

INSTITUCIONALNI VIDIKI LOKALNEGA POLITIČNEGA VODENJA V EVROPI: PRIMERJALNA ANALIZA**

Povzetek. Avtorja v prispevku proučujeta krepitev političnega in upravnega lokalnega vodenja, opaznega v reformah sistemov lokalnih oblasti v večini evropskih držav, pri čemer pomen organizacije izvršilne oblasti na lokalni ravni povezujeta z vprašanjem, kje se nahaja moč (oblast), kdo jo izvršuje in kdo odloča o čem. Pri tem analizirata v mednarodnem okolju že uveljavljene tipologije horizontalnih odnosov med organi lokalne oblasti. Lokalno vodenje obravnavata kot politično institucijo, ki v preseku formalnih in neformalnih pravil zagotavlja okvir, s pomočjo katerega razumemo delovanje in identificiranje različnih akterjev v političnih procesih na lokalni ravni.

Ključni pojmi: lokalno politično vodenje, moč, delitev oblasti, tipologija, reforme, sistemi lokalne oblasti, Evropa

Uvod

Vse od leta 1980 so po vseh evropskih državah sistemi lokalnih oblasti izkusili pomembne institucionalne spremembe, še posebej v dveh institucionalnih dimenzijah. Prvič, strategija in logika reform sta bili zastavljeni v smeri krepitve političnega in izvršilnega vodenja kot tudi izboljšanja (notranje) upravljalvske sposobnosti ter tako okrepitve »klasičnega« osnovnega namena splošnega dobro, zavezanega k izvoljeni obliki lokalne oblasti. Drugič, dodatna strategija reforme, usmerjena k novemu javnemu menedžmentu, in politika liberalizacije trga Evropske unije sta bili namenjeni (zunaj) reorganizaciji lokalne oblasti, in sicer s pomočjo zunanjih izvajalcev ali privatiziranja funkcij lokalne oblasti z namenom pravilnega delovanja zunanjih akterjev. Konceptualno in terminološko se napaja in umešča v debato o vladovanju (Rhodes, 1997; Pierson, 2000; John, 2001); takšna omrežja akterjev običajno delujejo zunaj lokalnega upravljanja in so opredeljena v

* Dr. Marjan Brezovšek, redni profesor na Fakulteti za družbene vede; asist. Simona Kukovič, mlada raziskovalka in doktorska kandidatka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Pregledni znanstveni članek.

analitično-opisnem razumevanju diskurza o vladovanju – kot strukture vladovanja (Wollman, 2012: 42).

V tem prispevku, ki pomeni prvo tovrstno celostno študijo v Sloveniji, se bomo usmerili predvsem na prvo institucionalno dimenzijo, torej v zahteve po krepitvi političnega in upravnega lokalnega vodenja, ki so zaznamovale reforme sistemov lokalnih oblasti v večini evropskih držav. V prispevku analiziramo institucionalni razvoj lokalnega vodenja v evropskih državah in predstavljamo v mednarodnem okolju že uveljavljene tipologije horizontalnih odnosov med organi lokalne oblasti. S tem prispevkom želimo prikazati tokove reform, ki so zajele evropske sisteme lokalne oblasti, ter pojasniti institucionalne spremembe, ki se odražajo na delitvi oblasti med ključnima vejama oblasti, torej zakonodajno in izvršilno, na lokalni ravni.

Razprave o reformah so bile v večini evropskih držav motivirane in usmerjene še posebej z dveh skrb vzbujajočih vidikov. Prvič, lokalnim strukturam je bilo očitano pomanjkanje preglednosti in odgovornosti, kar se ne nazadnje vidi v upadu volilne udeležbe (demokratski deficit); in drugič, pojavila se je domneva, da je lokalna oblast zaradi tradicionalnih institucionalnih določil vedno manj sposobna obvladati vse bolj kompleksne in zahtevne socialne, ekonomske ter okoljske probleme in izzive (izvedbeni deficit). Razprave o reformi (institucionalni preobrazbi) lokalnega političnega vodenja so tako odraz potreb lokalne oblasti (vlade), da se sooči s procesi urbanizacije, globalizacije, evropeizacije, povečanih potreb po javnih storitvah in naraščajočem participativnem pritisku v okviru predstavniškega sistema.

Te razprave so potekale tako v severnoevropskih (anglo), južnoevropskih (napoleonskih) kot v srednjeevropskih različicah lokalne samouprave (Denters in Rose, 2005; Goldsmith in Page, 2010), niso pa obšle niti držav, ki so odpravile prejšnjo komunalno (socialistično) ureditev lokalne samouprave. Zaskrbljenost glede politične odgovornosti, demokratičnega vladovanja, državljanske vključenosti ter vloge in kakovosti lokalne demokracije so vprašanja, okrog katerih se je osredotočila razprava o preobrazbi lokalnega političnega vodenja po vsej Evropi (Berg in Rao, 2005). Lokalno vodenje je tako postalo stalna tema modernizacije lokalne oblasti, zlasti vodenje, ki je vidno, močno ter usmerjeno navzven k skupnosti, in ne samo navznoter k svetu, tj. prostorsko zasnovano vodenje (Hambleton, 2011).¹

Pomemben del razprave o lokalnem političnem vodenju se nanaša na

¹ Tako imenovano prostorsko utemeljeno vodenje (*place-based leadership*) je po Robinu Hambletonu (2011) v širšem smislu državljansko vodenje, ki ima pomembno vlogo pri orkestrirani vlogi lokalne vlade v hitro spreminjajočem se okolju. Tovrstno vodenje se nanaša na vse dejavnosti vodenja, ki služijo javnim ciljem v dani lokalni skupnosti, torej skrbi za skupnosti, ki živijo na posebnem »prostoru«. Pomembni so torej geografski (teritorialni) vplivi odločitev v okviru tega vodenja, ki ga sestavljajo politično, menedžersko/profesionalno in skupnostno vodenje.

to, kdo bi moral izbirati lokalne politične voditelje oziroma župane: volivci ali svetniki, ki naj bi jih izvolili. Težnja po neposrednih volitvah županov v Evropi (in tudi drugod po svetu) izhaja iz zahteve po politični legitimnosti, ki jo neposredne volitve zagotavljajo, in seveda iz potrebe po učinkovitejšem, odgovornejšem ter vidnem in spoznavnem političnem vodenju (John in Gains, 2006). Ta razprava se ujema tudi s premikom povsod po Evropi od lokalne vlade (*local government*) k lokalnemu vladovanju (*local governance*), tj. od klasične tradicionalne lokalne oblasti s hierarhično in zaprto vladno (oblastno) strukturo k bolj fragmentiranim in decentraliziranim omrežjem.² »Lokalno vladovanje je v nasprotju z monopolistično, hierarhično in tehnokratsko vladavino lokalno omrežje različnih subjektov (javnih, zasebnih, prostovoljnih), ki so medsebojno povezani, tako da se lahko pogajajo in vključujejo v oblikovanje javnih zadev in njihovo uresničevanje« (Brezovšek, 2012). Lokalno vodenje je v tem okviru po daljši prevladi menedžerskih pristopov k lokalnim problemom pridobilo pomen, hkrati pa se je tudi institucionalno prilagodilo spremenjenim okoliščinam, ki so terjale močnejše, strateško vodenje.

