

Miro Haček, Simona Kukovič, Anja Grabner

ODNOSI MED ORGANI OBLASTI V SLOVENSKI LOKALNI SAMOUPRAVI

IZVLEČEK: Prispevek analizira odnose med organi oblasti v zakonodajni (občinski svet) in izvršilni (župan, podžupan) veji oblasti v slovenskem sistemu lokalne samouprave. Pri tem v ospredje postavlja vloge župana, direktorja občinske uprave in občinskega sveta ter odnos župana do obeh slednjih organov, ki se je v zadnjih dveh desetletjih močno spremenil. Teoretično izhodišče prispevka je kategorizacija Mouritzena in Svare (2002), ki sta oblikovala idealne modele izvršilne oblasti na subnacionalni ravni oblasti ter odnose znotraj le-teh. Na podlagi dosedanjih empiričnih raziskav bomo analizirali delovanje organov izvršilne in zakonodajne veje oblasti ter njihove medsebojne odnose, pri tem pa izhajali iz predpostavke, da odnosi ne ustrezajo precej togo določenim normativnim okvirom, ampak jih v praksi pogosto presegajo.

KLJUČNE BESEDE: občina, odnosi, župan, direktor občinske uprave, občinski svet

Relations between authorities in the Slovenian local self-government system

ABSTRACT: The paper aims to analyse the relationship between the legislative (municipal council) and executive (mayor, deputy mayor) branches of power in the Slovenian system of local self-government. In the centre lies the role of the mayor, the role of the director of the municipal administration and the role of the municipal council together with the relationship (which has changed significantly in the past two decades) between the mayor and these two bodies. The theoretical anchor of the contribution is the work of Mouritzen and Svava (2002) where the authors categorise ideal models of executive government at the sub-national levels of government and the relations inside the executive. Based on previous empirical research studies, we analyse the functioning of the executive and legislative branches of power and their mutual relations, starting from the assumption that those relations do not correspond to the quite rigidly defined normative frameworks, but in practice often move beyond them.

KEY WORDS: municipality, relations, mayor, director of municipal administration, municipal council

1 Uvod

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu (evropske) liberalne demokracije (Stoker 1991: 1) in je civilizacijska pridobitev ter teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti. Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in dr. 2008: 120). Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (centra) omejena tako, da je manj možnosti za njeno odtujitev in zlorabo (Vlaj 1998). Sistem lokalne samouprave v demokratični državi omogoča, da so nekatere javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo to mogoče, če bi bila vsa oblast centralizirana (Vlaj 2004). Načela, ki vodijo lokalno samoupravo, so: načelo avtonomije, načelo subsidiarnosti in načelo regionalizacije. Načelo avtonomije temelji na neodvisnosti enot lokalne samouprave od države. Načelo subsidiarnosti govori o prenosu odločanja na najnižjo možno raven v korist prebivalcev. Načelo regionalizacije pa sloni na prenosu dela politične in ekonomske moči z države na nižje enote lokalne samouprave (Brezovšek 2005: 69). Primarna naloga lokalne samouprave je torej prenos odločanja o zadevah lokalnega pomena (zadeve, ki se dotikajo vseh prebivalcev lokalne skupnosti) na lokalno raven. Lokalna samouprava dodeljuje moč odločanja najnižji možni enoti, kar pomeni, da lokalna skupnost pridobi status samoupravnosti, avtonomije (Brezovšek in dr. 2008: 120).

Na območju Slovenije je bila lokalna samouprava uvedena že sredi 19. stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je leta 1849 podpisal cesar; prva občinska zastopstva so bila na Kranjskem izvoljena leta 1850. Šestnajst let kasneje je bil izdan deželni zakon o občinah, in od takrat se je zakonodajno urejanje lokalne samouprave nizalo nepretrgoma vse do leta 1955, ko je bil uveden socialistični komunalni sistem, ki je lokalno samoupravo *de facto* odpravil. V komunalnem sistemu je bila občina tako imenovana družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala zgolj v krajevnih skupnostih. Lokalna samouprava v Sloveniji je bila ponovno vzpostavljena januarja 1995, ko so začele delovati teritorialno spremenjene občine z novo funkcionalnostjo in organizacijo. V letih po ponovni uvedbi lokalne samouprave se je zgodilo veliko sprememb, zlasti na zakonodajnem področju (Brezovšek in dr. 2008: 124–127). Ustava Republike Slovenije v 139. členu občino opredeljuje kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, ki obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. Zakon o lokalni samoupravi (1. in 2. člen) definira občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter rešuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Slednja je tudi ena najbolj pogostih definicij občine, obsega pa tri glavne sestavine: je najvažnejša oblika lokalne samouprave; se je oblikovala v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja (eno ali več, povezanih s skupnimi interesi), in ima položaj samoupravnosti

(Šmidovnik 1995: 63). Delovno področje občine je v ustavi dokaj ozko opredeljeno, saj pod pristojnosti občine spadajo le lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in ki zadevajo prebivalce občine. Delovanje občine krojijo trije organi – občinski svet, nadzorni odbor in župan.

Globino spajanja uprave in politike sta intenzivno proučevala Mourtizen in Svava (2002); analizirala sta, kako politični (župan) in upravni (direktor občinske uprave) voditelji vplivajo drug na drugega, pa tudi kako tako politični kot upravni izvršilni politični lokalni akterji vplivajo na lokalno zakonodajno telo. Na podlagi opravljenih analiz sta izoblikovala štiri modele vladanja na lokalni ravni, ki jih lahko apliciramo na občinsko raven oblasti, in sicer:

- *model močnega župana*: Izvoljeni župan nadzira delovanje večine občinskega sveta in je tudi zakonsko v celoti odgovoren za vse izvršilne funkcije. Direktor občinske uprave opravlja naloge, ki jih določi župan; tako je podrejen županu, saj ga ta lahko zaposli in tudi odpusti brez soglasja drugih politikov ali političnih organov. Poleg direktorja občinske uprave lahko župan zaposli tudi politične svetovalce, ki mu pomagajo pri njegovih funkcijah.
- *model vodje odbora*: Ena oseba je očitni politični vodja občine – lahko ima (ali pa tudi ne) naziv župan. Politični vodja lahko nadzira in vodi občinski svet. V tem modelu so izvršilne moči razdeljene. Politični vodja je lahko pristojen za nekatere izvršilne funkcije, za ostale pa je pristojno kolektivno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni politiki in direktor občinske uprave.
- *model kolektivnega telesa*: Center odločanja je kolektivno telo, izvršilni odbor, ki je odgovoren za vse izvršilne funkcije. Izvršilni odbor sestavljajo izvoljeni politiki in župan, ki mu tudi predseduje.
- *model občinski svet – menedžer*: v tem modelu so vse izvršilne funkcije v rokah strokovnega administratorja (direktorja lokalne uprave oz. mestnega menedžerja), ki ga imenuje občinski svet. Občinski svet ima sicer splošen nadzor nad politiko, vendar je v sodelovanju omejen na področje upravnih zadev. Občinski svet je razmeroma majhno telo; vodi ga župan, ki je formalno predsedujoči in zadolžen za protokolarne funkcije (Mourtizen in Svava 2002: 55–56).

