storitve zagotavljale na trgu, bi morali način dela v OU temeljito spremeniti	3,32	2,84	3,12
UPN v OU-način dela v OU mora biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje	2,67	2,11	2,44
UPN v OU-za storitve OU bi moral veljati način dela iz tržnega sektorja	2,76	1,82	2,37

(N=108) Odgovori so bili merjeni na skali od 1 do 4, pri čemer je odgovor 1 pomenil, da se vprašani v celoti ne strinja s trditvijo, 2 da se deloma ne strinja s trditvijo, 3 da se deloma strinja in 4 da se v celoti strinja s trditvijo.

Na podlagi zgornje tabele je bilo mogoče ugotoviti odklone posamezne skupine direktorjev občinskih uprav za posamezen odgovor od skupne povprečne vrednosti. Pri interpretaciji pa je potrebno biti pozoren na to, kaj je dejansko merjeno skozi predstavljen del vprašalnika. Tako lahko ugotovimo, da obstajajo v večini primerov odkloni odgovorov direktorjev občinskih uprav na obe strani od srednje vrednosti, pri čemer se pojavi relativno stabilen vzorec, iz katerega se kaže, da dejansko **obstajata dve skupini direktorjev občinskih uprav**. Na eni strani so tako imenovani *klasični birokrati*, ki izvršujejo naloge bolj formalistično,

strogo znotraj zakonskih in podzakonskih aktov, na drugi strani pa so tako imenovani *upravni menedžerji*, direktorji občinskih uprav, ki so s svojim pristopom bolj orientirani v reorganizacijo dela na način, da bo prijaznejše do uporabnikov, kot tudi do same uprave ter virov (finančnih, človeških), s katerimi mora občina izpolniti vse predvidene naloge in projekte. Oba tipa direktorjev občinskih uprav se najbolj razlikujeta pri stališču do tega, kako naj občinska uprava deluje; kot podjetje ali kot klasična upravna organizacija. Slednje je razvidno iz povprečnih vrednosti vprašanj, ki za oba tipa direktorjev najbolj odstopajo od povprečja.

Obenem je potrebno opozoriti, da se oba tipa direktorjev v večji meri ne razlikujeta pri stališčih do uvajanja podjetniških načel v delovni proces in v odnose v občinski upravi ter da sta si oba tipa direktorjev glede stališča do tega, kako naj politika (ne) posega v upravo, precej enotnega mnenja. Oba tipa direktorjev občinskih uprav se tako strinjata, da je za občino in občinsko upravo najbolje, če župan vodenje občinske uprave v celoti prepusti direktorju občinske uprave (med *upravnimi menedžerji* je takih, ki se (vsaj deloma) strinjajo s to trditvijo, 90,5 odstotka, med *klasičnimi birokrati* pa 86,6%; Spearmanov korelacijski koeficient pa pove, da z 79% verjetnostjo lahko trdimo, da tip vodenja občine ne vpliva na stališče direktorjev občinske uprave glede odnosa župana občine do vodenja občinske uprave). Oba tipa direktorjev občinskih uprav se tudi strinjata v trditvi, da »v primeru projektnih koalicij prihaja pri vodenju občine do težav in napetosti« (med *upravnimi menedžerji* se jih vsaj deloma s to trditvijo strinja 72,6%, med *klasičnimi birokrati* pa 77,4%). Oba tipa direktorjev občinskih uprav se pri stališčih do odnosa med politiko in upravo v občini še najbolj medsebojno razlikujeta pri stališču glede »večjega razvoja občin, ki imajo v zadnjih letih nestrankske župane in/ali projektne koalicije«. Da je temu tako, pritrjuje 66,6% *upravnih menedžerjev* in »le« 51,1% *klasičnih birokratov*.

Za nadaljnjo analizo povezovanja delovanja občinske uprave z obliko koalicijske povezanosti v občinskem svetu so relevantni vsi tisti možni modeli, ki poskušajo tako ali drugače povezati oba pola delovanja občine.

V prvem koraku smo ugotovili, da obstaja močna povezanost med tipom koalicijskega povezovanja v občinskem svetu med obema mandatoma; 1998–2002 in 2002–2006 (Pearsonov koeficient korelacije je 0,69, obstaja 99%⁴² verjetnost, da sta spremenljivki statistično značilno povezani). To pomeni, da je oblikovanje koalicije na lokalni ravni podvrženo lokalnim interesom⁴³ in ni toliko odvisno od splošne politične klime v državi, saj se razmerje tipov koalicij med obema mandatoma ni bistveno spremenilo. Na drugi strani pa je stopnja povezanosti med strankarsko pripadnostjo župana v obeh mandatih nekoliko nižja, čeprav še vedno relativno močna (Pearsonov koeficient korelacije je 0,497, obstaja 99% verjetnost, da sta spremenljivki statistično značilno povezani).

Na podlagi tega lahko trdimo, da so spremembe med mandatoma v občinskih svetih relativno minimalne glede načina organiziranja koalicije; medtem, ko obstaja nekoliko bolj

⁴² Za potrditev povezanosti med spremenljivkama so statistično dopustna tveganja do 10% oziroma zaželeno stopnje gotovosti nad 90%, v nasprotnem primeru je stopnja statistične negotovosti, da bi lahko trdili, da sta spremenljivki povezani.