Lokalni voditelji bi morali postati bolj profesionalni, strateški, odzivni in omrežni (Gains, 2007). Takšne različne vloge voditeljev na lokalni ravni izhajajo iz institucionalne prilagoditve lokalne demokracije lokalnemu vladovanju (Burns, 2000; Sweeting in Copus, 2012). Različni koncepti lokalne demokracije predpostavljajo različne naloge, funkcije in reformne strategije za lokalno politično vodenje (Haus in Sweeting, 2006). Predstaviška demokracija je na podlagi empirično dokumentiranih teženj usmerjena k močnejši obliki vodenja v horizontalnih odnosih moči (oblasti) na lokalni ravni, skrb za profesionalizacijo zahteva učinkovitejše vodenje, šibka povezanost volivcev in predstavnikov pa vidno in odgovorno vodenje. Uporabniška demokracija je v skladu z izzivi demokratičnega odločanja in zagotavlja učinkovite javne preskrbe, privatizacije in kvazitržnih odnosov najtežnje povezana s strateškim vodenjem. Participativna demokracija zahteva odzivno vodenje, ki je povezano z državljani in ki zaobide ustaljene interese (npr. strank); pomembno je torej, kako lokalni voditelji vidijo participacijo državljanov – ali kot postopek, formalnost ali interakcijo med odločevalci in javnostjo. Omrežna demokracija predpostavlja, da je zaradi vse večje zapletenosti okolja osredotočenost na menedžment omrežij v osrčju oblikovanja politik, vloga voditeljev pa usklajevanje različnih sektorjev, ki zahtevajo skupno delovanje, kar vključuje tudi vertikalna razmerja moči (oblasti) v okviru upravnega sistema (Aars in Fimreite, 2005; Haus in Sweeting, 2006). Empirične raziskave na lokalni ravni pri tem vedno znova opozarjajo, da

² V fragmentiranem sistemu neposredne volitve županov zagotavljajo višjim ravnam oblasti posamičnega, močnega lokalnega politika, s katerim lažje usklajujejo zadeve.

posamezne oblike lokalne oblasti ne morejo maksimirati vseh pomembnih vidikov lokalne demokracije hkrati (Berg in Rao, 2005), in čeprav gre za neizključujoče komponente lokalne demokracije, te niso vedno v sozvočju, pač pa med njimi obstajajo tudi napetosti; lahko pa jih razumemo tudi kot konkurenčne interpretacije oziroma predloge za organizacijsko uresničevanje lokalne demokracije (oblasti).

Procesi vladovanja lahko s svojo nehierarhično in policentrično strukturo, ki se razvija kot omrežja (in partnerstva), okrepijo lokalno demokracijo, saj predstavljajo razpršitev političnega vpliva od predstavniških političnih institucij k državljanom in omogočajo novim skupinam vstopanje v politične procese ter vplivanje na odločanje in rezultate (Brezovšek, 2009: 644). Po drugi strani pa ni mogoče spregledati, da so odločitve sprejete v zapletenih odnosih med številnimi akterji z različnimi prioritetami, kar povzroča probleme koordiniranja in odgovornosti. Ti izvirajo iz pomanjkanja formalnih postopkov, ki so nujni za uresničevanje demokratičnih političnih procesov.³ Neformalnim omrežjem ni treba pojasnjevati odločitev kritični javnosti, povečana vključenost neizvoljenih akterjev v procese odločanja pa postavlja pod vprašaj tradicionalne volilne kanale odgovornosti. Vladovanje tako s svojim fragmentiranjem institucionalizirane politične moči (oblasti) pomeni povečane pritiske na vodenje (John, 2001: 16–17), saj elite in množice od voditeljev zahtevajo, da povežejo skupaj različne sektorje in akterje v okviru lokalnega odločanja, delujejo kot podjetniki v močno tekmovalnem okolju, ljudem pa omogočijo identificiranje z njimi. Odgovor na te zahteve je okrepljena izvršilna oblast tako z institucionalnega kot behavioralnega vidika.

Vodenje je ključno za delovanje in uspeh lokalnega vladovanja (Borraz in John, 2004). Odzivno, uspešno in odgovorno vladovanje zahteva močne, pa tudi kreativne voditelje, ki dajejo usmeritve pri oblikovanju lokalnih politik ter koordinirajo delovanje posameznikov in organizacij ter sodelujejo pri obnovi lokalne identitete. Tradicionalni voditelji s svojo formalno politično avtoriteto, oblastjo nad drugimi tako ne ustrezajo več spremenjenim razmeram fragmentirane lokalne skupnosti z različnimi vrednotami in konfliktnimi interesi ob hkratni potrebi po zagotavljanju vzajemne soodvisnosti različnih deležnikov vladovanja. Nova oblika vodenja, ki izhaja iz sodelovanja z drugimi za doseganje kolektivnih in konsenzualnih rezultatov, je pospeševalno vodenje (*facilitative leadership*) (Svara, 2008; Bussu in Bartels, 2013). To izvira iz delovanja številnih, je decentrirana praksa, ki

³ Vsekakor so opozorila na negativne vplive lokalnega vladovanja za demokracijo, saj sedanje obdobje multilegitimnosti prinaša nove probleme upravljanja in vodenja (Goss, 2001: 23). Weber in Khademan (2008) pa v svojem eseu opozarjata, da je tipična hierarhična birokracija lahko tudi ovira za škodljive težave pri informiranju in znanju, ki si ga delijo številni različni in soodvisni akterji. Omrežja prav tako različno oddaljujejo politične procese od demokratičnih organizacij. Lokalno vladovanje je kot nevtralen koncept prej prilagoditev lokalne demokracije lokalnemu gospodarstvu kot pa nasprotno.

izhaja iz struktur, procesov in interakcij ter je tesno povezana s soodvisnostjo deležnikov. Čeprav nekateri opozarjajo na pomanjkanje opozicije pri takšnem stilu vodenja, pa mu ne smemo odrekati spodbujanja identifikacije s procesi participacije vseh zainteresiranih ter usklajevanja različnih interesov in s tem tudi določene legitimnosti. Ključna problema sta spodbujanje novih oblik demokratične mobilizacije in preprečevanje nevarnosti razvoja tega načina vodenja v tehnokratsko vodenje s funkcionalistično racionalnostjo namesto demokratične inovativnosti in k sodelovanju usmerjene zavesti vseh akterjev. Nekateri (Gains et al., 2007: 12) pri tem zagovarjajo, da je od vseh modelov izvršilne oblasti na lokalni ravni temu načinu vodenja najbližji županski model z zagotavljanjem dostopnosti in transparentnosti, partnerstva, nestranskarstva in večje učinkovitosti.

Pomembno razsežnost lokalnega vodenja tako predstavlja institucionalna ureditev izvršilne oblasti na lokalni ravni, ki je predmet številnih institucionalnih reform lokalne oblasti. Naša analiza lokalnega vodenja je zato postavljena v institucionalni kontekst, pri čemer je pomen organizacije izvršilne oblasti na lokalni ravni povezan z vprašanjem, kje se nahaja moč (oblast), kdo jo izvršuje in kdo odloča o čem. Lokalni politični voditelji so postavljeni v celotno strukturo lokalnih institucij, funkcij in pristojnosti. Lokalno vodenje obravnavamo kot politično institucijo, ki v preseku formalnih in neformalnih pravil oblikuje vodenje politikov, javnih uslužbencev in državljanov (ga pa ne določa); torej zagotavlja okvir, s pomočjo katerega razumemo delovanje in identificiranje različnih akterjev v političnih procesih na lokalni ravni (Leach in Lowndes, 2007). Institucije v normativnem smislu omogočajo akterjem, da dosežejo pomen in vrednost v sklopu stabilnega okvira priloženosti in omejitev. Cilj reformiranja lokalne oblasti so institucije lokalnega vodenja in ne posamezni voditelji. Sprememba institucionalnega okvira ali institucionalne matrice (North, 1990) pomeni za akterje tudi spremenjen občutek za to, kaj je mogoče in zaželeno. Čeprav je institucionalne spremembe težko doseči, saj zahtevajo tudi spremembo vrednot in identitete, pa so zelo pomemben del reformnih prizadevanj na lokalni ravni. Takšen pristop z vidika novega institucionalizma pomeni širši konceptualni okvir, v katerem so za obravnavo pomembni tako struktura kot tudi kontekst in stvarno delovanje oziroma praksa lokalnega političnega vodenja.