Pri oblikovanju modelov je njuno razmišljanje temeljilo na hipotezi, da strukturne značilnosti občinske oblasti v neki določeni državi odražajo ravnovesje ali kompromis med tremi organizacijskimi načeli, in sicer med:

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

- *političnim vodstvom*: vloga politikov v upravno-političnem odnosu je v spodbujanju pomembnih odločitev ter vnašanju energije in strasti v politični sistem (Aberbach in dr. 1981). V pojmu »politično vodstvo« je torej združeno zbiranje spornih vprašanj, predlaganje inovativnih načrtov in projektov, dajanje usmeritev, generiranje virov, sklepanje kompromisov, vključevanje državljanov, skratka premikanje stvari. Potencialni politični voditelji dajejo usmeritve za vodenje;
- *strokovnostjo*: lokalna samouprava mora biti organizirana tudi na načelu strokovnosti, racionalnosti in učinkovitosti, kar omogočajo strokovnjaki, ki imajo posebne poglede in predstavljajo ozadje vladanja. Politiki se odzivajo na zahteve, strokovnjaki pa iščejo rešitve za zagotavljanje potreb (Svara 1990). Večina mest različnih velikosti poskrbi za kombinacijo političnega vodstva z upravnim znanjem. Strokovnjak je lahko menedžer, ki ga izbere lokalni svet in mu podeli široko odgovornost, ne le do neposredne upravne organizacije, ampak tudi da služi kot strokovni vodja, ki identificira probleme in daje lokalnemu svetu priporočila za oblikovanje politik (Mouritzen in Svara 2002: 51–53).

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

Idealnotipski modeli Mouritzena in Svare so, kljub temu da bo bili objavljeni razmeroma nedavno, v zadnjem desetletju postali eden klasičnih temeljnih kamnov¹ študijam, ki raziskujejo horizontalne institucionalne odnose v posameznih sistemih lokalnih samouprav po svetu. Ena najbolj ekstenzivnih tovrstnih študij je študija Heinelta in Hlepara (2006: 32), ki sta v študiji sedemnajstih evropskih sistemov lokalne samouprave ugotovila, da največje število evropskih držav uporablja model močnega župana.²

Ob analiziranju vseh dejavnikov in spremenljivk, ki sta jih Mouritzen in Svara (2002) upoštevala pri uvrščanju držav v določen model vladanja na lokalni ravni oblasti, se

-
1. Poleg študije Mouritzena in Svare (2002) se v upravni znanosti kot klasični tipologiji najpogosteje omenjata deli Paga in Goldsmitha (1987) ter Hessa in Sharpa (1991). Prvo se osredotoča predvsem na odnose med centralno in subnacionalnimi oblastmi, drugo pa je ena najbolj dodelanih primerjalnih analiz sistemov lokalne samouprave.
 2. V model nočnega župana sta avtorja uvrstila Nemčijo, Francijo, Poljsko, Madžarsko, Grčijo, Italijo, Portugalsko, Španijo, šest avstrijskih zveznih držav ter dele Velike Britanije, v model vodje odbora dele Velike Britanije, Dansko, Švedsko in tri avstrijske zvezne države, v model kolektivnega telesa Belgijo, Češko republiko, Nizozemsko in Švico ter v model občinski svet – menedžer Irsko.

nam odpira vprašanje, kateremu modelu se najbolj približa delitev horizontalne oblasti na ravni lokalne samouprave (občin) v Sloveniji. V tem prispevku bomo poskušali na to vprašanje odgovoriti na podlagi analize institucionalnega vidika položaja župana v sistemu slovenske lokalne samouprave ter z zbranimi empiričnimi podatki o odnosu med izvršilno (župan, direktor občinske uprave) in zakonodajno (občinski svet) vejo oblasti na lokalni ravni.

2 Vloga in položaj župana v slovenski občini

2.1 Normativne pristojnosti župana in občinskega sveta

Župan je individualni organ občine – politični funkcionar, izvoljen na neposrednih volitvah za mandatno dobo štirih let (Kaučič in Grad 2008: 369). Župana volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah. Volitve se opravijo hkrati z volitvami v občinski svet. Pravico voliti in biti voljen za župana ima vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Župana lahko kandidirajo politične stranke in volivci, pri čemer je število potrebnih podpisov podpore s strani volivcev odvisno od velikosti občine. Za župana je izvoljen kandidat, ki dobi večino oddanih glasov volivcev. V skladu z organizacijo dela občine in porazdelitvijo pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe je funkcija župana eksekutivna (izvrševalna) in koordinativna (usklajevalna). Ena temeljnih pristojnosti župana je predstavljanje in zastopanje občine ter vodenje sej občinskega sveta, pri čemer ima župan pravico sklicevati seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. V skladu s klasičnim Montesquieujevim načelom delitve politične oblasti župan na lokalni ravni kot izvršilni organ izvaja odločitve zakonodajnega telesa (občinskega sveta), pri čemer ima predlagalno pravico, saj lahko občinskemu svetu predlaga v sprejem občinski proračun, odloke in druge občinske akte. Župan je »gospodar« občine, saj vsakodnevno s podpisi raznih pogodb, javnimi razpisi, racionalnim in gospodarnim izvajanjem proračuna ter doslednim upoštevanjem načela dobrega gospodarjenja skrbi za premoženje občine, ga plemeniti in skrbi za povečevanje njegove vrednosti. Županova najpomembnejša funkcija je predstojništvo občinske uprave, ki jo običajno po pooblastilu župana neposredno vodi direktor občinske uprave (v nadaljevanju DOU); prek občinske uprave župan izvaja lastno politiko, pri čemer pa lahko prihaja tudi do težav, če župan v občinskem svetu ne uživa večinske podpore.

Osrednji zakonodajni organ slovenske občine je občinski svet, ki je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Prav tako kot župan je tudi svet izvoljen na podlagi neposrednih, splošnih, tajnih in svobodnih volitev. Občinski svet šteje od 7 do 45 članov, odvisno od števila prebivalcev občine, njegov mandat pa traja štiri leta. Pristojnosti občinskega sveta so: sprejemanje statuta občine, odlokov in drugih občinskih aktov; sprejemanje prostorskih in drugih načrtov razvoja občine; sprejemanje občinskega proračuna in zaključnega računa; imenovanje in razreševanje članov nadzornega odbora ter članov komisij in odborov občinskega sveta; imenovanje in razreševanje predstavnikov občine v sosvetu načelnika upravne enote; odločanje o pridobitvi in odtujitvi nepremičnin ter nadzor nad delom župana, podžupana in občinske

uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi, 29. člen).