⁴³ Glej tudi Bäck, Hanna (2003): Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, let 42 (4), str. 441–472.

gibljava podoba strankarske pripadnosti županov. Najmočnejše povezanosti v tem kontekstu lahko ugotovimo med tipom koalicije ter strankarsko usmerjenostjo koalicije na način, ki kaže, da so projektne koalicije povezane z nadstrankarsko/programsko usmeritvijo, medtem ko se predvsem levo-sredinske koalicije oblikujejo pogosteje kot pa stabilne večinske koalicije (tako v mandatu 1998–2002, kot tudi 2002–2006 je Pearsonov koeficient korelacije znašal več kot 0,84, kar predstavlja zelo močno povezanost med spremenljivkama, pri čemer lahko to povezavo potrdimo z 99% statistično verjetnostjo).⁴⁴

V nadaljevanju smo na isti način poskušali vključiti še nekatere druge elemente, s pomočjo katerih bi lahko delovanje občinskih uprav povezali z obliko koalicijskega povezovanja v posameznih občinskih svetih občin. Na vzorcu 84 občin, ki so odgovorile na vsa izmed analiziranih vprašanj, smo merili povezanost med prej omenjenimi spremenljivkami ter odnosom direktorja občinske uprave do vodenja občine (glej zgoraj), sodelovanjem z okoliškimi občinami, prijavljanjem na projekte EU, vzpostavljanjem skupnih organov občinske uprave ter nudenjem pomoči drugim občinam. V tem kontekstu se je pojavila srednje močna negativna linearna povezanost med strankarsko opredelitvijo koalicije v občinskem svetu (mandata 2002–2006) ter sodelovanjem občinskih uprav z drugimi občinami (Pearsonov koeficient korelacije je 0,302 absolutno, spremenljivki sta z 99% statistično verjetnostjo medsebojno povezani). Glede na vrednosti v kodni tabeli to pomeni, da so tiste občine, v katerih ne obstajajo strankarsko usmerjene koalicije, temveč projektno naravnana sodelovanja, bistveno bolj nagnjene k sodelovanju s sosednjimi občinami. Ob tem je potrebno opozoriti na predhodno ugotovljeno povezanost med velikostjo občine in obliko koalicijskega povezovanja v občinskem svetu, kjer smo zaključili, da je relativno velika verjetnost, da se bo v majhnih in srednje majhnih občinah oblikovalo projektno vodenje občinskega sveta. V povezavi z zgoraj omenjenimi zaključki tako ne moremo izključiti, da je verjetnost, da se bodo s sosednjimi občinami povezovale manjše občine, višja, kar posledično pomeni, da je tudi verjetnost, da je v teh občinah občinski svet voden projektno, višja.

Na podlagi iskanja povezanosti med politično situacijo v občinskem svetu, definiranim tipom direktorja občinske uprave ter prej navedenimi elementi delovanja občinske uprave lahko ugotovimo sledeče. Ob 99,2% statistični gotovosti lahko trdimo, da je sodelovanje občin s sosednjimi občinami zelo močno povezano (koeficient povezanosti je 0,562) s tipom koalicije v občinskem svetu občine (večinska, manjšinska, projektna) v tistih občinah, kjer je direktor občinske uprave zavezan birokratskim načelom delovanja. Enako velja tudi, da je v občinah, kjer so direktorji občinskih uprav birokratsko usmerjeni, sodelovanje občine z drugimi občinami povezano s strankarsko opredelitvijo koalicije v občinskem svetu (koeficient povezanosti 0,48 ob 6,2% statističnem tveganju). To dokazuje tudi splošno visoka stopnja povezanosti med politično usmeritvijo koalicije in sodelovanjem občinske uprave z drugimi občinami (koeficient povezanosti je 0,428 ob 0,3% statističnem tveganju). To pomeni, da je v občinah, kjer je direktor občinske uprave bolj nagnjen k birokratskemu razumevanju delovanja uprave, pobuda za medobčinsko sodelovanje v veliki meri odvisna od nekaterih drugih dejavnikov.

K temu lahko dodamo tudi podatek, da je strankarska pripadnost župana v mandatu 2002–2006 enako pomembna za medobčinsko sodelovanje v tistih občinah, v katerih je direktor

⁴⁴ Korelacijska analiza je bila izvedena na vzorcu 151 enot.

občinske uprave birokrat, čeprav je moč povezanosti za razliko od pomena koalicij nekoliko šibkejša (koeficient korelacije je 0,348, spremenljivki sta povezani ob 91,8% stopnji verjetnosti).

Zaključki

V zaključkih lahko potrdimo obstoj dveh tipov direktorjev občinskih uprav; tip *klasičnega birokrata*, ki je sicer relativno naklonjen uvajanju menedžerskih orodij v delovanje uprave same, vendar zavzema stališče, da je občinska uprava kot taka nepodjetna organizacija, ki izvršuje naloge v formalističnem smislu ter strogo znotraj zakonskih in podzakonskih aktov, ter tip *upravnega menedžerja*, se od tradicionalističnega birokrata razlikuje predvsem po tem, da izhaja iz stališča, da je občinska uprava servis za občane, podjetniško naravnana institucija z vsemi elementi, ki jih v podjetje vnaša zasebni sektor. Oba tipa direktorjev sta mnenja, da mora biti uprava oziroma vodenje uprave bolj ali manj ločeno od vplivov občinske politike, pri čemer tip tradicionalističnega birokrata dovoljuje vplivanje v nekoliko večji meri.