Razvoj lokalnega vodenja v Evropi: institucionalni vidiki

Z vidika političnega vodenja na lokalni ravni, ki vključuje način izbire voditelja, stil odločanja ter odnose z institucijami centralne oblasti, sta do osemdesetih let 20. stoletja prevladovali dve »idealni« obliki vodenja: relativno močno lokalno politično vodenje, pri katerem imajo župani pomembno vlogo pri artikulaciji interesov in vzpostavljanju ravnovesja

moči (oblasti) ter šibkejši vzorec lokalnega vodenja ob večjih virih in avtonomiji lokalne oblasti (Page in Goldsmith, 1987; Wollmann, 2009). V prvem primeru imamo močnega župana, ki je tradicionalno povezan z Južno Evropo oziroma post-napoleonskimi državami, v katerih so lokalne skupnosti (občine) praviloma majhne in imajo malo funkcij, župan pa predstavlja politično skupnost in posreduje v odnosih s centrom, v čemer najdemo temelje njegove legitimnosti (Page, 1991). Šibko lokalno politično vodenje, ki je (bilo) značilno za Severno Evropo, pa je povezano s kolektivnim načinom vodenja in v številnih primerih z večjo vlogo političnih strank, župan pa ima instrumentalno vlogo, tj. zagotavlja privolitev različnih delov organizacije in upravljanja javnih storitev; večje lokalne skupnosti imajo v tem primeru več funkcij in diskrecije. Če je v prvem modelu način vodenja bolj predsedniški in usmerjen k vlogi lokalnih uglednežev, pa v drugem modelu prevladuje parlamentarni in konsenzualni stil odločanja. Od devetdesetih let naprej smo priče različnim razvojnim težnjam, ki pomenijo presek z nekaterimi tradicionalizmi, še zlasti pri bolj kolektivnih in konsenzualnih oblikah vodenja.

Med evropskimi državami sta se oblikovala dva glavna tokova sprememb, in sicer prvi (*kvazi*) *parlamentarizacija uprav s sistemi odborov* ter drugi (*kvazi*) *prezidencializem z obliko izvoljenih županov*. Prva oblika je značilna za Anglijo, kjer je bil tradicionalni sistem odborov zamenjan z obliko vodja-kabinet, ki spominja na kabinet vlade na centralni ravni in pomeni (kvazi)parlamentariziranje lokalne oblasti z vodjo, ki spominja na položaj lokalnega premiera. Na Švedskem je bil izbran manj radikalen in bolj postopen pristop k reformiranju tradicionalne lokalne oblasti sistema odborov, tako da so bile sektorske odgovornosti odborov načeloma obdržane, medtem ko so bile odločevalske strukture dekollektivizirane (Larsen, 2002: 118) in kvaziparlamentarizirane (Wollmann, 2012: 50). Položaj glavnega odbora je bil okrepljen in postavljen je bil položaj individualnega vodje (lokalni premier). Zagotavljanje takšne oblike lokalne oblasti je bilo karakterizirano z: »veliko akterjev in nekaj močnih vodij« (Montin, 2005). Druga oblika kvaziparlamentariziran svet plus iz sveta izvoljen (izvršilni) župan je bila iznajdba francoske (porevolucionalne) občinske zakonodaje iz devetdesetih let 18. stoletja in je pozneje – pa vse do danes – prevladala v kontinentalnih evropskih državah. V Nemčiji, kjer je lokalna zakonodaja v pristojnosti dežel, sta dve od njih (Baden-Württemberg in Bavarska) izstopali od tradicionalnega kvaziparlamentarnega vzorca že leta 1950, saj sta uvedli neposredne volitve izvršilnega župana, in sicer po vzoru ZDA. V začetku devetdesetih let 20. stoletja so zaporedoma – v nekakšnem izomorfizmu od dežele do dežele – tudi vse druge dežele sprejele in uzakonile neposredno izvoljenega župana kot različico lokalne prezidencializacije. Po vzoru ZDA so v nekaterih deželah v zakonodajo umestili tudi postopke odpoklica župana kot neposreden

demokratičen popravek zaradi povečanja županove moči, tako da je lahko aktualni župan odstavljen na podlagi lokalnega referenduma (Vetter, 2006; Vetter in Kersting, 2003). V Italiji se je v luči korupcijskega škandala, ki je pretresel politični strankarski sistem v poznih devetdesetih letih 20. stoletja, zgodila pomembna institucionalna reforma, katere učinki so bili vidni leta 2003 z neposredno izvoljenim županom (Bobbio, 2005: 40). Leta 1990 je sledila transformacija na Madžarskem; sprva so neposredno volili župana le v majhnih občinah, nato pa so leta 1994 z namenom močnejše politične in operativne stabilnosti lokalne oblasti to prakso razširili na vse občine (Temesi, 2000: 355).

Poleg (kvazi)parlamentarizacije uprav s sistemi odborov ter (kvazi)prezidencializacije z obliko izvoljenih županov se je pojavila še »kvaziparlamentarna županska oblika«. V Franciji je nastala kvaziparlamentarna lokalna oblast z županom, ki ga je izvolil občinski svet. Tako je proces volitev občinskega sveta približal neposredne volitve izvršilnega župana. Poleg tega se je zaradi dvojne vloge v skladu z načelom *cumul de mandats*, ki jo imajo številni župani kot izvoljeni člani državnega zbora in hkrati tudi senata (Hoffmann-Martinot, 2003: 166), francoski župan povzpел na močan položaj, primerljiv z lokalnim predsednikom, če ne celo z lokalnim monarhom (Mabileau, 1994: 353), ki zasenči in postavlja na stranski tir voljeni svet (Kerrouche, 2005). Po tranziciji Španije leta 1978 je državna zakonodaja v letu 1985 v skladu s špansko predfrankovo tradicijo lokalne oblasti zagotovila obliko (kvazi)parlamentarnega sveta plus iz sveta izvoljenega župana. Čeprav so župani uradno izvoljeni v občinskem svetu, so v realnosti lokalni politiki, ki jih, podobno kot v Franciji, lahko poimenujemo lokalni predsedniki (Wollmann, 2012: 51).