Današnji sistem delitve pristojnosti med izvršilno in zakonodajno funkcijo na lokalni ravni je nastal z zakonskimi spremembami leta 1998, ko se je med drugim na novo določilo razmerje med občinskim svetom in županom.³ Ribičič (1999: 426) ugotavlja, da je velika moč poslancev, ki so v mandatu 1996–2000⁴ opravljali tudi župansko funkcijo, pripeljala do rešitev, ki županom pretirano utrjujejo položaj. Župan se na primer – ne glede na velikost občine – sam odloči, ali bo funkcijo župana opravljal poklicno ali nepoklicno. Tako prihaja do primerov, ko majhne občine vodijo profesionalni župani, na drugi strani pa nekatere velike občine vodijo neprofesionalni župani. Župan od normativnih sprememb leta 2005 naprej tudi samostojno imenuje podžupane izmed izvoljenih članov občinskega sveta, ki jih lahko pooblasti za opravljanje nekaterih nalog, ki sicer sodijo v njegov lastni delokrog. Prejšnji sistem občin je sledil nekoliko drugačni logiki. Temeljlil je namreč na komunalnem sistemu, kjer je osrednjo vlogo igrala občina kot komuna, ki naj bi bila temeljna družbenoekonomska celica na določenem področju, hkrati pa tudi temeljna enota državne oblasti, saj ji je bilo naloženo izvajanje večine državnih predpisov (Grad 1998: 100). Njen položaj je bil zato dvojen. Po eni strani je bila neposredno vpeta v sistem državne uprave, v okviru katerega je izvrševala zvezne in republiške predpise, na drugi strani pa je opravljala tudi funkcije iz izvršne lastne pristojnosti. Razmerje med količino državnih nalog in tistih iz izvršne pristojnosti je bilo približno štiri petine proti eni petini v korist državnih (Vlaj 1998: 15).

2.2 Odnos med županom in direktorjem občinske uprave

Občinska uprava opravlja naloge upravnega, strokovnega, pospeševalnega in razvojnega tipa, ki temeljijo na zagotavljanju javnih služb občinske pristojnosti. V njeni pristojnosti je izvajanje odločitev župana in občinskega sveta ter priprava strokovnih podlag za njihove odločitve. Občinsko upravo na predlog župana s splošnim aktom ustanovi občinski svet. Njegova naloga je tudi, da določi naloge in notranjo organizacijo uprave. Njen predstojnik je župan, direktor občinske uprave pa skrbi za organizacijo in koordinacijo nalog občine oziroma za vodenje občinske uprave. Občinska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, ki urejajo občinske pristojnosti, zato lahko občinska uprava ustanovi občinsko inšpekcijo, ki ima enake pristojnosti kot inšpekcija na državni ravni. Občinska uprava o upravnih stvareh odloča na prvi stopnji. Zoper njene odločbe je dovoljena pritožba, o kateri odloča župan. Ker Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje, da je občinska uprava pod neposrednim

3. V obdobju med 1995 in 1998 je bilo razmerje med občinskim svetom in županom nekoliko drugačno kot danes, saj je občinski svet vodil predsednik občinskega sveta, ki je predstavljal svet, ga skliceval in vodil njegove seje. Predsednika občinskega sveta je izmed svojih članov izvolil občinski svet, ki je lahko izvolil tudi enega ali več podpredsednikov sveta. Župan je lahko sklic seje zgolj predlagal, če pa predsednik občinskega sveta seje ni sklical v enem mesecu, jo je lahko neposredno sklical župan.

4. V mandatnem obdobju 1996–2000 je v parlamentu sedelo rekordno število poslancev županov. Do lokalnih volitev 1998 (v času sprejemanja zakonov) je bilo v parlamentu takšnih 27.

nadzorom in vodstvom DOU, bomo v nadaljevanju podrobneje analizirali odnos med DOU in županom.

Določbe zakona, ki opredeljujejo odločanje in vodenje v občinski upravi, so presplošne, da bi same po sebi omogočale naravno, korektno in predvsem strokovno razdelitev pristojnosti ter odgovornosti med županom in DOU. Pojem DOU in njegovih pristojnosti v normativnem okviru ni natančno opredeljen in posledično ni jasno, kaj vse zajema, to pa pri konkretnem vodenju občinskih uprav povzroča težave. Tako so pristojnosti vodenja občinskih uprav v praksi heterogeno razdeljene med župane in DOU; največkrat je ta delitev dela odvisna od strokovnosti vsakega od njiju, od tega, ali župan opravlja funkcijo poklicno, od obstoja in števila ter pristojnosti podžupanov, nemalokrat pa tudi od subjektivnih odnosov med DOU in županom. Vsekakor se je treba zavedati, da je uspešnost občinske uprave večinoma odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev, saj se politični funkcionarji menjavajo; tako občinsko upravo pogosto zapustijo ravno takrat, ko pridobijo ustrezno strokovno znanje in veščine vodenja. Večino pomanjkljivosti in nejasnosti vodenja uprave bi bilo mogoče odpraviti že z jasno opredelitvijo nalog, ki jih imata župan in DOU v zvezi z vodenjem občinske uprave, ter tudi z intenzivnim izobraževanjem vodstvenega kadra (Prašnikar 2000: 48–49). V skladu z normativnim okvirom naj bi župan opravljal funkcijo odločanja, usmerjanja, delegiranja in nadzora, DOU pa funkcijo vodenja; v praksi pa je ta delitev dela pogosto precej megljena. Težava je v tem, da vloga DOU kot najvišjega javnega uslužbenca na lokalni ravni oblasti ni niti povsem upravna niti povsem politična. Od primera do primera se mešata politika in strokovnost, saj morajo DOU pogosto ravnati politično; župani pa se ravno tako velikokrat znajdejo v okoliščinah, ko se od njih pričakuje določena stopnja strokovnosti. Prav zaradi nejasnega odnosa med župani in DOU ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah DOU prihaja do nejasnih situacij, ki jih občine poskušajo reševati vsaka po svoje, največkrat prek pooblaščenja DOU s strani župana. Tako se vloga in moč DOU v slovenskih občinah razlikuje, saj imajo nekateri DOU precej več pooblastil s strani župana kot ostali. Ta diferenciacija se kaže tudi v participaciji DOU v procesu oblikovanja lokalnih politik, saj lahko nekateri sodelujejo pri sprejemanju (političnih) odločitev in nanje tudi vplivajo, medtem ko drugi že sprejete odločitve le izvajajo.

Opisana teoretična izhodišča so nam služila kot osnova za izvedbo empirične raziskave.⁵ Kot smo zapisali že v uvodu, sta nas v raziskavi zanimala župan kot vrh politične oblasti v občini in DOU kot vrh (strokovne) občinske uprave. Ker anketiranci že po naravi sestavljajo dve večji skupini (politično in upravno), smo jih tako – z namenom lažje primerjave glede formalne vloge ter odnosa političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev znotraj lokalnega političnega procesa – tudi razdelili. Anketni vprašalnik smo izvedli v občinah, kjer sploh poznajo funkcijo DOU (191 od skupaj 210 občin) v terminu od sredine aprila do začetka junija 2011; izpolnjen anketni vprašalnik je vrnilo 100 DOU (52,4 % vseh) in 80 županov (41,8 % vseh).