Analiza je pokazala, da spremembe pri sklepanju lokalnih koalicij v preteklih dveh mandatih niso bile pretirane ter da obstaja tradicija koalicijskega povezovanja v posameznih občinah skozi daljše obdobje. V okviru neposredne povezanosti delovanja občinskih uprav z koalicijskim povezovanjem v občinskih svetih lahko trdimo, da obstaja močna povezanost med sodelovanjem z drugimi občinami ter projektnim sodelovanjem v občinskem svetu, pri čemer lahko pričakujemo, da se stopnja sodelovanja poveča pri projektno naravnanih občinah, medtem ko pri ostalih prihaja do sodelovanja s tistimi občinami, v katerih obstaja podobna politična klima.

Podrobnejša analiza z uvedbo spremenljivke tipa direktorja občinske uprave pa kaže na to, da ima bistveno večjo težo tip koalicije (tudi projektno povezovanje je v tej interpretaciji razumljen kot tip koalicije) v tistih občinah, v katerih je direktor občinske uprave označen kot *klasičen birokrat*.

Iz tega lahko izvlečemo dva temeljna zaključka, ki govorita v prid projektne organiziranja v občinskem svetu ter večje samoiniciativnosti občinske uprave v izvajanju nalog: a) občine, v katerih obstaja projektno povezovanje v okviru občinskega sveta, pogosteje sodelujejo z drugimi občinami (kar je pozitivno in nujno potrebno z vidika razdrobljenosti slovenske lokalne samouprave) ter b) aktivnost občinskega sveta je pomembnejša v tistih občinah, v katerih direktorji občinskih uprav ostajajo pri pasivno-birokratskem razumevanju lastne ter upravne vloge.

8.

VPRAŠALNIK ZA DIREKTORJE OBČINSKIH UPRAV

Spoštovani,

V okviru raziskave Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah, katere naročnik je Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, smo na Fakulteti za družbene vede pripravili vprašalnik, s katerim želimo ugotoviti stališča direktorjev občinskih uprav do administrativne usposobljenosti občine in sodelovanja občinske uprave z občinskim svetom in županom.

Ker je zaznavanje trenutnega stanja zelo pomembno pri določanju nadaljnjih smernic, Vas naprošamo, da na priložen vprašalnik odgovorite natančno in iskreno. Pri vprašanjih zaprtega tipa se odločite za odgovor, ki se najbolj približa vašemu mnenju, pri kombiniranih vprašanjih pa po želji dopišite svoje mnenje.

Že vnaprej naj se vam zahvalimo za skrbno izpolnjen in vrnjen vprašalnik (kuverta s povratnim naslovom in znamko je priložena)!

*nosilec projekta
dr. Bogomil Ferfila*

OBČINA: _____

Sklop A. KADRI IN ORGANIZACIJA DELA

1. V občinski upravi je redno (za določen, nedoločen ali skrajšani delovni čas) zaposlenih...
(vpiši odgovor)

<p>2. Ali število redno zaposlenih zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave? (obkroži odgovor)</p> <p>a) da b) ne</p> <p>če ste na vprašanje odgovorili z ne, potem odgovorite še na vprašanje 2.a</p>	<p>2.a Koliko dodatno zaposlenih bi potrebovali za nemoteno in učinkovito delovanje občinske uprave?</p> <p>a) od 1 do 5 oseb b) od 6 do 10 oseb c) od 11 do 16 oseb d) več kot 16 oseb</p>
---	---

3. Kakšno izobrazbo ima večina zaposlenih v občinski upravi? (obkroži odgovor)

- a) večina zaposlenih ima dokončano srednjo šolo
- b) večina zaposlenih ima dokončano visoko šolo
- c) večina zaposlenih ima dokončano fakulteto, magisterij

4. Kaj po vašem mnenju predstavlja največjo oviro pri pridobivanju ustrezno kvalificiranega kadra? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov)

- a) nestimulativno okolje v javnem sektorju (slabše plače, slabši sistem napredovanja...)
- b) slaba ponudba kadra na trgu dela
- c) nimamo težav pri pridobivanju ustreznega kadra
- d) drugo: _____
- e) ne vem

5. Katere vrste kadra po vašem mnenju najbolj primanjkuje? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov)

- a) kadra tehničnih smeri
- b) pravnikov
- c) ekonomistov
- d) politologov
- e) kadra upravne smeri
- f) kadra organizacijske smeri
- g) drugo: _____

6. Katere metode motivacije zaposlenih uporabljate? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov)

- a) stimulativni variabilni del plače
- b) možnost dodatnega izobraževanja
- c) uporabo službenega mobitela, vozila, ipd.
- d) drugo: _____

<p>7. Ali v okviru vaše občinske uprave izvajate kakršnikoli nadzor kakovosti? (obkroži odgovor)</p> <p>a) da</p> <p>b) ne</p> <p>če ste na vprašanje odgovorili z da, potem odgovorite še na vprašanje 7.a</p>	<p>7.a Kakšno obliko nadzora kakovosti izvajate?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
---	---

<p>8. Ali vaša občinska uprava pri organizaciji uporablja informacijsko-organizacijske sisteme za pomoč pri organiziranju dela? (obkroži odgovor)</p> <p>c) da</p> <p>d) ne</p> <p>če ste na vprašanje odgovorili z da, potem odgovorite še na vprašanje 8.a</p>	<p>8.a Katere sisteme za pomoč pri organiziranju dela uporabljate? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov)</p> <p>a) SAP</p> <p>b) Navision</p> <p>c) PANTHEON</p> <p>d) SAOP</p> <p>e) Vasco</p> <p>f) Birokrat</p> <p>g) drugo: _____</p>
--	---

9. Ali vaša občinska uprava uporablja elektronsko pošto za komuniciranje z občani? (obkroži odgovor)

- a) da, vedno
- b) da, občasno
- c) ne
- d) ne vem

10. Občinska uprava v vaši občini je...

- a) enovita (ima le en občinski upravni organ)
- b) razdeljena (po resornem načelu na več upravnih organov)

11. Ali ima občinska uprava vaše občine ustanovljenega vsaj en skupni upravni organ z vsaj eno sosednjo občino?

- a) da
- b) ne
- c) ne vem, b.o.