Strategija okrepljene izvršilne oblasti na lokalni ravni kot odgovor na dileme odgovornosti in koordinacije, izhajajoče iz lokalnega vladovanja, izhaja tako iz personalizacije selekcije voditeljev v prvem primeru in iz koncentracije izvršilne oblasti v rokah posamičnih voditeljev, pri čemer sta obe težnji zelo skoncentrirani v uradu župana. Zahteve po okrepljenem vodenju na lokalni ravni, ki so osredotočene na vlogo župana, se tako uveljavljajo ali z institucionalnimi reformami (konstitucionalizem) ali s poskusi preobrazbe njihove vloge v okviru trenutne ureditve. V prvem primeru gre za različne stopnje in oblike volilne personalizacije in izvršilne dekolektivizacije, v drugem primeru pa za bolj podjetniški videz v širših omrežjih. Neposredne volitve županov zagotavljajo povezanost državljanov in voditeljev, kar naj bi rešilo problem legitimnosti in povečalo stopnjo odgovornosti, torej tudi revitaliziralo (lokalno) demokracijo (Steyvers et al., 2008).⁴

⁴ Neposredne volitve županov imajo tudi mehkejša različica, npr. za župana je imenovan kandidat, ki je dobil večino na listi ali pa je dobil največ preferenčnih glasov v vladajoči koaliciji (Francija, Španija);

Z vidika koordiniranja, integriranja in usmerjanja pa naj bi župan postal politični posrednik, ki zagotavlja sintezo različnih interesov (koalicij), kar je mogoče doseči s koncentracijo izvršilne oblasti v obliki dekolektiviziranja političnega vodenja oziroma jasnejše oblike ločitve izvršilne in zakonodajne oblasti. Povezanost volilne in funkcionalne okrepitve vodenja nedvomno vodi k idealnemu tipu močnega župana, pri čemer pa je treba pripomniti, da je funkcionalni vidik neposredne legitimnosti prej izjema kot pravilo v Evropi (Guerin in Kerrouche, 2008).

Konsenzualne demokracije kontinentalne Evrope s parlamentarno lokalno oblastjo ter posredno izvoljenimi ali imenovanimi župani in kolektivno izvršilno oblastjo niso najbolj naklonjene močnemu voditelju, tudi zaradi številnih alternativnih veto točk in igralcev. Vendar pa tudi v teh državah pogosto zaznamo težnjo ali zahtevo po okrepljenem vodenju (Nizozemska in Belgija), ne da bi to vodilo k neizogibnemu razvoju institucionalnega modela močnega župana; v tem primeru je namreč bolj v ospredju preobrazba vsebine oz. načina vodenja, tj. resničnega vodenja župana po izvolitvi. Naraščajoča kompleksnost in fragmentarnost lokalnega odločanja sta izraženi v potrebi po okrepitvi in posebni obliki vodenja, ki je osredotočeno na vlogo župana pri razvijanju strateških in policy usmeritev, oblikovanju in vzdrževanju omrežij ter implementaciji politik (Leach in Wilson, 2000). To je posebna, podjetniška vrsta županskega vodenja, ki išče priložnosti za lokalni razvoj, s čimer sta povezana tudi vizija in inovativno reševanje problemov. Okrepljena vloga lokalnega političnega vodenja pa je vidna tudi v državah s parlamentarno in konsenzualno tradicijo, in sicer s premikom k bolj prezidencialni obliki namesto obravnave voditelja kot prvega med enakimi. S prezidencializacijo lokalnega političnega vodenja in brez spreminjanja formalne strukture se moč voditelja poveča na podlagi različnih virov in avtonomije v okviru izvršilne oblasti in stranke, prav tako pa tudi v volilnem procesu, v katerem dobi župan osrednji položaj. Prezidencializacija vloge župana je sestavljena iz izvršilne, strankarske in volilne razsežnosti, kar predstavlja pot k razumevanju okrepljenega vodenja v konsenzualnih lokalnih demokracijah. Močnejša vloga župana je mogoča torej tudi v državah s kontinuiteto parlamentarne in konsenzualne tradicije, ne da bi to nujno zahtevalo individualiziranje izvršilne oblasti ali neposredno volilno povezavo s pomočjo županstva.

Pri tem postavljamo vprašanje, ali so institucionalne usmeritve konvergentne ali divergentne. Skupni trend, ki se kot odziv na demokratični in izvedbeni deficit v lokalnem političnem in izvršilnem vodenju kaže v omejenih državah, je v preoblikovanju vodstvenih struktur; kljub temu pa se

ali pa v Angliji, kjer to predstavlja zmeren premik od odbora h kolegijski obliki kolektivizma v modelu vodja-kabinet (Copus, 2011).

med državami kažejo izrazite razlike v smereh reform. Anglija in Švedska sta se lotili reform v smeri lokalnega parlamentarizma, medtem ko je večina držav Kontinentalne Evrope uvedla obliko lokalnega prezidencializma. Znotraj dveh skupin držav je konvergenco zagotovo povzročil institucionalni izomorfizem (razviden iz hitrega nadaljevanja večinoma ujemajočih se reform v nemških deželah), medtem ko je vzrok za nadaljevanje divergence oziroma razhajanja med skupinama držav nedvomno v zgodovinskem institucionalizmu (»path dependency«) – v različnih institucionalnih in kulturnih tradicijah (oblika lokalne oblasti »vladanje odborov« v primerjavi z »vladanjem župana«).

Tipologije horizontalnih odnosov med organi lokalne oblasti

V politološki znanosti so se v skladu s tokovi reform izoblikovale različne tipologije, ki proučujejo horizontalne odnose med organi lokalne oblasti, hkrati pa omogočajo tudi njihovo relevantno opazovanje. V nadaljevanju prispevka bomo analizirali v znanstvenih in strokovnih krogih najpogosteje uporabljene tipologije, ki se osredotočajo na razmerja med lokalnim svetom, županom in izvršilnimi uradniki oziroma upravo.

Eno takšnih tipologij je oblikoval Wollman (2008: 280–283), ki pravi, da lahko z institucionalnega vidika med evropskimi sistemi lokalne oblasti razberemo tri glavne tipe. Njihove institucionalne značilnosti povzema v treh dihotomijah. Prva dihotomija je *monistični kompetenčni model*⁵ lokalne oblasti v primerjavi z *dualističnim*, ki temelji na porazdelitvi odgovornosti oziroma pristojnosti med izvoljenim občinskim svetom in občinsko upravo. V *dualističnem sistemu* sta funkciji ločeni, v *monističnem* pa združeni. Natančneje, v monističnem modelu lokalne oblasti je izvoljen občinski svet (edini) najvišji organ odločanja, občinska uprava pa brez pristojnosti za avtonomno odločanje deluje v skladu z navodili občinskega sveta, ki upravo tudi nadzira. Monistični (kompetenčni) model ima zgodovinske temelje v angleškem in švedskem sistemu lokalne oblasti ter tudi v sistemih drugih skandinavskih držav. V dualističnem sistemu je izvoljen občinski svet priznan kot glavni organ oblikovanja politik, vendar ima direktor občinske uprave določene pristojnosti za sprejemanje lastnih odločitev, ki ne izhajajo iz občinskega sveta. Dualistični (kompetenčni) model se je razvil v Franciji med francosko revolucijo. Njegova podlaga je v revolucionarni občinski zakonodaji iz leta 1789, ko lahko v takratni organizaciji francoske lokalne oblasti najdemo podobnosti z lokalnim parlamentarnim sistemom, saj je bilo uvedeno razlikovanje med občinskim svetom in izvršilno funkcijo, ki jo zaseda izvoljeni župan (Moreau, 2002: 76). Medtem ko je bila francoska

⁵ V angleščini: *Monistic Competence Model in Dualistic Competence Model* (Wollmann, 2008).

