

UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST SLOVENSКИH OBČIN: primeri dobrih praks

Miro Haček
(urednik)

Ljubljana, 2012

**UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST SLOVENSКИH OBČIN:
primeri dobrih praks**

Miro HAČEK (urednik)

Izdajatelj in založnik: Friedrich Ebert Stiftung in Fakulteta za družbene vede
Zagreb, Ljubljana 2012

Copyright © po delih in v celoti FES in FDV 2012, Zagreb, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzentka: dr. Alojzija Židan
Jezikovni pregled: Andreja Kukovič

Naslovnica: Nataša Kolak in Manca Stopar
Prelom: Fabrika 13
Tisk: NTD d. o. o.

Naklada: 200 izvodov

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

352(497.4):005

UPRAVLJAVSKA sposobnost slovenskih občin : primeri dobrih praks / Miro Haček
(urednik). - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede ; Zagreb : Friedrich Ebert Stiftung,
2012

ISBN 978-961-235-616-3 (Fakulteta za družbene vede)
1. Haček, Miro
264092928

Kazalo

PREDGOVOR	7
 Marjan BREZOVŠEK K DRŽAVLJANU USMERJENO LOKALNO VLADOVANJE: EVOLUCIJA LOKALNE OBLASTI	11
 Irena BAČLIJA NOVI JAVNI MENEDŽMENT V SLOVENSKIH OBČINAH	29
 Tomaž ROŽEN LOKALNO UPRAVLJANJE IN LOKALNA POLITIČNA PARTICIPACIJA	45
 Roman LAVTAR Z NAČELI DOBREGA UPRAVLJANJA DO UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI OBČIN	73
 Miro HAČEK in Simona KUKOVIČ ANALIZA RAZISKAV UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI SLOVENSKIH OBČIN ...	89
 Naja MAROT in Mojca GOLOBIČ UPRAVLJANJE SLOVENSKIH OBČIN S PROSTOROM: OCENA USPOSOBLJENOSTI	113
 Vilma MILUNOVIČ UPRAVLJANJE PRORAČUNA SLOVENSKIH OBČIN S PRISTOPOM VEČLETNEGA PRORAČUNSKEGA NAČRTOVANJA	139
 Vitomir PRETNAR DELOVANJE MEDOBČINSKEGA INŠPEKTORATA IN REDARSTVA (MIR) V OBČINI JESENICE V SKLADU Z NAČELI POSLOVNE ODLIČNOSTI	159
 Andreja KATIČ PODJETNA OBČINSKA UPRAVA: MED INOVATIVNOSTJO IN BIROKRACIJO ..	171

Predgovor

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

Sodobni čas, zlasti pa čas ekonomskega nazadovanja, od uprave in zaposlenih v njej zahteva bolj fleksibilen odnos, racionalizacijo ter občutljivost za nove trende, ki se uvajajo v celotnem javnem sektorju. Glavni pritisk prihaja iz ekonomske in socialne sfere ter povzroča val reform upravljanja po celotni Evropi. Reforma upravljanja javnega sektorja postaja s tem bistven proces. Na način uveljavljanja in uresničevanja sprememb vplivajo številni faktorji, tako ustavna določila, politične vrednote in kultura (nacionalna in lokalna), stališča javnosti in zaposlenih, razmerja politične moči (na nacionalni in lokalni ravni) ter s tem povezano koalicijsko povezovanje med političnimi silami, znanje ter veščine javnih uslužbencev. Zaradi vtisa o neučinkovitosti javnega sektorja, ki pa ni vedno pravilen, se danes povsod po svetu zahteva smotrnejša poraba javnih financ ter zmanjševanje izdatkov, po drugi strani pa se uprava srečuje z zahtevami po večji učinkovitosti, hitrejšem delovanju in zagotavljanju (kakovostnejših) storitev, ki so občanu bližje.