12. Katerega od spodaj naštetih pristopov oz. oblik sodobnega managementa uporabljate v vaši občini?

- a) model poslovne odličnosti
- b) benchmarking
- c) sistem kakovosti (ISO standardi)
- d) skupni ocenjevalni okvir (CAF)
- e) management celovite kakovosti (total quality management)
- f) drugo: _____
- g) nič od naštetega

Sklop B. UVAJANJE PODJETNIŠKIH NAČEL V OBČINSKO UPRAVO

Obkrožite izbrani odgovor pri vsaki posamezni trditvi, ki najbolje opisuje vaše stališče do trditve; stopnjo (ne)strinjanja ocenjujete na lestvici: 1 – se ne strinjam, 2 – deloma se ne strinjam, 3 – deloma se strinjam, 4 – v celoti se strinjam.

TRDITEV	1 – se v celoti ne strinjam	2 – se deloma ne strinjam	3 – se deloma strinjam	4 – se v celoti strinjam
27. Način dela občinske uprave moramo kar najbolje prilagoditi podjetniškimi načelom delovanja	1	2	3	4
28. Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	1	2	3	4
29. Vodilni ljudje morajo več časa posvetiti delu z zaposlenimi	1	2	3	4
30. Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih managerskih sposobnosti	1	2	3	4
31. Direktor uprave mora biti pri odločitvah iz svoje pristojnosti samostojen	1	2	3	4
32. Strokovne odločitve ne smejo biti pod vplivom politike	1	2	3	4
33. Uvajanje konkurence v delo občinskih uprav bi pripomoglo k večji učinkovitosti dela zaposlenih	1	2	3	4
34. Delo zaposlenih v občinski upravi mora biti natančno opredeljeno z zakonskimi in podzakonskimi akti	1	2	3	4
35. Smoter delovanja zaposlenih v občinski upravi mora biti v korist občanov	1	2	3	4
36. Za občinsko upravo je smiselno, da ima predpisan kodeks delovanja zaposlenih	1	2	3	4
37. Pričakovani rezultati dela morajo biti v naprej jasno opredeljeni	1	2	3	4
38. Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	1	2	3	4
39. Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	1	2	3	4
40. Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na v naprej opredeljenih metodah dela	1	2	3	4
41. Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika	1	2	3	4
42. Zadovoljstvo uporabnika mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi	1	2	3	4
43. Prihodek, ki ga ustvarjajo posamezne enote občinske uprave oz. področja ne sme biti merilo uspešnosti njihovega dela	1	2	3	4
44. Za vsako storitev občinske uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	1	2	3	4
45. Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	1	2	3	4
46. Sodelovanje med občinskimi upravami občin je kritično pomembno za uspešno delo	1	2	3	4
47. Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski	1	2	3	4

upravi				
48. Država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	1	2	3	4
49. Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	1	2	3	4
50. V kolikor bi se storitve zagotavljale na trgu, bi morali način dela zaposlenih v občinski upravi bistveno spremeniti	1	2	3	4
51. Način dela v občinski upravi mora biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje	1	2	3	4
52. Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju	1	2	3	4

Sklop C. OBČINSKE FINANCE

1. Kolikšen delež občinskega proračuna predstavljajo investicije? (obkroži odgovor)

- a) od 0 do 10%
- b) od 10 do 20%
- c) od 20 do 30%
- d) nad 30%
- e) ne vem

2. Ali se je vaša občina že kadarkoli prijavila na razpise EU za pridobitev sredstev iz evropskih skladov? (obkroži odgovor)

- a) da
- b) ne

<p>3. Ali je občina kadarkoli že pridobila del finančnih sredstev iz naslova evropskih skladov? (obkroži odgovor)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) da b) ne <p>če ste na vprašanje odgovorili z da, potem odgovorite še na vprašanje 2.a</p>	<p>3.a Kolikokrat ste doslej dobili finančna sredstva iz naslova evropskih skladov? (obkroži odgovor)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) enkrat b) dvakrat c) trikrat d) več kot trikrat
---	---

4. Ali je imela vaša občina v preteklem letu (2006) proračunski presežek ali primanjkljaj? (obkroži en odgovor)

- a) presežek
- b) primanjkljaj
- c) ne vem

Sklop D. SODELOVANJE Z OSTALIMI OBČINAMI, REGIONALNIMI RAZVOJNIMI AGENCIJAMI IN ČEZMEJNO OBČINSKO SODELOVANJE

<p>1. Ali vaša občina sodeluje z okoliškimi občinami? (obkroži en odgovor)</p> <p>a) da b) ne</p> <p>če ste na vprašanje odgovorili z da, potem odgovorite še na vprašanje 1.a</p>	<p>1.a Na katerih področjih sodeluje? (možnih več odgovorov)</p> <p>a) komunala b) cestna infrastruktura c) osnovno šolstvo in vrtci d) zdravstvo e) drugo: _____</p>
--	---