5. Več o raziskavi v knjigi *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave* (Bačlija 2012).

Razmerja med župani in DOU smo v empirični raziskavi obravnavali tako, da smo zajeli prenos izvajanja nalog župana na DOU, in z vidika medsebojnih odnosov. V izhodišču smo želeli ugotoviti, kolikšen odstotek županov je DOU sploh pooblastilo za izvajanje nalog iz njegove pristojnosti in katere so tiste javne naloge, ki jih župani s pooblastili prenašajo v izvajanje DOU. Kar 82,5 % županov je odgovorilo, da so DOU pooblastili za izvajanje vsaj ene naloge iz lastne pristojnosti. Še nekoliko višji (85 %) pa je odstotek odgovorov DOU, ki imajo takšno pooblastilo s strani župana. Primerjava odgovorov županov in DOU glede vrste nalog kaže, da je največ DOU pooblaščenih za naloge, povezane s sodelovanjem v projektih skupinah za najzahtevnejše in ključne projekte v občini ter najzahtevnejše naloge občinske uprave, še zlasti na področjih javnih naročil in razpisov. Najmanj DOU je pooblaščenih za opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti, pa tudi za naloge, povezane z obrambnim načrtom občine, in druge naloge na področju obrambnih zadev. Glede na odgovore županov in DOU je prišlo do razhajanja pri nalogi vodenja postopkov in odločanja s področja delovnih razmerij (zaposlovanja) v občinski upravi. Kar 69,7 % županov pravi, da je za izvajanje te naloge pooblastilo svojega DOU, medtem ko enako trdi le 57,6 % DOU. Glede na precejšen odstotek županov, ki so na DOU prenesli vsaj del svojih pooblastil, so nas nekoliko presenetili podatki, ki so se nanašali na njuna medsebojna razmerja. Kar 72,2 % DOU se je odločilo za odgovor *sem podrejen*,⁶ kar na drugi strani sovпада z mnenjem županov o njihovi nadrejenosti (takšno je mnenje 84,4 % županov). Ugotovimo lahko, da se župani (tudi v primeru, ko za izvajanje nalog iz lastne pristojnosti pooblastijo DOU) zavedajo svoje nadrejenosti v razmerju do DOU; velja tudi obratno – DOU se kljub pooblastilom za izvajanje določenih nalog zavedajo svoje podrejenosti do župana.

Pri ugotavljanju medsebojnega (ne)sodelovanja župana in DOU smo uporabili zakonitosti timskega dela.⁷ Na podlagi načel, ki veljajo za timsko delo,⁸ smo anketirancem zastavili niz trditev.⁹ Ugotovili smo, da so se tako župani kot DOU največkrat odločili

6. Vprašanje se je glasil: *V kakšnem položaju ste z županom (oz. direktorjem občinske uprave) glede na razdelitev nalog in pristojnosti?*

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

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

9. Trditve so bile naslednje *Župan in DOU: ... komunicirata in se pravočasno medsebojno informirata; ... sta odprta za pogovore in odkrita drug do drugega; ... imata skupne interese in želita doseči skupne cilje; ... si medsebojno zaupata; ... svobodno izražata misli in izmenjujeta ideje; ... spoštujeta prispevke in mnenja drug drugega ter jih upoštevata; ...*

za odgovor *vedno oziroma pogosto*; najvišji odstotek (87,8 % s strani DOU in 92,5 % s strani županov) pa je dobila trditev *Župan in DOU upoštevata in izpolnjujeta skupne dogovore*. Na podlagi teh podatkov lahko sklepamo, da župani in DOU slovenskih občin v veliki meri delujejo po načelih dobrega tima. Miglič in Vukovič (2006: 71) nadalje navajata, da je ozračje v uspešnem timu sproščeno, neformalno in prijetno. Ker nas je zanimalo, kakšen je odnos med županom in DOU na delovnem mestu, smo v raziskavo vključili tudi to vprašanje. Največ DOU (48 %) se je odločilo za odgovor *strogo profesionalen*, sledi odgovor *polprofesionalen* (45,9 %); odgovor *prijateljski* so izbrali le redki posamezniki (6,1 %). Pri županih je najvišji odstotek (48,6 %) pri odgovoru *polprofesionalen*, sledi odgovor *strogo profesionalen* (41,9 %); odgovor *prijateljski* pa tudi pri tej skupini zavzema zadnje mesto (9,5 %).

Poleg opisanih razmerij smo želeli ugotoviti splošen pogled posamezne skupine akterjev na dihotomijo med upravo in politiko na lokalni ravni. Pri prvem vprašanju so na številčni lestvici anketiranci označili intenzivnost vpliva na področje, ki naj bi spadalo pod domeno nasprotne skupine akterjev. Tako so DOU označevali intenzivnost lastnega vpliva na lokalno politiko, župani pa na strokovnost. Anketiranci so lahko izbirali med vrednostmi od 0 do 10, pri čemer je vrednost 0 pomenila nič vpliva, vrednost 10 pa zelo veliko vpliva. Podatki kažejo, da znaša povprečje odgovorov DOU 4,69; povprečje županov pa 6,22. Na podlagi tega lahko sklepamo, da imajo župani več vpliva na strokovnost kot imajo DOU vpliva na lokalno politiko. V nadaljevanju smo županom in DOU ponudili niz trditev o razmerju med upravo in politiko ter jih prosili, da označijo, ali se z njimi strinjajo (glej tabelo 1).

si medsebojno pomagata in se dopolnjujeta, še posebej pri reševanju problemov; ... kot tim uspešno sodelujeta; ... se o delovnih obveznostih posvetujeta in jih usklajujeta; ... upoštevata in izpolnjujeta skupne dogovore. Pri vsaki trditvi so anketiranci izbirali med tremi možnimi odgovori: (1) *vedno oziroma pogosto*, (2) *občasno* ter (3) *redko oziroma nikoli*.

Tabela 1: Stališče županov in DOU do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni (v odstotkih).

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

Vir: Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

Na tem mestu izpostavljamo strinjanje 63,8 % DOU (po drugi strani pa zgolj 36,7 % županov) s trditvijo, da bi *župan povprečne slovenske občine moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave, saj je ta najvišji in najbolje usposobljen javni uslužbenec v občini*. Če te podatke primerjamo s stanjem v slovenskih občinah, ugotovimo nizek odstotek strinjanja s trditvijo *Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča DOU in se ne vmešava v njegovo delo* tako pri DOU (36,5 %) kot pri županih (33,3 %). Na podlagi zbranih podatkov lahko sklenemo, da so DOU večinoma naklonjeni večji avtonomiji občinske uprave od politike ter povečanju lastne avtonomije pri delovanju v razmerju do župana, vendar pa glede na rezultate naše raziskave v praksi dejansko ni tako, saj večina županov vodenja občinske uprave v večjem delu ne prepušča DOU.