revolucionarna inovacija (v vseh pogledih) kratkotrajna, je postal dualistični (kompetenčni) model podlaga za sisteme lokalne oblasti v nekaterih kontinentalnih evropskih državah, kot je na primer Nemčija (Wollmann, 2008: 281).⁶ S to delitvijo je mogoče raziskovati še dodane razlike, in sicer (1) vlogo župana – (ne)izvajanje izvršilne funkcije; (2) v izvajanju izvršilne funkcije samostojno ali skupaj s kolektivnim organom in (3) v načinu, kako je župan izvoljen (Wollmann, 2004: 151–152). Druga dihotomija razlikuje med *enotnim* in *dualnim modelom nalog*.⁷ V enotnem modelu nalog so vse opravljene javne naloge, ki so lastne ali dodeljene lokalni skupnosti, izključno odločitve izvoljenega občinskega sveta. Takšen sistem najdemo na Švedskem v drugih skandinavskih državah, povezuje pa se tudi z angleškim sistemom lokalne oblasti, in sicer v fazi po tem, ko so naloge s parlamentarnim aktom dodeljene v odgovornost lokalnim oblastem (primer izdajanje gradbenih dovoljenj, o katerih odloča občinski svet). Nasprotno pa v dualnem modelu nalog lokalni organi na eni strani zagotavljajo svoje (izvirne) naloge lokalne oblasti (v skladu z veljavno zakonodajo o pristojnostih), po drugi strani pa lahko izvajajo prenesene naloge, ki jim jih dodeli centralna oblast. V nasprotju z izvirnimi nalogami, o katerih v resnici odloča občinski svet, ta nima vpliva na prenesene naloge; prav tako občinski svet nima nadzora nad prenesenimi nalogami. Temelje dualnega modela nalog najdemo v francoski lokalni zakonodaji iz leta 1789, v kateri je bila županu dodeljena dvojna vloga – deloval je kot zastopnik lokalnih interesov in kot zastopnik države. Podobno najdemo zametke dualnega modela nalog v začetku 19. stoletja v občinskih listinah nemških držav; postal pa je tudi sestavni del nemško-avstrijske tradicije lokalne samouprave, od koder se je pozneje prenesel v sisteme lokalnih oblasti držav iz Srednje in Vzhodne Evrope.⁸ V tretji dihotomiji lahko razlikujemo med *separationističnim* in *integrationističnim modelom*.⁹ Ta dihotomija se sicer nanaša na razmerje med centralno vlado in lokalno oblastjo ter bi jo zato lahko uvrstili v vertikalno dimenzijo razmerij moči, vendar ker se s to delitvijo povezujeta enoten in dualni model nalog, jo uvrščamo med horizontalno dimenzijo razmerij moči. V enotnem modelu nalog je nadzor centralne oblasti nad izvajanjem nalog lokalne oblasti običajno omejen le na pregled zakonitosti. To pomeni pravilo, da sta tako institucionalno kot funkcionalno lokalna in državna oblast oziroma raven

⁶ Dualistični (kompetenčni) model je bil še posebej poudarjen v Pruski mestni listini iz leta 1808, v kateri je bila zapisana dualistična kolektivna oblika; pa tudi v drugih nemških državah, kjer je bil sprejet dualistični (kompetenčni) model v obliki občinskega sveta in posameznega župana.

⁷ V angleščini: Uniform Task Model in Dual Task Model (Wollmann, 2008).

⁸ Tudi tukaj navajamo primer gradbenih dovoljenj, ki je v Franciji in Nemčiji v skladu z dualnim modelom nalog v odgovornost prenesena naloga lokalni oblasti in je (v skladu z dualističnim kompetenčnim modelom) v pristojnosti lokalne izvršilne veje oblasti ali uprave ter izvoljeni občinski svet nima nanjo nikakršnega vpliva ali nadzora nad njenim izvajanjem.

⁹ V angleščini: Separationist Model in Integrationist Model (Wollmann, 2008).

razdeljeni in ločeni, kar v znanstveni literaturi opisuje tudi pojem separationistični model. Švedski sistem popolnoma ustreza separationističnemu modelu (nadzor švedske centralne oblasti nad lokalno oblastjo je namreč zelo ohlapen z minimalnim poseganjem v samo delovanje). Tudi za angleški sistem lokalne oblasti je bil v času njegovega razcveta v poznem 19. stoletju značilen separatinistični model; pozneje (v času thatcherizma) pa je vedno bolj pridobival elemente dualnega modela nalog, saj je centralna oblast dobila pristojnosti za strog nadzor lokalne oblasti in tudi možnost intenzivnega poseganja v njeno delovanje. Pri izvajanju prenesenih nalog v dualnem modelu nalog spada lokalna oblast pod nadzor centralne oblasti, ki običajno presega zgolj pregled zakonitosti delovanja, ampak zajema tudi ustreznost in hitrost izvajanja nalog ter dosežke lokalne oblasti. Ta vrsta nadzora centralne oblasti nad lokalno teži k temu, da se tako institucionalno kot funkcionalno ravni združujeta, vse do točke, ko se lokalna raven vključi v centralno. To zadnje v znanstveni literaturi opisuje tudi pojem integrationistični model (Wollmann, 2008: 282).

Na podlagi opisanih treh dihotomij Wollmann (2008) predlaga tipologijo dveh skupin oziroma družin držav, in sicer (1) *angleško-skandinska družina* – to ponazarja z Anglijo in s Švedsko, ki imata ukoreninjen monistični kompetenčni model in temelje enotnega modela nalog ter se zgodovinsko povezujeta s separationističnim modelom (ki pa ne velja več za angleški sistem) in pa (2) *evropska kontinentalna družina* – to ponazarja s Francijo in z Nemčijo, za kateri sta značilna dualistični kompetenčni model in dualni model nalog ter se nagiba k integrationističnemu modelu.

Naslednjo tipologijo povzemamo po Bäcku (2005: 82–83), ki je – na podlagi primerjalno ustavne analize nacionalnih vlad ter ob upoštevanju razlik med monistično organizacijo v primerjavi z dualistično in večinskega odločanja v primerjavi s konsocijalno obliko demokratičnega odločanja na lokalni ravni – predlagal razlikovanje med skupščinsko vlado, parlamentarizmom, prezidencializmom in polprezidencializmom. V modelu *skupščinske vlade* je izvršilna oblast v rokah proporcionalno sestavljenega odbora sveta, pri čemer gre za monizem v kombinaciji s konsocijalizmom. Ta model najdemo pred reformami na Švedskem, Norveškem, v Veliki Britaniji in na Poljskem. V modelu *parlamentarizma* je izvršilna oblast v rokah kolektivnega organa, ki ga imenuje svet, vendar organ ni sestavljen proporcionalno, ampak po (z nekaterimi odstopanji) večinskem načelu. Pri tem gre za kombinacijo monizma in večinskega odločanja. Model parlamentarizma je značilen za Italijo in Nizozemsko pred reformami ter po reformah za Švedsko, Norveško in za nekatera mesta v Veliki Britaniji (na primer Bristol). Za model *prezidencializma* je značilna kombinacija dualističnega in večinskega načela v smislu ločeno izvoljenega župana, ki imenuje svoj kabinet sodelavcev ne glede na strankarsko/politično sestavo sveta. Model

prezidencializma je značilen (po reformah) za Grčijo, Italijo, Novo Zelandijo in Poljsko ter v nekaterih mestih (na primer Stoke-on-Trent) tudi za Veliko Britanijo. Model *polprezidencializma* najdemo po reformah na Nizozemskem ter v nekaterih primerih (na primer Hannover in Heidelberg) v Nemčiji. Za polprezidencializem je značilno, da župana obdaja kolektivni izvršilni organ, ki ga imenuje svet, torej gre za kombinacijo dualizma in konsocijalizma oziroma večinskega odločanja, odvisno od tega, kako svet imenuje kolektivni izvršilni organ.