<p>2. Ali vaša občinska uprava nudi pomoč pri izvajanju del drugim občinskim upravam? (obkroži en odgovor)</p> <p>a) da b) ne</p> <p>če ste na vprašanje odgovorili z da, potem odgovorite še na vprašanje 2.a</p>	<p>2.a Na katerih področjih nudite pomoč?</p> <p>a) usposabljanje kadrov b) uvajanje nadzora kakovosti c) izvajanje inšpekcijskega nadzorstva d) skupno izvajanje javnih služb e) drugo: _____</p>
--	--

3. Ali (in kako) sodelujete z področno regionalno razvojno agencijo – RRA? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov)

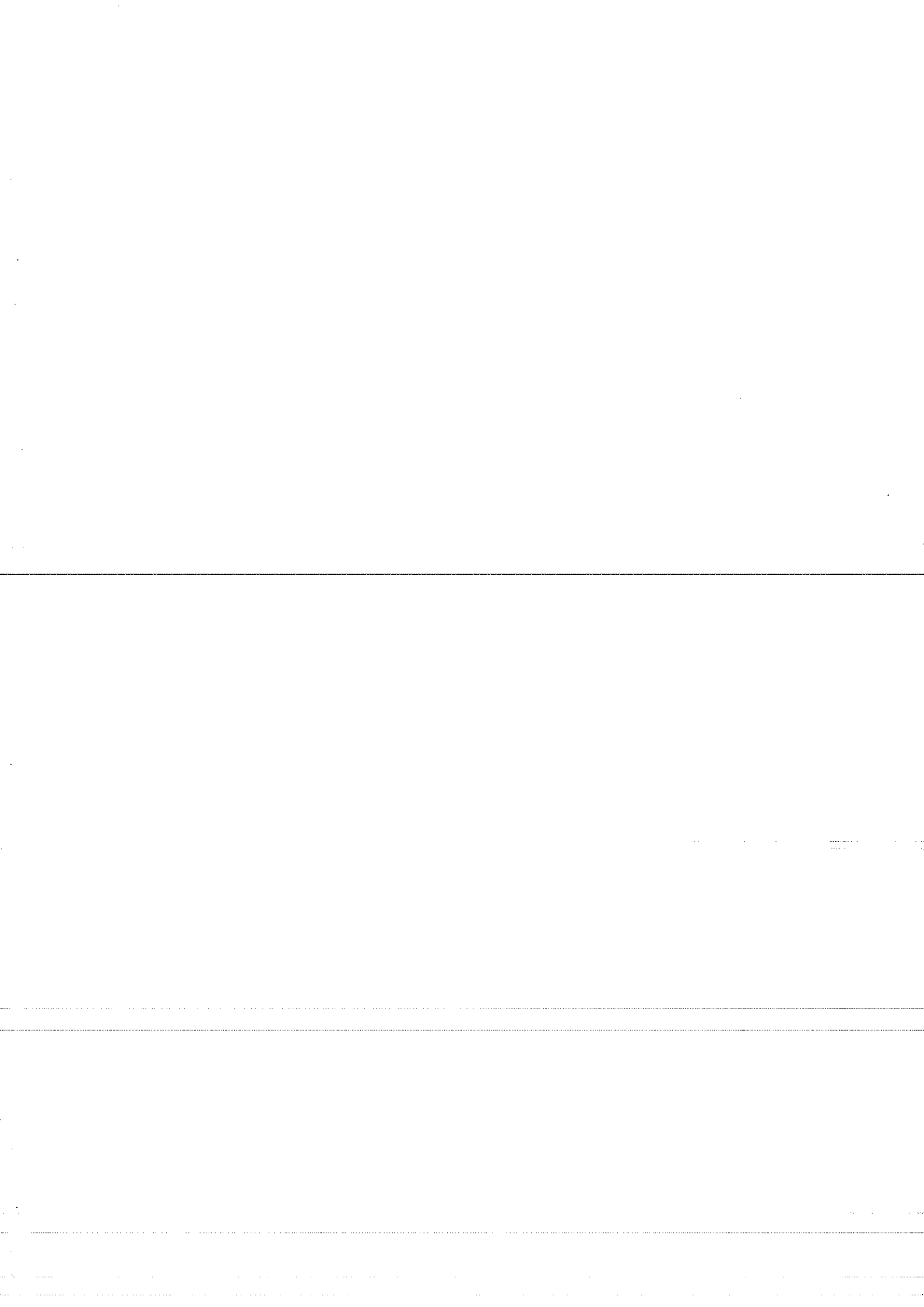
- a) smo soustanovitelji RRA
- b) preko RRA se prijavljamo na razne projekte
- c) z RRA redko sodelujemo, ker nam njihovo delovanje ni dobro poznano
- d) z RRA redko sodelujemo, ker imajo za našo občino neprimerne projekte
- e) z RRA ne sodelujemo
- f) drugo: _____

4. Ali je po vašem mnenju vstop v EU prinesel za slovenske občine kakšne bistvene spremembe? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov)

- a) ne, nikakršnih bistvenih sprememb
- b) imamo več možnosti za pridobitev finančnih virov iz projektov EU, to pa je tudi vse
- c) z vstopom v EU se odpira mnogo novih možnosti (twinning, evropske regije,...)
- d) drugo: _____

5. Na odločitev organov Evropske unije smo poskušali vplivati (lobirati) tudi mimo države... (obkroži odgovor)

- a) da
- b) ne
- c) ne vem



Sklop E. ODNOS MED POLITIKO IN STROKO V OBČINI

Obkrožite izbrani odgovor pri vsaki posamezni trditvi, ki najbolje opisuje vaše stališče do trditve; stopnjo (ne)strinjanja ocenjujte na lestvici: 1 – se ne strinjam, 2 – deloma se ne strinjam, 3 – deloma se strinjam, 4 – v celoti se strinjam.