Ker smo želeli ugotoviti odstotek občin v Sloveniji, v katerih ima župan v primerjavi z DOU močnejšo vlogo v smislu opravljanja pristojnosti, smo odgovore glede prenosa izvajanja nalog župana na DOU ovrednotili;¹⁰ točkovni seštevek pa je občino uvrstil v posamezno skupino. V skupino 1 (*občine z močnim županom*) smo uvrstili občine, ki sploh nimajo DOU, in tiste, ki DOU sicer imajo, a ta nima pooblastil za izvajanje nalog iz županove pristojnosti oziroma so ta pooblastila zanemarljiva. V skupino 2 (*občine z*

10. Vsak odgovor smo ovrednotili z določenim številom točk, odvisno od narave naloge (če je šlo za *vodenje*, *samostojno odločanje* ali *nadzorovanje*, je odgovor prinesel po tri točke; za *izvajanje*, *opravljanje* in *izvrševanje* nalog po dve točki; za *sodelovanje* oziroma *skrb* po eno točko; točko smo prišteli tudi, če je anketirani dopisal nalogo, ki ni bila med ponujenimi odgovori). Kriterij za uvrščanje občin v določeno skupino je bil: 0–14 točk = skupina 1; 15–21 točk = skupina 2; 22–28 točk = skupina 3.

deljenimi pristojnostmi med županom in DOU) smo uvrstili občine, v katerih je župan del svojih pristojnosti prenesel v izvajanje na DOU. V skupino 3 (*občine z močnim DOU*) pa smo uvrstili občine, v katerih so DOU pooblaščenici za izvajanje vrste nalog iz županove pristojnosti. Sodeč po analizi pridobljenih podatkov, imamo v Sloveniji največ občin z močnim županom (po odgovorih DOU 47 %, po odgovorih županov pa 53,8 %). Glede na to, da lahko v to skupino uvrščamo tudi občine, ki DOU nimajo, utemeljeno domnevamo, da je delež takšnih občin v realnosti še višji. Zanimiva je tudi primerjava teh podatkov z vprašanjem o položaju DOU in županov glede na njihove pristojnosti ter razdelitev nalog. Primerjava nam jasno prikaže pozitivno povezanost med skupino občin z močnim županom ter položajem obeh akterjev glede razdelitve pristojnosti in nalog. Namreč, pri DOU imamo najvišji odstotek (54,3 %) podrejenosti do župana ravno v skupini občin z močnim županom, na drugi strani pa imamo v tej skupini tudi najvišji odstotek (56,7 %) nadrejenih županov.

Nadalje izpostavljamo dejstvo, da so v večini slovenskih občin odnosi med županom in DOU kooperativni. Na tem mestu se seveda zastavlja vprašanje, kako je mogoče, da je v večini občin odnos med županom in DOU kooperativen, glede na to, da smo ugotovili podrejenost DOU v razmerju do županov. Odgovor na to vprašanje velja iskati v zakonodaji, in sicer v določilu, da DOU izbira, imenuje in razrešuje župan (Zakon o lokalni samoupravi, 49. člen). Po zbranih podatkih je kar 72,2 % županov imenovalo »svojega« DOU, 65,6 % DOU pa je bilo imenovanih s strani aktualnega župana. Kot glavni motiv pri izbiri obe skupini akterjev navajata pozitivne izkušnje prejšnjega sodelovanja (župani 53,6 %, DOU 47,5 %), sledijo prijava na razpis (župan in DOU pred tem nista sodelovala), osebno poznanstvo, drugo (priporočila; DOU je že bil zaposlen na občini; strokovnost) ter nazadnje politični motiv. Iz teh podatkov lahko sklepamo dvoje, in sicer: (1) župan na mesto DOU imenuje osebo, za katero verjame, da bo kooperativna; (2) če funkcijo DOU že opravlja oseba, s katero tudi novoizvoljeni župan sodeluje po načelih timskega dela, župan te osebe ne razreši oziroma zamenja.

Primerjalna analiza pridobljenih podatkov nam razkriva še nekaj zanimivosti, za katere menimo, da jih je smiselno izpostaviti. Glede na podatke o (ne)poklicnem opravljanju županske funkcije lahko zapišemo, da 57,4 % županov, ki funkcijo opravljajo poklicno, sodi v skupino občin z močnim županom. Na drugi strani (po odgovorih DOU) v to skupino spada tudi največ občin (55,3 %), v katerih župan funkcijo opravlja nepoklicno. V skupini občin z močnim županom torej najdemo tako občine, v katerih župan svojo funkcijo opravlja poklicno, kot tudi take, v katerih jo opravlja nepoklicno. V prid tezi, da imamo v Sloveniji največ občin z močnim županom, dodajamo še naslednje podatke iz skupine občin z močnim županom: le 38,5 % DOU teh občin se strinja s trditvijo, da sodelujejo pri oblikovanju (lokalnih) politik, medtem ko enako meni 52,5 % županov. Zanimiva je tudi trditev *Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolj usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini*, saj se z njo strinja 57,7 % DOU; na drugi strani – pri županih – pa je ta odstotek precej nižji (37,9 %).

Analizo razmerij med županom in DOU ter z občinsko upravo zaključujemo z razmislekom o večji avtonomnosti DOU in s tem posledično celotne občinske uprave.

Zaradi zamegljenih razmerij med župani in DOU ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah DOU prihaja med obema akterjema vsakodnevno do nejasnih situacij. Glede na to, da DOU tvorijo lokalno upravno elito, glede na njihove attribute (strokovnost, neodvisnost, stalnost ...) in glede na njihove ambicije po večji avtonomnosti (predvsem) od županov bi bilo njihove pristojnosti, naloge in vlogo nujno natančneje določiti z zakonodajo, obenem pa razmisliti tudi o drugačnem načinu izbire DOU od trenutno veljavnega, ko župan DOU avtonomno imenuje in jih razrešuje. S tem bi nedvomno pripomogli k večji strokovnosti, hkrati pa tudi k nevmešavanju politične sfere v delovanje občinske uprave.

2.3 Odnos med županom in občinskim svetom

Pojav koalicij pri oblikovanju lokalnih predstavniških organov je – še zlasti na evropski celini – razmeroma pogost in znan pojav. 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 lokalni ravni oblasti (župan) obenem voljena funkcija, je osrednja motivacija koalicijskega povezovanja predvsem želja po oblasti, po vladanju, torej po nadzoru in vplivu nad sprejemanjem in implementacijo lokalnih politik.