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

Znanstveni zbornik »Upravljaljska sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks« obravnava pogosto precej zanemarjeno področje delovanja občin in občinskih uprav v Sloveniji. Upravljaljska sposobnost v občinah je v knjigi podrobno analizirana; avtorji namreč navajajo vse glavne elemente upravljaljske sposobnosti, kot so učinkovitost, merjenje učinkovitosti,

lokalno upravljanje, organiziranost za uspešno vodenje in podobno, pri čemer pa so dodani tudi primeri dobrih praks upravljanja različnih občin po Sloveniji, ki so jih prispevali avtorji, ki se s problematiko upravljanja občin ukvarjajo vsakodnevno. Celotno teoretično podlago o upravljavski sposobnosti slovenskih občin avtorji nadgradijo z analizo dosedanjih raziskav upravljavske sposobnosti slovenskih občin, natančneje dveh empiričnih raziskav, opravljenih med direktorji občinskih uprav v letih 2007 in 2012, kar omogoča tudi ugotavljanje nekaterih trendov upravljavske sposobnosti slovenskih občin. Celostna analiza med direktorji občinskih uprav prikazuje realnost delovanja občinskih uprav v Sloveniji. Zajema vse pristope upravljanja, ki so v veljavi, uvajanje nekaterih novih pristopov, kadrovske potenciale ter problematike, s katerimi se občinske uprave srečujejo. Zbornik je nastal kot rezultat sodelovanja Centra za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij iz Fakultete za družbene vede z nemško fundacijo Friedrich Ebert Stiftung, ki financira raziskovalne projekte, pomembne za prenos znanstvenih spoznanj v prakso.

Miro Haček, urednik

K državljanu usmerjeno lokalno vladovanje: evolucija lokalne oblasti

Marjan BREZOVŠEK¹

V prispevku predstavljamo kratek pregled konceptualnih in institucionalnih pristopov k lokalnemu vladovanju. V tem pregledu smo ocenili različne ideje, ki izhajajo iz področja politične znanosti, ekonomije, javne uprave, federalizma in novega institucionalizma, z namenom, da razvijemo celovit analitični okvir za analizo lokalne oblasti in institucij lokalnega vladovanja. Hkrati nam takšen pristop omogoča razumevanje evolucije lokalne oblasti od vladanja k vladovanju. Lokalno vladovanje izhaja iz širšega koncepta, ki presega ozke pravne vidike in entitete lokalne oblasti; vključuje pa množstvo formalnih in neformalnih odnosov med različnimi akterji (lokalno oblastjo, zasebnim sektorjem, združenji, dekoncentriranimi agencijami, civilnodružbenimi organizacijami in tako dalje), ki vplivajo na rezultate in učinke političnega in upravnega sistema na lokalni ravni. V tem okviru tudi lokalna oblast dobiva novo, moderno vlogo, pristop lokalnega vladovanja

¹ Dr. Marjan Brezovšek je izredni profesor za področje politologije na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Kontakt: marjan.brezovsek@fdv.uni-lj.si.

pa omogoča preseganje številnih pomanjkljivosti predhodnih pristopov. Nova vizija lokalnega vladovanja predstavlja k državljanu usmerjeno vladovanje, kjer so državljani suvereni, lokalna oblast pa je dejansko njihov servis.

1 Uvod

Lokalna oblast (vlada) se nanaša na posebne institucije ali entitete, ki jih vzpostavlja ali nacionalna ustava (Brazilija, Danska, Francija, Indija, Italija, Japonska, Švedska) ali ustave federalnih enot (Avstralija, ZDA) ali običajna zakonodaja višje centralne ravni (Nova Zelandija, Velika Britanija), provincijska ali državna zakonodaja (Kanada, Pakistan) ali pa izvršilna oblast (Kitajska) za zagotavljanje vrste posebnih storitev ali dobrin na relativno majhnem teritorialno razmejenem območju. Lokalno vladovanje (governance) je širši koncept, opredeljen kot oblikovanje in izvrševanje kolektivne akcije (odločanja) na lokalni ravni. Lokalno vladovanje tako zajema posredne in neposredne vloge formalnih institucij lokalne oblasti in njene hierarhije, pa tudi vloge neformalnih norm, omrežij, skupnostnih organizacij in sosedskih združenj pri uresničevanju kolektivnega delovanja, ki poteka v okviru odnosov med državljani in oblastjo v obliki kolektivnega odločanja ter zagotavljanja javnih dobrin (storitev). »Vladovanje je proces, s katerim kolektivno rešujemo naše probleme in zadovoljujemo družbene potrebe. Vlada (oblast) je sredstvo, ki ga pri tem uporabljamo« (Osborne in Gaebler 1992: 24).