TRDITEV	1 – se v celoti ne strinjam	2 – se deloma ne strinjam	3 – se deloma strinjam	4 – se v celoti strinjam
1. Občinska uprava povprečne slovenske občine je ob vsakokratnih volitvah izpostavljena političnemu vplivu	1	2	3	4
2. Javni uslužbenci v naši občinski upravi so lahko popolnoma politično pasivni	1	2	3	4
3. Občinska uprava naše občine tesno sodeluje z občinskim svetom	1	2	3	4
4. Občinska uprava naše občine tesno sodeluje z županom	1	2	3	4
5. Enotno delovanje (glasovanje) občinskih svetnikov močno olajšuje delovanje naše občinske uprave	1	2	3	4
6. Župan naše občine vodenje občinske uprave v celoti prepušča meni kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini	1	2	3	4
7. Župan povprečne slovenske občine bi vodenje občinske uprave v celoti moral prepustiti direktorju občinske uprave kot kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini	1	2	3	4
8. Če je v občinskem svetu povprečne slovenske občine oblikovana večinska koalicija, se lažje izvajajo vsi načrtani projekti v občini	1	2	3	4
9. Če je v občinskem svetu povprečne slovenske občine oblikovana t.i. projektna koalicija, prihaja do napetosti in težav	1	2	3	4
10. Občine, v katerih so župani nestranskarški in so oblikovali t.i. projektne koalicije, so v zadnjih letih doživele večji razvoj kot ostale občine	1	2	3	4
11. Neskladje med občinskimi svetniki in županom povzroča nižjo storilnost v občinski upravi	1	2	3	4
12. Neskladje med občinskimi svetniki in županom v nikakršni meri ne vpliva na delovanje občinske uprave	1	2	3	4

HVALA ZA IZPOLNjen VPRAŠALNIK!

(prosimo, da izpolnjen vprašalnik vložite v priloženo kuverto na kateri sta naslov prejemnika in znamka in jo oddate na pošto)

UPORABLJENA LITERATURA

- (2003): Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji«. Center za politološke raziskave, FDV, Ljubljana.
- Aberbach, Joel, Putman, Robert in Rockman, Bert (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, London.
- Alford, Robert R. in Scoble, Harry M. (1965): *Bureaucracy and participation; political cultures in four Wisconsin cities*. Rand McNally, Chicago.
- Ammons, David N. (1984): *Municipal productivity: a comparison of fourteen high-quality-service cities*. Praeger, New York
- Axelrod, Robert (1970): *Conflict of interest; a theory of divergent goals with application to politics*. Markham, Chicago.
- Bäck, Hanna (2002): Increasing predictive performance and understanding coalitional mechanisms. Predstavljeno na ECPR Joint Sessions v Torino, Italija, 22–27 Marec.
- Bäck, Hanna (2003): Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, let 42 (4), str. 441–472.
- Bailey, S. (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. MacMillan: Basingstoke.
- Balk, Walter R. et al. (1989): *Managerial reform and professional empowerment in the public service*. Quorum Books, Westport, Conn.
- Banovetz, James M. (1971): *Managing the modern city*. Institute for Training in Municipal Administration by International City Management Association, Washington.
- Banfield, Edward C. in Wilson, James Q. (1967): *City politics*. Harvard University Press, Cambridge.
- Benson, Kenneth J. (1977): *Organisational analysis: critique and innovation*. SAGE publications, London, Beverly Hills.
- Bostič, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav (1997): *Etika upravnega dela*. Paco, Ljubljana.
- Bourdieu, P. (1968): *The Forms of Capital*. V: Richardson, J. G. (ur.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press, New York.
- Boynton, Robert et al (1976): *Representatives and represented: bases of public support for the American legislatures*. L. Hill, New York.
- Brejc, Miha (2000): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Brezovšek, M. (1995): *Politična participacija. Teorija in praksa*, let. 32, št. 3/4, str. 199–211.
- Brezovšek, Marjan (2004): *Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje*. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec, Alenka (ur.): *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Brezovšek, M. (2004a): *Proučevanje lokalne demokracije in zaznava Slovencev*. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec Alenka (ur.), *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Brezovšek, M. (2005): *Pojmovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije*. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec Alenka (ur.), *Lokalna demokracija II.*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Budge, Ian in Herman, Valentine (1978): *Coalitional government formation: an empirical relevant theory*. *British journal of political science*, št. 8, str. 454–477.
- Chaskim, R.J. et al. (2001): *Building Community Capacity*. Aldine De Gruyter, New York.