Razlika med monističnim in dualističnim sistemom pa v praksi ni vedno tako jasna, kot se zdi s pravnega vidika. To še zlasti velja, kadar so izvršilne funkcije združene v različnih oblikah odborov ali pa kadar lahko – v dualističnem sistemu – lokalni svet posega v upravne zadeve in s tem v resnično izvajanje izvršilnih funkcij (z močno večino, ki jo oblikuje ena stranka oziroma kadar koalicija lahko nadzoruje upravo). Poleg tega je treba poudariti, da večinske in konsocijalne oblike odločanja niso odvisne le od formalnih (pravnih) pravil, določenih v občinskih statutih, in/ali volilnega sistema. Namesto tega se opirajo na družbeno določeno in lokalno sprejeto »logiko ustreznosti« (March in Olsen, 1989) ali celo na pragmatično usmerjeno politično »logiko učinkov«, pri kateri so upoštevana resnična medsebojna razmerja sil na lokalni ravni. To je tudi Bäcku služilo kot ozadje za razvoj omenjene tipologije, ki pa ne upošteva sistematičnih razmerij med politično organizacijo in upravo (Heinelt in Hlepas, 2006: 30).

Na podlagi upoštevanja institucionalnih dejavnikov sta tudi Mouritzen in Svava oblikovala tipologijo sistemov lokalnih oblasti, usmerjeno na horizontalno delitev moči.¹⁰ Pri oblikovanju modelov je njuno razmišljanje temeljilo na hipotezi, da strukturne značilnosti občinske uprave v neki določeni državi odražajo ravnesje ali kompromis med tremi organizacijskimi načeli, in sicer med vladanjem ljudstva (nestrokovne javnosti), političnim vodenjem in strokovnostjo. Čeprav Mouritzen in Svava upoštevata vsa tri organizacijska načela, postavljata politično vodenje kot izhodišče za razvoj tipologije. Temeljno vprašanje je namreč, kako politično moč pridobiti, vzdrževati in ohranjati, izvajati ter deliti. Politična moč je odvisna od stopnje nadzora političnega akterja – bodisi ene osebe bodisi kolektivnega organa – na dveh prizoriščih. Prvič, koliko nadzoruje ena oseba ali več političnih akterjev občinski svet, in drugič, koliko eden ali več političnih akterjev nadzoruje opravljanje nalog.

Tipologija Mouritzena in Svare temelji na štirih modelih. Prvi je *model močnega župana*, za katerega je značilno, da 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

¹⁰ Glej več v Mouritzen in Svava (2002).

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. Pri tej obliki vladanja je izrazito poudarjeno načelo političnega vodenja. Vladanje ljudstva in strokovnost se tako prilagajata močnemu političnemu vodenju. Drugi je *model vodje odbora*, v katerem je ena oseba očitni politični vodja občine, ki ima lahko (ali pa tudi ne) naziv župan. Politični vodja lahko nadzira (ali ne) lokalni svet. V tem modelu so izvršilne moči razdeljene. Politični vodja je lahko pristojen za nekatere izvršilne funkcije, za druge pa je pristojno kolegijsko telo, torej stalni odbori, ki jih sestavljajo izvoljeni politiki in direktor občinske uprave. V tem modelu se bolj enakomerno mešajo vsa tri organizacijska načela kot v drugih modelih. V *kolektivnem modelu* center za odločanje predstavlja kolegijsko telo, izvršilni odbor, ki je odgovoren za vse izvršilne funkcije. Izvršilni odbor sestavljajo izvoljeni lokalni politiki in župan, ki mu tudi predseduje. V tem modelu je največji poudarek na načelu vladanja ljudstva (člane kolegijskega telesa izvoli ljudstvo); načeli političnega vodenja in strokovnosti pa se mu prilagajata. V *modelu lokalni svet-menedžer* pa so vse izvršilne funkcije v rokah strokovnega administratorja (mestnega menedžerja), ki ga imenuje lokalni svet. Lokalni svet ima sicer splošen nadzor nad politiko, vendar je v sodelovanju omejen na upravne zadeve. Lokalni svet je razmeroma majhno telo; vodi ga župan, ki je formalno predsedujoči in zadolžen za slavnostne oziroma protokolarne funkcije. V tem modelu je poudarek na načelu strokovnosti, načeli vladanja ljudstva in političnega vodenja pa sta omejeni.

Mouritzen in Svava ugotavljata, da se model močnega župana oblikuje v državah z razmeroma majhnim lokalnim javnim sektorjem in razmeroma majhnimi organizacijami. Model vodje odbora deluje v državah, v katerih imajo lokalne oblasti zelo pomembno vlogo (Švedska in Danska), pa tudi v državi, kjer je vloga lokalne oblasti sicer zmerna, a služi zelo veliki populaciji (Velika Britanija). Posledično direktorji občinskih uprav v teh državah vodijo velike organizacije. Za kolektivni model so (v nasprotju s prejšnjim modelom) značilne razmeroma majhne organizacije. Model lokalni svet-menedžer najdemo v državah z majhnim do zmerno velikim lokalnim javnim sektorjem, kjer je v organizacijah zaposlenih med sto in dvesto javnih uslužbencev (razen Irske).

Čeprav opisana tipologija Mouritzena in Svare (2002) temelji na splošnih – za posamezno državo značilnih – formalno-institucionalnih okvirih, pa avtorja opozarjata, da ne le formalne strukture, temveč imajo tudi neformalna institucionalna pravila in norme pomembno vlogo pri oblikovanju teh štirih modelov vladanja na lokalni ravni. Ker je njun pristop usmerjen k idealnim tipom nacionalnih sistemov lokalnih oblasti, ponujata splošne ocene neformalnih institucionalnih pravil in norm, značilnih za določene

tipe in veljavne za posamezno državo. Tako prepoznavanje neformalnih institucionalnih pravil in norm kot tudi posploševanje v določen tip predstavljata prednosti v primerjavi z Bäckovo tipologijo. Njegovo razlikovanje med večinskim odločanjem in konsocijalno obliko demokratičnega odločanja na lokalni ravni namreč omogoča lokalno definiranje in podrobno opredelitev neformalnih pravil igre, medtem ko monistična in dualistična oblika predstavljata formalno institucionalno strukturo. Tako je njegova tipologija (še zlasti, če gre za konsocijalno obliko demokratičnega odločanja) le delno povezana z institucionalnimi strukturami, ki so značilne za posamezno državo (Heinelt in Hlepas, 2006: 32). Kljub temu Bäck (2005: 82–83) naredi primerjavo med njegovo tipologijo ter tipologijo Mouritzna in Svare. Pri tem ugotavlja, da je njegov model skupščinske vlade zelo blizu modelu vodje odbora Mauritzena in Svare; prav tako predvideva, da bi v model vodje odbora Mouritzen in Svare uvrstila njegov model parlamentarizma. Naprej razlaga, da bi bilo njegova modela prezidencializem in polprezidencializem mogoče umestiti v model močnega župana Mouritzena in Svare. Kar se ne prekriva z Bäckovo tipologijo, sta model lokalni svet-menedžer ter kolektivni model Mouritzena in Svare, vendar bi lahko oba modela spojili z Bäckovim modelom parlamentarizma.

Še en predlog delitve lokalnih sistemov oblasti podajata Berg in Rao (2005: 9–10), vendar ga ne poimenujeta tipologija. S pomočjo analiziranja transformacij lokalnih vodstvenih struktur oblikujeta tri skupine držav. V *prvi skupini* so države, v katerih so radikalne spremembe lokalnega vodenja šle v smeri krepitve vloge lokalne izvršilne oblasti (na primer Nizozemska, Nemčija in Velika Britanija). V *drugo skupino* sta umestila države, v katerih so bile strukturne spremembe omejene na nekaj posameznih (običajno večjih/mestnih) občin (na primer Norveška, Španija in Danska). V *tretji skupini* pa so države, v katerih ni bilo pomembnih večjih sprememb v lokalnem vodenju (na primer Švica, Švedska, Združene države Amerike, Francija in Belgija).