Lokalno vladovanje vzpodbuja razvoj sposobnosti lokalne oblasti, da opravlja svoje zadeve. Lokalno vladovanje je osnova za priznavanje vloge lokalne oblasti v njeni demokratični in razvojni naravnosti, katere cilj je izboljšanje kvalitete življenja posameznikov in njihovih skupnosti. Učinkovito lokalno vladovanje ima neposreden vpliv na bistvena vprašanja, kot so vzpostavljanje človekove varnosti, uresničevanje človekovih pravic, lokalni gospodarski razvoj, temeljna infrastruktura in javne službe in tako dalje. Lokalno vladovanje torej vključuje različne cilje samoupravnih skupnosti s področja njihovega življenja, dela in okolja. Dobro lokalno vladovanje ne pomeni samo zagotavljanje vrste lokalnih služb, pač pa tudi varovanje

življenja in svobode prebivalcev, oblikovanje prostora za demokratični in državljanski dialog, podpiranje tržno usmerjenega in okoljsko vzdržnega lokalnega razvoja ter pospešuje rezultate, ki bogatijo kvaliteto življenja v lokalni skupnosti. Lokalne oblasti v tem širšem okviru lokalnega vladovanja ne moremo več obravnavati kot posamično, enovito entiteto (Goss 2001), saj je njena vloga sedaj bistveno drugačna od njene tradicionalne vloge.

Analitični pristopi k lokalni oblasti in vladovanju so tisti, ki omogočajo boljše razumevanje obeh (vladanja in vladovanja), prispevajo k razumevanju vloge različnih institucionalnih ureditev in še naprej razvijajo model lokalnega vladovanja. Obstaja več različnih modelov vladanja ter vloge in odgovornosti lokalne oblasti, med katerimi izdvajamo posebej – fiskalni federalizem, novi javni menedžment, javno izbiro, novo institucionalno ekonomiko ter mrežne oblike lokalnega vladovanja. Prva dva modela, federalizem in novi javni menedžment se ukvarjata predvsem s tržnimi pomanjkljivostmi ter kako zagotoviti javne dobrine (storitve) učinkovito in pravično. Druga dva modela, javna izbira in nova institucionalna ekonomika, imata pred očmi predvsem vladne pomanjkljivosti. Model omrežnih oblik vladovanja pa postavlja v ospredje institucionalne ureditve, ki naj bi presegle tako tržne kot vladne pomanjkljivosti. V tem širšem okviru gre za razvijanje okvira lokalnega vladovanja, ki je odzivno, uspešno in odgovorno.

2 Različni analitični pogledi na vlogo in odgovornost lokalne oblasti

2.1 Lokalna oblast kot sredstvo višje vladne ureditve: fiskalni federalizem

Pristop fiskalnega federalizma obravnava lokalno oblast kot podrejeni člen v večnivojskem sistemu in opisuje načela za opredelitev vloge in odgovornosti različnih ravni oblasti (Brezovšek 1994: 103-106); gre torej za raziskovanje razdelitve pristojnosti med različnimi ravnmi oblasti v sistemu javnih financ. Po eni strani je to proučevanje teorije, abstraktnih