- Cmrečjak, Danica (1998): Organizacijska preobrazba uprave lokalnih skupnosti. Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 81–90.
- Coleman, S.J. (1988): Social in the Creation of Human Capital. *America Journal of Sociology* 94, str. 95–120.
- Coleman, S.J. (1990): *Foundation of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Cothran, Dan A. (1993): *Political stability and democracy in Mexico*. Praeger, Westport, Conn.
- Crouch, Winston Wilford in Dinerman, Beatrice (1963): *Southern California metropolis: a study in development of government for a metropolitan area*. University of California Press, Berkeley.
- Čok, Mitja; Prevolnik Rupel, Valentina; Stanovnik, Tine; Cirman, Andreja (2003): *Javne finance v Sloveniji*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- De Swaan, Abram (1973): *Coalition theories and cabinet formations*. Elsevier scientific publishing company, Amsterdam, New York in London.
- Dodd, Lawrence D. (1976): *Coalitions in parliamentary government*. Princeton University Press, Princeton.
- Drucker, Peter (1969): *The age of discontinuity; guidelines to our changing society*. Harper and Row, New York.
- Drucker, Peter (2001): *The essential Drucker: selections from the management works of Peter F. Drucker*. Harper Business, New York.
- Fink-Hafner, Danica (2001): *Politične stranke*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica (2002): *Prevzemanje oblasti v kontinuiranem demokratičnem prehodu*. V: Fink-Hafner, Danica in Boh, Tomaž (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, FDV, Ljubljana.
- Foley, M. in Edwards, B. (1996): The paradox of civil society. *Journal of Democracy*, let. 7, št. 3, str. 38–52.
- Fox, C. in Miller, H. (1995): *Postmodern Public Administration*. Sage, Thousand Oaks, London in New Delhi.
- Franklin, M. N. (1996): Electoral participation. V: LeDuc, Niemi in Norris (ur.), *Comparing Democracies – Elections and Voting in Global Perspective*. SAGE, London.
- Freitag, M. (2006): Bowling the state back in: political Institution and the creation of social capital. *European of Political Research*, št. 45, str. 123–152
- Fukuyama, F. (1995): *Trust: The social values and the creation of prosperity*. Free Press, New York.
- Gaster, Lucy in O'Toole, Mo (1995): *Local government decentralisation*. SAUS publications, Bristol.
- Goodin, R. in Klingemann, H.-D. (1996): Political science: the discipline. V: Goodin, R. in Klingemann H.-D. (ur.), *A new Handbook of political science*. Oxford University Press, Oxford.
- Goodman, R.M. et al (1988): Identifying and Defining the Dimension of Community Capacity. *Health and Behaviour*, let. 25, št. 3, str. 258–278.
- Gormley, William T. (1989): *Taming the bureaucracy: muscles, prayers and other strategies*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Grindle, M. (1966): *Challenging the State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Grizzle, Gloria A. (1984): Performance Measures for Budget Justifications: Developing a Selection Strategy. *Public Productivity Review*, winter 1984, str. 328–341.

- Grofman, Bernard (1982): A dynamic model of proto-coalition formation. *Behavioral science*, št. 27.
- Haček, Miro (2004): Fenomen neodvisnih kandidatov in list neodvisnih kandidatov na lokalnih volitvah. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec, Alenka (ur.): *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*. FDV, Ljubljana.
- Hatry et al (1992): *How effective are your community services: procedures for measuring their quality*. Urban institute, Washington.
- Jackman, R.W. in Miller, R.A. (1988): Social capital and politics. *American Review of Political Science*, št. 1, str. 47–73.
- Knafelj, Jana (2003): Učinkovita, kakovostna in avtonomna občinska uprava. *Lex Localis*, št. 3, str. 73–89.
- Knott, Jack H. in Miller, Gary J. (1987): *Reforming bureaucracy: the politics of institutional choice*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Kolarič, Zinka et al (2006): Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji. Center za proučevanje družbene blaginje, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Krašovec, Alenka (2000): Moč v političnih strankah. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kropivnik, Samo (2002): Družbeni in ideološki profili slovenskih političnih strank v preteklem desetletju. V: Fink-Hafner, Danica and Boh, Tomaž (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, FDV, Ljubljana.
-
- Landau, Martin in Waldo, Dwight (1966): *The study of organisational behaviour: status, problems and trends*. American society for public administration, Washington.
- Lane, Jan – Erik (1995): *The Public Sector*. Thousand Oaks, Sage publications, New Delhi in London.
- Lavtar, Roman (2006): Še ena sprememba zakona o lokalnih volitvah, *Pravna praksa*, št. 1, str. 6–8.
- Lawrence, Paul R. in Lorsch, Jay W. (1967): *Organization and environment; managing differentiation and integration*. Harvard University, Boston.
- Leiserson, Michael A. (1966): *Coalitions in politics: theoretical and empirical study (doktorska disertacija)*. Yale University, New Haven.
- Levi, M. (1996): Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam »Making Democracy Work«. *Politics & Society*, št. 24, str. 45–55.
- Luebbert, Gregory M. (1986): *Comparative democracy: policy-making and governing coalitions in Europe and Israel*.
- Lukšič, Igor (2001): *The political system of the Republic of Slovenia*. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- March, J. and Olsen, J. (1989): *Rediscovering Institutions*. Free Press, New York.
- Mellors, Colin in Pijenburg, Bert (1989): *Political parties and coalitions in European local government*. Routledge, London in New York.
- Miil, J.S. (1974): *On liberty*. Penguin, Harmondsworth (prvič objavljeno leta 1859).
- Milunovič, Vilma (2005): Problematika financiranja občin. V: Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (ur.), *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. FDV, Ljubljana, str. 105–129.
- Ministrstvo za finance: Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2004. Dostopno preko: http://www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm.