Z upoštevanjem razmišljanja o lokalnem vodenju Mouritzena in Svare (2002) ter ideje o transformaciji lokalnih vodstvenih struktur (Berg in Rao, 2005) sta Pawlowska in Radzik (2007) izdelali modele lokalnega vodenja, ki temeljijo na treh merilih, in sicer institucionalni in pravni pogoji lokalnega vodenja; *raison d'être* oziroma namen lokalne samouprave, torej zagotavljanje storitev ali izražanje volje lokalne skupnosti ter prilagodljivost lokalnih struktur na ureditev upravljanja. Navedena merila omogočajo razlikovanje med tremi modeli lokalnega vodenja (Pawlowska in Radzik, 2007: 3–4). *Tehnokratski model* je usmerjen v zagotavljanje storitev s šibkim političnim vplivom. Oblikovanje lokalnih politik temelji na iskanju soglasja in pragmatičnih dejavnostih. Iskanje soglasja ne izključuje političnih trenj, ki se kažejo med volitvami in se pozneje nevtralizirajo na primer z načelom

sorazmernosti in imenovanjem kolegijskih teles, kar preprečuje politično trgovanje. To obliko vodenja lahko označimo kot »dinamično stabilizacijo«: pravila vodenja so splošna in omogočajo precejšnjo neodvisnost pri vzpostavljanju institucij, pri preoblikovanju lokalnega vodenja pa prevladujejo notranji (endogeni) dejavniki. Ta model lokalnega vodenja je značilen za nordijske države (zlasti Finsko); v skupini držav Srednje in Vzhodne Evrope pa lahko njegove elemente zasledimo v madžarskem sistemu. Za *birokratski model* je značilna močna institucionalizacija vodstvenih in političnih odnosov. Lokalni voditelji imajo stabilno politično podporo stranke, ki ima večino v občinskem svetu; zavarovan pa je tudi z njegovimi funkcijami, saj jih opravlja kot državni uradnik. Ker so lokalne funkcije večinoma upravne narave, imenujemo ta model birokratski. Poleg tega je institucionalni okvir lokalnega voditelja zelo konservativen in neobčutljiv na dejavnike sprememb. Obe značilnosti tako preprečujeta spremembo lokalnega vodenja. Dejavniki sprememb so zunanji (eksogeni). Birokratski model vodenja je značilen za države Južne Evrope, še zlasti Francijo. V skupini držav s postkomunistično tradicijo pa lahko najdemo značilnosti birokratskega modela v Estoniji, Litvi in Latviji. Za *transformativni model* je sicer značilna šibka institucionalizacija vodstva, vendar je to okrepljeno z jasno ločitvijo ter precejšnjo močjo odločanja in izvršilnimi pristojnostmi. Za lokalnega voditelja sta zagotavljanje storitev in politični diskurz zelo pomembna. V nasprotju s tehnokratskim modelom, pri katerem je dinamika vodenja stabilna in skoraj ni sprememb, je v transformativnem modelu dinamika vodenja neenakomerna. Pri tem pa spremembe vodenja ne izvirajo iz pravnega in institucionalnega okvira, ampak so učinek nezadovoljstva in pritiska občanov ali pa so učinek državne politike. Ta model vodenja najdemo v Angliji in na Irskem, v skupini držav Srednje in Vzhodne Evrope pa mu je najbližji poljski sistem lokalnega vodenja.

Sklep

Reforme, ki so se razširile po vseh evropskih državah, so prinesle različne tokove, v skladu s katerimi so se (re)organizirale strukture lokalnih oblasti, še posebej pa so vplivale na politično vodenje na lokalni ravni. Politična in operativna (upravna) sposobnost lokalnih oblasti se je okrepila ali v obliki kolektivnega vodenja v povezavi s parlamentarizmom ali pa v obliki močnega individualnega vodje – župana, kar povezujemo z lokalnim prezidencializmom. Okrepljena izvršilna oblast na lokalni ravni je (bila) dosežena ali z institucionalnimi reformami (različnimi oblikami volilnega personaliziranja in izvršilnega dekolektiviziranja) ali pa s spremenjeno vlogo lokalnih političnih voditeljev v sedanjem okviru, to je v parlamentarnih sistemih s konsenzualno demokracijo (primer celinske Evrope). Zahteve po močnem

vodenju, osredotočenem na župana, so odgovor na izzive vladovanja in opazne v Evropi že več kot dve desetletji.

Ali okrepljena izvršilna oblast na lokalni ravni resnično vodi do močnega voditelja – župana – v praksi ali kako se lokalni voditelji prilagajajo novi vlogi, pa je odvisno tako od konteksta (lokalni in nacionalni vplivi), nalog (izpostavljanje politične podpore in razvijanje strateških usmeritev), voditeljskih sposobnosti in znanj ter seveda njihove učinkovitosti. Premik k močnemu voditelju (županu) ne pomeni nujno bolj osebnega stila odločanja, vendar pa lokalni voditelji postajajo bolj karizmatični po pristopu, spremenjen je sistem odločanja na različnih ravneh, politični voditelji na lokalni ravni pa so pridobili sloves prinašalcev napredka v lokalni skupnosti. Lokalni voditelji so postali večji akterji, pri katerih so kreativne, pogajalske in partnerske funkcije vodenja pomemben vidik njihove moči. Ob institucionalni reformi je tako marsikaj odvisno od sprememb v naravi politične kulture na lokalni ravni, saj reforme niso dale političnim voditeljem, kljub večjim pričakovanjem in pritiskom, tudi kakšnih večjih dodatnih virov in moči; večinoma delujejo z istimi viri kot njihovi predhodniki, srečujejo pa se s številnimi dilemami pri oblikovanju občutka skupnosti, pri spoprijemanju z omrežnim značajem družbe in svojo predstavo moči.

Okrepljena izvršilna oblast na lokalni ravni pomeni s političnega in operativnega (upravnega) vidika konsolidacijo in obnovo lokalne oblasti (vlade), kar se nanaša tudi na njen politični mandat ter legitimnost predstavljanja, zagovarjanja in oblikovanja skupnih interesov lokalne skupnosti v lokalnih političnih procesih. Lokalno vladovanje ni zamenjalo lokalne vlade niti kot oblika za organizirano politično delovanje niti kot analitični koncept, je pa zaslužno za nove oblike vladovanja in za reševanje zahtev praktičnega oblikovanja politik. Spremenjeni načini vodenja pa so povezani s pojavom vladovanja v procesih upravljanja lokalnih zahtev. Vloga lokalne vlade kot tradicionalno teritorialno opredeljene, večnamenske izvoljene lokalne avtoritete je posredovanje ali koordiniranje med različnimi interesi v pluralnem lokalnem okolju za doseg skupnega dobra. Lokalna vlada, zlasti s svojim okrepljenim političnim in izvršilnim vodenjem, v obliki hierarhije, interakcij, pogajanj in prepričevanj, lahko deluje kot ključni omrežni akter.