modelov, preko katerih se analizirajo alokacija, distribucija in stabilizacija v okviru sektorja javnega gospodarstva, po drugi strani pa je to primerjalno proučevanje sistemov, ki se razlikujejo po fiskalni moči, ki jo dajejo posameznim ravnem oblasti. Vprašanja delitve pristojnosti – ne glede na federalni ali unitarni sistem – se loteva z vidika maksimizacije funkcije družbene blaginje in v ta namen analizira konflikt med prednostmi decentralizacije in centralizacije. Argumenti v prid decentraliziranemu delovanju so boljše poznavanje lokalnih preferenc in pogojev, nižji stroški administracije in priprave planov, več organizacijsko in politično inovativnih rešitev ter večja učinkovitost zaradi večjega vpliva državljanov na odločanje. Argumenti v prid centraliziranemu delovanju pa so boljše možnosti za ponotranjenje različnih oblik eksternalij z ukrepi ekonomskih politik, ekonomija obsega, boljša koordinacija, zagotavljanje minimalne preskrbe z javnimi dobrinami, omogočanje prerazdelitvene politike in učinkovitejša stabilizacijska politika. Problem klasične teorije fiskalnega federalizma pa je v tem, da ne upošteva političnoekonomskega vidika, ki ima ključno vlogo pri dejanskem odločanju o delitvi pristojnosti. Ker tržni proces ne odkriva preferenc potrošnikov glede družbenih potreb, mora na njegovo mesto priti politični proces; posamezniki se morajo sprijazniti z dejstvom, da bodo odločitve večine presojele o vrsti zadovoljevanja družbenih potreb. Fiskalni federalizem je sicer privlačen model, prefinjen v razdelitvi vladnih funkcij in ekonomičen z uporabo cost-benefit učinkov, vendar pa predstavlja prej cilj kot sredstvo za doseg cilja; predstavlja predvsem odgovor na tržne pomanjkljivosti in heterogene preference, manj pa na vladne pomanjkljivosti in vlogo entitet izven vladnega delovanja.

2.2 Lokalna oblast kot neodvisni podpornik oblikovanja javnih vrednot: pristop novega javnega menedžmenta

Pristop novega javnega menedžmenta je razvil zlasti dva povezana kriterija, ki se nanašata tudi na lokalno oblast, in sicer, kaj bi morala delati lokalna oblast in drugič, kako bi to morala storiti na čim boljši način. Predpostavka v razpravi o prvem kriteriju je, da so državljani pooblastitelji, vendar imajo zelo različne vloge kot »vladarji« (volilci, davkoplačevalci, člani skupnosti), aktivisti-producenti (zagotavljanje storitev, samopomoč) in potrošniki (klienti, uporabniki). V tem okviru je poudarek na tem, da je

vlada (oblast) pooblaščenec ljudi in služi javnemu interesu ter oblikovanju javnih vrednot oziroma izboljšani kvaliteti življenja. Koncept je neposredno uporaben za presojo konfliktnih izbir pri uporabi lokalnih virov in pri zagotavljanju ustreznega okolja za zasebni sektor kot dopolnilo lokalnim javnim službam, pa tudi prostovoljnimi dejavnostim. Javni menedžerji torej oblikujejo vrednote z mobiliziranjem in olajševanjem omrežja ponudnikov izven lokalne oblasti. Demokratična odgovornost zagotavlja, da so menedžerske izbire glede javnih vrednot zasnovane na širšem soglasju lokalnega prebivalstva (Goss 2001). Področje novega javnega menedžmenta pa je še v večji meri zajeto v drugem kriteriju, to je izboljšano delovanje lokalne oblasti. Pri tem gre predvsem za vzpostavljanje okoliščin, ki dajejo menedžerjem ustrezno fleksibilnost pri uporabi virov, vendar pa vzpostavljajo tudi odgovornost za rezultate. Nadzor od zgoraj navzdol je zamenjan z nadzorom od spodaj navzgor, z osredotočenjem na rezultate. Ta pristop se uveljavlja kot novi kontraktualizem, kjer so javni menedžerji vezani s formalnimi pogodbami pri zagotavljanju storitev, vendar imajo fleksibilnost pri alokaciji virov in izbiri javnih ali zasebnih ponudnikov. Novi menedžerski pristop ima prav tako zagotovljen nadzor nad delovanjem in rezultati lokalne oblasti, vendar pa ne obstajajo formalne pogodbe, odgovornost je zagotovljena z neformalnimi sporazumi. Osredotočenost na kliente in odgovornost za rezultate je kljub vsem vzpodbudila lokalno oblast k inovacijam v mnogih državah (Caulfield 2003).