- Montjoy, Robert S. in Watson, Douglas, J. (1994): The politics of redistributing urban aid. Praeger, Westport, Conn.
- Nalbandian, John (1991): Professionalism in local government: transformations in the roles, responsibilities and values of city managers. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Newton, K. (1999): Social Capital and Democracy in Modern Europe. V: Deth, van J. et al. (ur.), Social Capital and European Democracy. Routledge, London.
- Norton A.J. et al (2002): Community Capacity. Jossey-Bass, San Francisco.
- Orton, J. D. in Weick, K. E. (1990): Loosely Coupled Systems: a re-conceptualisation. *Academy of Management Review*, št. 15, str. 203–223.
- Osborne, David, Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Plume/Penguin Books, New York, London, Victoria, Toronto, Auckland.
- Paranjoy, Thakurta Guha (2004): A time of coalitions: divided we stand. Thousand oaks, SAGE, New Delhi in London.
- Pečar, Zdravko (2001): Management v javnem sektorju. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Perri, G. (2004): E-governance. Palgrave Macmillan, Houndmills, New York.
- Peters, Thomas J. in Waterman, Robert, H. (1982, 2004): In search of excellence: lessons from America's best run companies (tretja izdaja). Harper Business Essentials, New York.
- Pinterič, Uroš et al (2003): Local Administration in the process of the Admission to the European Union. *Central Political Science Review*, let. 4, št. 14, str. 95–111.
- Pinterič, Uroš (2004): Medregionalna primerjava občinskih uprav v Sloveniji. V: Pinterič, Uroš (ur.): Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav, str. 167–177.
- Polidano, C. (2000): Measuring public sector capacity. *World Development*, let. 28, št. 5, str. 805–822.
- Prašnikar, Astrid (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V: Vlaj, Stane (ur.), Župan in občina, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 45–59.
- Predlog Zakona o financiranju občin (ZFO-1). Dostopno preko: http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=slo&i3=1&i4=dsjv&i5=ter_dvl;lst_021&i10=artic&i12=E7ECB4E8D66068E8C12571F700463267&i15=on&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4 (14. 11. 2006)
- Prunk, Janko (2002): Kratka zgodovina Slovenije. Založba Grad, Ljubljana.
- Putnam, D. Robert (1993): Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Putnam, D Robert. (1995): Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, let. 6, št. 1, str. 65–78.
- Reich, Robert B. (1983): Next American frontier. Times Books, New York.
- Ribičič, Ciril (1994): Centralizem zoper Slovenijo. ČZP Enotnost, Ljubljana.
- Riker, William H. (1962): The theory of political coalitions. Yale University Press, New Haven.
- Rman, Milan, Lunder, Lilijana (2003): Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni menedžment. V: Žurga, Gordana (ur.), Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, str. 107–120.
- Saxena, K.B.C. (1996): Re-engineering Public Administration in Developing Countries. *Long Range Planning*, let. 29, št. 5, str. 703–711.
- Schofield, Norman in Laver, Michael (1990): Multiparty government: the politics of coalition in Europe. Oxford University Press, Oxford.

- Scopol, T., Ganz, M. in Munson, Z. (2000): A nation of organizers: the institutional origins of civic voluntarism in the United States. *American Political Science Review*, let. 94, str. 527–561.
- Stanovnik, Tine (2004): *Javne finance*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Stene, Edwin O. (1972): *Selecting a professional municipal administrator: a guide for municipal councils*. International city management association, Washington.
- Stone, Harold A., Price, Don K. in Stone, Kathryn, H. (1940): *City manager government in the United States*. Committee on public administration of the social science research council by public administration service, Chicago.
- Svara, James H. et al (1993): *The Effective Local Government Manager*. International City/County management association, Washington.
- Svara, James H. (1991): *A survey of America's city councils: continuity and change*. National league of cities, Washington.
- Tarrow, S. (1996): Making social science work across space and time: critical reflection on Robert Putnam's »Making Democracy Work«. *American Political Science Review*, let. 90, str. 389–397.
- Thompson, Frank (ur.) (1993): *Revitalizing state and local public service: strengthening performance, accountability and citizen confidence*. Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Thompson, James D. (1967): *Organisations in action; social science bases of administrative theory*. McGraw-Hill, New York.
-
- Tomšič, Matevž (2003): *Politika in socialni kapital*. V: Makarovič, Matej (ur.), *Socialni kapital v Sloveniji*. Založba Sophia, Ljubljana.
- Toonen, Theo in Raadschelders, Jos (1997): *Public Sector Reform In Western Europe (prispevek na The Conference on Comparative Civil Service Systems)*. School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.
- Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. FDV, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Von Neumann, John in Morgenstern, Oskar (1967): *Theory of games and economic behaviour*. Wiley, New York.
- Zajc, Drago (1993): *Značilnosti koalicijskega povezovanja in delovanja slovenskega parlamenta*. V: Fink Hafner, Danica and Strmičnik, Berni (ur.), *Problemi konsolidacije demokracije*, SPOD, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2000): *Parlamentarno odločanje*. FDV, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2000a): *Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji*. V: Fink Hafner, Danica and Haček, Miro (ur.): *Demokratski prehodi I.*, FDV, Ljubljana.
- Zakon o financiranju občin – uradno prečiščeno besedilo (ZFO – UPB1): *Uradni list Republike Slovenije* 32/2006.
- Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo (ZLS – UPB1): *Uradni list Republike Slovenije* 100/2005.
- Žurga, Gordana (2002): *Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi*. Zbornik konference *Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Žurga, Gordana (2002): *5E – Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija*, V: Ferfila et al.: *Ekonomske vidike javne uprave*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Yates, Douglas (1977): *The ungovernable city: the politics of urban problems and policy making*. MIT Press, Cambridge, Mass.

- Waldo, Dwight (1994): *What is Public Administration?* V: Rosenbloom, David H. et al. (ur.). Contemporary Public Administration. McGraw-Hill Inc., New York.
- Walters, Ruth S. (1994): *The New York performance review*. Office for regulatory and management assistance, Albany, N.Y.
- West, Darell M. (2004): *E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes*. *Public Administration Review*, let. 64, št. 1, str. 15–27.
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books, New York.