Na lokalni ravni oblasti je izvršilni organ (župan) izvoljen neposredno na volitvah, in ne posredno v zakonodajnem telesu; za izvolitev tako seveda ne potrebuje podpore v občinski svet. Kljub temu pa se v lokalnih skupnostih že pred volitvami sklepajo različne vrste koalicijskih dogovorov – od izjav podpore določenemu kandidatu do resnih koalicijskih zavezništev, ki so obvezujoča v primeru zmage nekega določenega kandidata in ki zmagovalcu prinašajo tudi določeno stopnjo podpore v zakonodajnem telesu lokalne skupnosti. Ravno podpora, ki jo župan ima (ali pa ne) v občinskem svetu, je ključna za uspešno delovanje in posledično tudi uspešen mandat župana, saj župan brez podpore svojim predlogom v občinskem svetu enostavno ne more uspešno uresničiti svojega predvolilnega programa. Zavedanje tega preprostega dejstva se odraža v tem, da župani po izvolitvi pogosto skušajo skleniti neke vrste večinsko zaveznišтво; prevladujoči motiv je želja, da si izvoljeni kandidat zagotovi večinsko podporo v občinskem svetu, pri tem pa je ključni motiv pridobitev oziroma ohranitev vpliva na lokalne politike (Haček in dr. 2008: 153–154). Podatki raziskave »Župani in podžupani«¹¹ kažejo prisotnost neke vrste koalicijskega povezovanja (večinska, manjšinska, projektna koalicija) v večini slovenskih občinskih svetov (53,1 %), pri čemer pri slabi petini (17,7 %) občin župan navaja projektno sodelovanje vseh političnih skupin v občinskem svetu pri velikih in pomembnejših občinskih projektih. Župane občin, v katerih občinski svet vodi neke vrste koalicija, smo povprašali tudi po oceni

11. Raziskava je bila izvedena februarja 2012 med župani in podžupani slovenskih občin (v raziskavo je bilo vključenih 200 županov in 262 podžupanov; 11 županov je bilo iz raziskave izključenih, saj so bili decembra 2011 izvoljeni na parlamentarnih volitvah in jim je funkcija župana s tem prenehala, nadomestne volitve za župana pa so bile šele marca 2012). Prejeli smo 114 izpolnjenih vprašalnikov za župane (57 %) in 123 za podžupane (47 %).

sodelovanja z vladajočo koalicijo; njihova ocena je pozitivna,¹² hkrati pa župani menijo (82,2 %), da večina v občinskih svetih občin, ki jih vodijo, v glavnem ne zavira razvojne naravnosti občine.

Nadalje nas je zanimala tudi razdelitev pristojnosti med županom in občinskim svetom. Da je razdelitev pristojnosti v aktualni ureditvi sistema lokalne samouprave ustrezna, meni 57 % županov; slaba četrtina bi del pristojnosti odvzela občinskemu svetu v korist županov; prav nihče pa se ne strinja s trditvijo, da bi občinski svet moral imeti več pristojnosti, župan pa manj. Kar 94,7 % županov odgovarja, da je zavrženih manj kot četrtina zadev, ki jih predlagajo občinskemu svetu v sprejem; od tega skoraj 30 % županov ni imelo zavrženega še nobenega predloga. Slednje lahko povežemo z dejstvom, da so župani zelo dobro¹³ ocenili sodelovanje z občinskim svetom v celoti. Nekoliko preseneča le podatek redkosti komuniciranja županov in občinskih svetnikov. Le 12,4 % županov ima stike z občinskimi svetniki vsaj enkrat tedensko (od tega 7,1 % večkrat na teden), kar pa je še vedno dokaj pogosto v primerjavi z 42,5 % županov, ki imajo stike s svetniki zgolj enkrat mesečno. Župane smo povprašali tudi o kakovosti sodelovanja z občinskim svetom, DOU in ostalimi zaposlenimi v občinski upravi. Najboljše sodelovanje so župani pripisali DOU, najslabšo pa ministrstvu v Vladi RS.¹⁴

Pri vprašanju o največjem vplivu na odločanje v občini so se odstotki enakovredno razdelili med odgovora *župan* in *občinski svet*. Natanko polovica županov meni, da je občinski svet tisti organ v občini, ki ima največ vpliva na odločanje; najmanjši vpliv pa so pripisali političnim strankam (1,9 %).¹⁵ Župani, ki menijo, da ima v njihovi občini največji vpliv na odločanje občinski svet, prihajajo predvsem iz manjših občin

-
12. Vprašanje V16: »Prosimo, da na spodnji lestvici (kjer ocena 0 pomeni, da je sodelovanje izjemno slabo, ocena 10 pa označuje odlično sodelovanje) ocenite Vaše sodelovanje z vladajočo koalicijo v občinskem svetu.« Povprečna ocena 55 odgovorov je bila 8,56 s standardnim odklonom 1,63.
 13. Vprašanje V15: »Prosimo, da na spodnji lestvici (kjer ocena 0 pomeni, da je sodelovanje izjemno slabo, ocena 10 pa označuje odlično sodelovanje) ocenite Vaše sodelovanje z občinskim svetom v celoti.« Povprečna ocena 114 odgovorov je bila 8,31 s standardnim odklonom 1,55.
 14. Vprašanje V22: »Prosimo, da na spodnji lestvici od 1 (*zelo slabo sodelovanje*) do 7 (*odlično sodelovanje*) ocenite Vaše sodelovanje z vsakim od navedenih akterjev posebej.« Povprečna ocena 113 odgovorov je bila pri DOU 6,24 s standardnim odklonom 1,1; pri zaposlenih v občinski upravi 6,12 s standardnim odklonom 0,92; pri občinskem svetu 5,81 s standardnim odklonom 1,05; pri predstavnikih političnih strank v občini 4,85 s standardnim odklonom 1,30; pri Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 4,76 s standardnim odklonom 1,45; pri ministrstvih v Vladi RS 3,91 s standardnim odklonom 1,35; pri občanih 5,96 s standardnim odklonom 0,83 in pri interesnih skupinah 5,34 s standardnim odklonom 1,17.
 15. Rezultate te raziskave je zanimivo primerjati z rezultati raziskave »Lokalna demokracija v RS« iz leta 2003. Slednja je bila opravljena v okviru raziskave SJM 2003/2 na reprezentativnem vzorcu 1093 oseb. Vprašanje 3.39 se je glasilo: »Kdo ima po vašem mnenju največji vpliv na odločanje v občini?« Kar 47,8 % vprašanih je odgovorilo, da ima največji vpliv župan, 29,4 % občinski svet, 18,4 % politične stranke, 4,6 % pa občinska uprava.

glede na kriterij število prebivalstva,¹⁶ medtem ko župani večjih občin menijo, da so oni tisti, ki imajo največjo stopnjo vpliva. Se pa 47,6 % županov strinja, da bi organ z največjim vplivom v občini moral biti župan.¹⁷