Voditelji na lokalni ravni se srečujejo s precej različnim okoljem ter različnimi zgodovinskimi in kulturnimi koreninami. Obstajajo torej različne oblike in načini uveljavljanja težnje po okrepitvi izvršilne oblasti na lokalni ravni, zaradi česar moramo biti previdni pri oblikovanju daljnosežnih sklepov. Razlikujemo lahko tip močnega župana v politični (npr. Italija, Španija, Francija, Grčija itd.) in izvršilni (Nemčija, Anglija, Poljska, Madžarska itd.) različici; župani v južnem modelu lokalne samouprave so še vedno osredotočeni na predstavništvo interesov skupnosti in teritorialno podlago oblasti (moči), medtem ko se v preostali Evropi poudarjeno razvija njihova

servisna vloga. To ne pomeni, da so institucionalne spremembe in reforme zaobšle kakšen del Evrope, pač pa samo da obstajajo različne hitrosti, obseg in oblike teh sprememb. Pomembna oblikovalka teh sprememb je vloga političnih strank, ki je marsikje ni lahko opustiti; v sistemih z neposredno izvoljenim županom so vezi s strankami šibkejšje. Povečana moč županov, ki je očitna v številnih evropskih državah, ne pomeni amerikanizacije lokalnega vodenja v Evropi, tudi zaradi še vedno prisotne vloge političnih strank v lokalni politiki, manjšega vpliva zasebnega sektorja ter večje prepletenosti z višjimi ravnmi oblasti.

LITERATURA

- Aars, Jacob in Anne Lise Fimreite (2005): Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies* 28 (3): 239–256.
- Bäck, Henry (2005): The institutional setting of local political leadership and community involvement. V Haus, Michael, Hubert Heinelt in Murray Stewart (ur.), *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, 65–101. London: Routledge.
- Berg, Rikke in Nirmala Rao (2005): Transforming Political Leadership in Local Government. London: Palgrave Macmillan.
- Bobbio, Luigi (2005): Italy: after the storm. V Denters, Bas in Lawrence E. Rose (ur.), *Comparing local governance: trends and developments*, 29–46. Houndmills: Palgrave.
- Borraz, Olivier in Peter John (2004): The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 107–120.
- Brezovšek, Marjan (2009): Demokracija in vodenje: prezrti problem demokratičnega vodenja. *Teorija in praksa* 46 (5): 641–652.
- Brezovšek, Marjan (2012): K državljanu usmerjeno lokalno vladovanje: evolucija lokalne oblasti. V Haček, Miro (ur.), *Upravljavska sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*, 11–28. Zagreb in Ljubljana: Friedrich Ebert Stiftung in Fakulteta za družbene vede.
- Burns, Danny (2000): Can Local Democracy Survive Governance?. *Urban Studies* 37 (5–6): 963–973.
- Bussu, Sonia in Koen P. R. Bartels (2013): Facilitative Leadership and the Challenge of Renewing Local Democracy in Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*. Dostopno preko <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.12070/full>, 6. junij 2014.
- Copus, Colin (2011): Elected Mayors in English Local Government: Mayoral Leadership and Creating a New Political Dynamic. *Lex Localis* 9 (4): 335–351.
- Denters, Bas in Lawrence Rose (ur.) (2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Houndmills, Basingstoke in Hampshire: Palgrave.
- Gains, Francesca (2007): Finding a Focus for Local Political Leadership: Performance, Party, Public or Partners?. V Koch, Rainer in John Dixon (ur.), *Public*

- Governance and Leadership: Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-Constituting Leadership, 295–316. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag.
- Gains, Francesca, Stephen Greasley, Peter John in Gerry Stoker (2007): Does Leadership Matter? A Summary of Evidence on the Role and Impact of Political Leadership in English Local Government. London: DCLG.
- Goldsmith, Michael J. in Edward C. Page (2010): Changing government relations in Europe: From localism to intergovernmentalism. New York: Routledge.
- Goss, Sue (2001): Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change. Basingtoke, Hampshire: Palgrave.
- Guerin, Elodie in Eric Kerrouche (2008): From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies* 34 (2): 179–201.
- Hambleton, Robin (2011): Place-based Leadership in Global Era. *Commonwealth Journal of Local Governance* 8/9: 8–32.
- Haus, Michael in David Sweeting (2006): Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies* 54 (2): 267–288.
- Heinelt, Hubert in Nikolaos – K. Hlepas (2006): Typologies of Local Government Systems. V Bäck, Henry, Hubert Heinelt in Annick Magnier (ur.), *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 21–42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hoffmann-Martinot, Vincent (2003): The French Republic, one yet divisible?. V Kersting, Norbert in Angelika Vetter (ur.), *Reforming local government in Europe*, 157–175. Wiesbaden: VS-Verlag.
- John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- John, Peter in Francesca Gains (2006): *Leadership in Local Government: A Review of the Key Issues*. Edinburg: Scottish Executive.
- Kerrouche, Eric (2005): The powerful French mayor: myth and reality. V Berg, Rikke in Nirmala Rao (ur.), 150–170. *Transformin local political leadership*. Houndmills: Palgrave.
- Larsen, Helge O. (2002): Directly elected mayors. V Caulfield, Janice in Helge O. Larsen (ur.), *Local Government at the millennium*, 111–134. Opladen: Laske + Budrich.
- Leach, Steve in David Wilson (2000): *Local Political Leadership*. Bristol: The Policy Press.
- Leach, Steve in Vivien Lowndes (2007): Of Roles and Rules: Analysing the Changing Relationship between Political Leaders and Chief Executives in Local Government. *Public Policy and Administration* 22 (2): 183–200.
- Mabileau, Albert (1994): *Le systeme local en France*. Paris: Montchrestien.
- March, James G. in Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Montin, Stig (2005): The Swedish model: many actors and few strong leaders. V Berg, Rikke in Nirmala Rao (ur.), *Transforming local political leadership*, 116–130. Houndmills: Palgrave.

- Moreau, Jacques (2002): *Administration regionale, departementale et municipale*. Paris: Dalloz.
- Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara (2002): *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, Edward C. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, Edward C. in Michael J. Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Pawlowska, Agnieszka in Katarzyna Radzik (2007): *Institutional Models of Local Leadership – Comparative Analysis*. Dostopno preko http://www.dsp.unito.it/download/summer_pa_per_radzik.pdf, 29. maj 2014
- Pierson, Paul (2000): Increasing returns. Path dependence and the study of politics. *American political science review* 94 (2): 251–267.
- Rhodes, Rod A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. London: Macmillan.
- Steyvers, Kristof, Tomas Bergström, Henry Bäck, Marcel Boogers, Jose Manuel Ruano De La Fuente in Linze Schaap (2008): From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. *Local Government Studies* 34 (2): 131–146.
- Svara, James H. (2008): *The facilitative leader in city hall: reexamining the scope and contributions*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Sweeting, David in Colin Copus (2012): Whatever happened to local democracy?. *Policy & Politics* 40 (1): 20–37.
- Temesi, Istvan (2000): *Local government in Hungary*. V Horvath, Tamas M. (ur.), *Decentralization, experiments and reforms*, 343–385. Budapest: OSI.
- Vetter, Angelika (2006): *Modernising German Local Government*. V Hoffmann-Martinot, Vincent in Hellmut Wollmann (ur.), *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*, 253–263. Wiesbaden: VS Verlag.
- Vetter, Angelika in Norbert Kersting (2003): *Reforming local government. Heading for efficiency and democracy*. V Kersting, Norbert in Angelika Vetter (ur.), *Reforming local government in Europe*, 333–345. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Weber, Edward P. in Anne M. Khademian (2008): Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68 (2): 334–349.
- Wollmann, Hellmut (2004): *Local Urban Leadership in German local politics the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor*. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 150–166.
- Wollmann, Hellmut (2008): *Local Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective*. *Local Government Studies* 34 (2): 279–298.

Wollmann, Hellmut (2009): The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East. V Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (ur.), *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President?*, 115–149. Brugge: Vanden Broele.

Wollmann, Hellmut (2012): Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies* 38 (1): 41–70.