2.4 Mnenje županov o obsegu pristojnosti občin

Občine so temeljne enote lokalne samouprave, torej predstavljajo tisto raven oblasti, ki je najbližje državljanom. Odgovorne so za zagotavljanje široke palete javnih dobrin in storitev. Delovno področje občine je v ustavi dokaj ozko opredeljeno, saj pod pristojnosti občine pripisuje le lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in ki zadevajo prebivalce občine. Tako ločimo naloge občinske narave in naloge, ki so državne pristojnosti, a jih država prenese na občine: (1) zadeve lokalnega pomena so izvirno občinske naloge, ki jih občine same določijo v okviru svoje ustavne avtonomije, kar pomeni, da so v različnih občinah različne; (2) lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s področnimi zakoni in jih občina izvaja v lastni pristojnosti kot svoje naloge; (3) prenesene naloge državne uprave, ki so državne in jih država v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenese nanjo (Šmidovnik 1995: 73–74). Ker se v Sloveniji že vrsto let odvija diskusija glede zakonsko določenih pristojnosti občin, smo župane povprašali, ali menijo, da so pristojnosti občin preozke, preširoke ali ustrezne. Presenetljivih 56,1 % županov je odgovorilo, da so pristojnosti občin preozke; dobra tretjina, da so ustrezne, in le 7 %, da so pristojnosti preširoke. Če te podatke primerjamo s podatki raziskave »Lokalna demokracija v RS« (2003), ugotovimo, da se je delež županov, ki menijo, da so pristojnosti preširoke, nekoliko zmanjšal.¹⁸ Ker nas je zanimalo, ali velikost občin vpliva na obseg pristojnosti, smo pripravili pregled (Tabela 2), iz katerega je razvidno, da zlasti župani velikih občin (nad 15.000 prebivalcev) menijo, da so pristojnosti občin preozke. Po drugi strani vidimo, da je največ županov, ki menijo, da so pristojnosti preširoke, iz skupine do 5000 prebivalcev, vendar je njihov delež zanemarljiv. Iz tega lahko sklepamo, da velikost občine ne igra pomembnejše vloge, saj torej tako male kot velike občine izražajo željo po širših zakonskih pristojnostih.

16. V skupini občin do 3000 prebivalcev je 47,8 % županov, ki menijo, da ima v njihovi občini največji vpliv na odločanje občinski svet; v skupini občin s 3000–5000 prebivalci 45,7 %; v skupini s 5000–10.000 pa kar 83,3 %.

17. Na drugem mestu je s 44,8 % občinski svet, na tretjem pa s samo 3,8 % občani.

18. V letu 2003 so se župani slovenskih občin v še nekoliko višjem deležu (58,8 %) odločili za odgovor, da so naloge preozke; dobra tretjina (36,4 %) jih je sodilo, da so pristojnosti občin v Sloveniji ustrezne; da so preširoke, pa jih je odgovorilo samo 4,2 % (Brezovšek 2005: 80).

Tabela 2: Obseg zakonsko določenih pristojnosti občin glede na velikost občin (v odstotkih).

	pristojnosti občin so preozke	pristojnosti občin so preširoke	pristojnosti so ustrezne	ne vem
občine z do 3000 prebivalcev	52,2	8,3	37,5	0
občine s 3000–5000 prebivalci	51,4	10,8	37,8	0
občine s 5000–10.000 prebivalci	47,4	0	42,1	10,5
občine z 10.000–15.000 prebivalci	45,4	9,1	36,4	9,1
občine s 15.000–20.000 prebivalci	69,2	0	23,1	7,7
občine z 20.000–30.000 prebivalci	100	0	0	0
občine z nad 30.000 prebivalcev	80	20	0	0

Vir: Raziskava »Župani in podžupani« (2012).

Župane pa smo povprašali tudi o pristojnostih občine na konkretnih področjih; šlo je za njihovo oceno, ali imajo občine na posameznem področju premalo ali preveč pristojnosti.¹⁹ Izmed različnih področij izstopa urejanje prostora, za katerega župani menijo, da imajo na tem področju izrazito premalo pristojnosti – povprečna ocena 1,62. Po drugi strani pa je najvišje povprečje ocen (3,12) dobilo področje razvoja športa in rekreacije, kar nakazuje, da je tukaj pristojnosti morda nekoliko preveč.

3 Zaključek

V prispevku smo analizirali odnose znotraj izvršilne veje oblasti v slovenski občini (odnos župana do občinske uprave oz. DOU) ter odnose med županom kot nosilcem izvršilne veje oblasti in občinskim svetom kot nosilcem zakonodajne veje oblasti v slovenski občini. Institucionalna izhodišča določajo, da je v skladu z organizacijo dela občine in porazdelitvijo pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe funkcija župana eksekutivna (izvrševalna) in koordinativna (usklajevalna). Ugotavljamo, da ima župan v slovenski občini izredno širok spekter pristojnosti, ki se je od ponovne uvedbe lokalne samouprave na Slovenskem v letu 1995 le še povečeval in širil, medtem ko je normativno določena vloga najvišjega zakonodajnega telesa v občini (občinskega sveta) v istem obdobju v rahli regresiji, pa naj bo to posledica ukinitve funkcije predsednika občinskega sveta v letu 1998 ali imenovanj podžupanov izmed članov občinskega sveta od leta 2005 naprej.

Občinsko upravo neposredno vodi DOU, ki je zaradi svojega položaja najpogostejše v stiku z županom. Med župani in DOU smo izvedli anketno raziskavo; pridobljeni podatki so nam osvetlili dejanske odnose med obema akterjema. Pri analizi norma-

19. V21: »Našteli vam bomo posamezna področja, na katerih imajo slovenske občine določene pristojnosti in na njih izvajajo posamezne programe in politike. Prosimo Vas, da na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni *premalo pristojnosti* in 5 *preveč pristojnosti*, ocenite ustreznost sedanjega obsega občinske pristojnosti na posameznem področju.

tivnega okvira nas preseneča predvsem županova avtonomnost glede imenovanja in razreševanja ter (ne)pooblaščenja DOU za izvajanje nalog iz njegovih (županovih) pristojnosti. Ugotavljamo, da so pristojnosti in funkcije DOU izredno skope in neopredeljene (neposredno vodenje občinske uprave), na podlagi županovega pooblastila pa lahko izvaja še druge naloge (ki pa niso nikjer opredeljene; določi jih župan sam). Trenutna zakonodaja dopušča, da je najvišji in najbolj usposobljen javni uslužbenec v občini formalno povsem podrejen županu, ki mu je odgovoren za delo celotne občinske uprave; poleg tega ga župan po lastni volji imenuje, razrešuje in pooblašča za izvajanje določenih nalog. Tudi pridobljeni podatki so podprli domneve o podrejenosti DOU županu. Še več, pri obeh skupinah anketirancev sinteza odgovorov pokaže, da lahko večino slovenskih občin uvrstimo v tako imenovano skupino občin z močnim županom, kjer DOU nima pooblastil za izvajanje nalog iz županove pristojnosti oziroma so njegova pooblastila zanemarljiva.

Pri preučevanju odnosov med župani in občinskim svetom smo se najprej dotaknili koalicijskega povezovanja. Kljub temu da je zaznati zgolj polovično prisotnost koalicij v slovenskih občinah, župani menijo, da večina v občinskih svetih večinoma ne zavira razvojne naravnosti občine. Slednje potrjujejo tudi izražena mnenja skoraj 95 % županov, da občinski svetniki zavrnejo manj kot četrtno zadev, ki jih župani predlagajo občinskemu svetu v sprejem. Kljub redkosti stikov med župani in občinskimi svetniki je njihovo sodelovanje dobro, kar potrjuje tudi precej visoka ocena županov o splošnem sodelovanju z zakonodajnim telesom. Tudi kar se tiče razdelitve pristojnosti med izvršilnim in zakonodajnim organom, večina županov meni, da je aktualna ureditev lokalne samouprave ustrezna. Župane smo povprašali še po njihovi oceni obsega splošnih pristojnosti, ki jih imajo občine; več kot polovica županov meni, da so pristojnosti občin premajhne, še posebej na področju urejanja prostora.

Naj se na tej točki vrnemo k našemu teoretičnemu izhodišču – idealnim modelom vladanja na lokalni ravni Mouritzena in Svare (2002). Normativna ureditev slovenskega sistema lokalne samouprave sicer določa, da je najvišji organ občine občinski svet, vendar pa natančnejša analiza zakonskih pristojnosti in še zlasti prakse nagiba tehtnico v prid župana, kar potrjujejo tudi opravljene empirične raziskave. Mouritzen in Svare (2002) sta opredelila, da je v *modelu močnega župana* ta zakonsko odgovoren za izvršilne funkcije v občini, kar v slovenski ureditvi vsekakor drži. Drugič, župan svobodno odloča o izbiri, zaposlitvi in prekinitvi delovnega razmerja najvišjega javnega uslužbenca v občini. Še več, svobodno odloča tudi o prenosu pooblastil za izvajanje nalog iz županove pristojnosti na DOU. Tretjič, kar se tiče odnosa med županom in občinskim svetom, bi lahko – še posebej glede na podatke o nizkem odstotku zavrnjenih predlogov župana s strani občinskega sveta – zapisali, da župan v veliki meri nadzira delovanje občinskega sveta; je pa res, da je zakonodajalec predvidel, da tudi občinski svet nadzira delovanje župana. Glede na vse zapisano sklepamo, da se večina slovenskih občin najbolj približa modelu močnega župana. Župan slovenske občine nedvomno igra osrednjo vlogo v sistemu lokalne samouprave in si ta položaj želi še bolj utrditi.

Literatura

- Aberbach, D. Joel, in dr. (1981): *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. London in dr.: Harvard University Press.
- Armstrong, Michael (1994): *How to be an even better manager*. London: Kogan Page.
- Bačlija, Irena (ur.) (2012): *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*. Maribor: Lex localis.
- Brezovšek, Marjan (2005): Velikost in naloge občin v Sloveniji. V M. Brezovšek in M. Haček (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*: 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan, in dr. (2008): *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grad, Franc (1998): *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Haček, Miro, in dr. (2008): *Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Heinelt, Hubert, in Hlepas, Nikolaos-K. (2006): *Typologies of Local Government Systems*. V H. Bäck in dr. (ur.): *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*: 21–42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens, in Sharpe, Lawrence J. (ur.) (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analysis of Twenty Western Industrialized Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Kaučič, Igor, in Grad, Franc (2008): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Miglič, Gozdana, in Vukovič, Goran (2006): *Spretnosti vodenja in sporazumevanja*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.
- Mouritzen, Poul Erik, in Svava, James H. (2002): *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Možina, Stane (1996): *Človeku prijazno in uspešno vodenje*. Ljubljana: Panta Rhei – Sineza.
- Page, Edward, in Goldsmith, Michael (1987): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Los Angeles: SAGE.
- Prašnikar, Astrid (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V S. Vlaj (ur.): *Župan in občina*: 45–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Ribičič, Ciril (ur.) (1999): *Zbornik: regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Riker, William H. (1962): *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Svava, James, H. (1990): *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. New York: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry (1991): *The politics of local government*. London: Basingstoke, MacMillan.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava – občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vlaj, Stane (ur.) (2004): *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.

Viri

- (2003): Raziskava »Lokalna demokracija v RS«. Ljubljana: Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede.
- (2011): Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni«. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij, Fakulteta za družbene vede.
- (2012): Raziskava »Župani in podžupani«. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij, Fakulteta za družbene vede.
- Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (1. 7. 2012).
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (1. 7. 2012).

Summary

The paper aims to analyze the relationship between legislative (municipal council) and executive (mayor, deputy-mayor) branch of power in Slovenian system of local self-government. In the centre are the roles of the mayor, director of municipal administration (DMA) and municipal council and also the relationship (which has significantly changed during past two decades) between the mayor and latter two bodies. The theoretical anchor of the contribution is work from Mouritzen and Svava (2002), where they categorize ideal models of executive government at the sub-national levels of government and the relations inside the executive. These models are: (1) The strong-mayor form, (2) The committee-leader form, (3) The collective form and (4) Council manager form. With the use of data gathered in 2011 and 2012 in majority of Slovenian municipalities we will analyze the governing of the mayor and his relations towards the DMA and municipal council. We will put an emphasis on basic research question, to which of four before mentioned models Slovenian model of local self-government is most alike. Based on mentioned empirical researches we will analyze the functioning of the executive and legislative branches of power and their mutual relations, starting from the assumption that the relations do not correspond quite rigidly defined normative frameworks, but in practice often exceed them.

Institutional origins determine that in municipal organisational structure and division of authority inside the municipal representative bodies, Slovenian mayor performs both executive and coordinative functions. Mayor's duties toward the municipal council include summoning the municipal council to the meetings and leading those meetings, but at the same time mayor hasn't the right to actually vote in the municipal council. As the executive mayor is above all competent for the execution of various decisions made by the council. We found out in our empirical research that despite the rareness of contacts between mayor and councillors their cooperation is seen as positive by majority of mayors. Mayors also expressed their opinion that majority in municipal council almost never hinder municipal development on ground of political reasons.

We have also analysed the relations between the mayor and municipal administration and ascertain, that directorship of municipal administration is the single most important task of the mayor, not only normatively, but also in opinion of the Slovenian mayors. This task gives the mayor the possibility to propose and implement his own municipal policies. Most often mayor gives power of attorney to the DMA; we were rather surprised how normative framework is inexact in establishing this relationship. The mayor has free hands to appoint or to dismiss the DMA at any time and has also free hands to authorise the DMA the power of attorney. We also ascertain that competences of DMA's are rather undefined and that DMA's can carry out a number of tasks, originally appointed to the mayor, if the mayor chooses to give the DMA the power of attorney. On the basis of the analysis of answers acquired from DMA's and mayors we can conclude that majority of Slovenian municipalities belong to the strong-mayor form according to the models of Mouritzen and Svava (2002). When analysing the relationship between the mayor and municipal council we established that the mayor in great extend does in fact control the operation of municipal council; it is also true, at least normatively, that municipal council can also control the mayor, but in praxis rarely chooses to do so. Slovenian mayor plays the most influential role in Slovenian local self-government and the observed desire of the mayor is to further strengthen and consolidate this role.

Podatki o avtorjih:

izr. prof. dr. Miro Haček

izredni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani in raziskovalec na Centru za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.

Je tudi podpredsednik Slovenskega politološkega društva.

e-naslov: miro.hacek@fdv.uni-lj.si

Simona Kukovič

asistentka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani in raziskovalka na Centru za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.

E-naslov: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si

Anja Grabner

e-naslov: anjagrabner@gmail.com