2.3 Lokalna oblast kot institucija za pospeševanje sebičnosti: pristop javne izbire

Bailey (1999) je razvil štiri modele lokalne oblasti, ki so:

- benevolentni despotski model, kjer lokalna oblast predpostavlja, da najbolje pozna in deluje v smeri maksimiranja blagostanja njenih prebivalcev;
- model fiskalne izmenjave, kjer lokalna oblast zagotavlja storitve v skladu s pripravljenostjo lokalnih prebivalcev do plačila;
- model fiskalnega prenosa, kjer lokalna oblast zagotavlja javne storitve (dobrene) v skladu s pospeševanjem družbenih ciljev;
- model leviathana, kjer je lokalna oblast ujetnik sebičnih interesov birokratov in politikov, ki ustreza teoriji javne izbire.

Na podoben način je razvrstil modele oblasti Breton (1995), ki razlikuje dve širši vrsti oblasti. Prvi model oblasti uteleša doktrino splošnega do-brega, drugi model pa deluje kot zaščita sebičnih interesov vladajoče elite. Druga vrsta oblasti ima lahko monolitno ali pa sestavljeno strukturo. V primeru monolitne strukture je oblast ujetnik birokratov ali interesnih skupin. Lokalna oblast lahko v tem primeru maksimira ekonomsko rento za dominantne interesne skupine (kot v modelu leviathana) ali pa razvije prisilo. V primeru sestavljene strukture pa se lahko razvije Tieboutijev model tekmovanja med lokalnimi jurisdikcijami. Pristop javne izbire zagovarja doktrino sebičnih interesov oblasti (birokratov in politikov) in ugotavlja, da je od različnih udeležencev v oblikovanju in izvrševanju politik mogoče pričakovati, da bodo izrabili priložnosti in vire za uresničevanje svojih (sebičnih) interesov. V tem primeru lokalna oblast postane neučinkovita in neodzivna na pričakovanja državljanov. Bailey (1999) predlaga, da je potrebno za preseganje tega stanja okrečiti različne strategije izhoda (tekmovanje, neposredna demokracija).

2.4 Lokalna oblast kot povezava z institucijami lokalnega vladovanja: pristop nove institucionalne ekonomike

Nova institucionalna ekonomika predstavlja okvir za analizo fiskalnega sistema in lokalnih pristojnosti ter za primerjavo mehanizmov lokalnega vladovanja. Ta pristop je uporaben pri načrtovanju večnivojske ureditve oblasti in razjasnjevanju pristojnosti lokalne oblasti v širšem kontekstu lokalnega vladovanja. V skladu s tem pristopom so različne ravni oblasti (kot pooblaščenca) oblikovane za služenje interesom državljanov kot pooblastiteljev. Obstoječi institucionalni okvir ne dovoljuje takšne optimizacije, kajti pooblastitelji imajo omejeno racionalnost, kar pomeni, da opravljajo najboljše izbire na podlagi omejenih informacij, saj so slabo informirani o vladnem delovanju. Razširitev njihovega poznavanja javnih zadev vsebuje visoke transakcijske stroške, ki si jih državljanji niso pripravljene nakopati, vključujejo pa na primer stroške udeležbe in nadzora, zakonodajne stroške, stroške odločanja, stroške, povezane z nestabilnostjo režima in tako dalje. Pooblaščenca (različne ravni oblasti) so boljše informirani o vladnem delovanju, vendar pa so nagnjeni k zadrževanju informacij in oportunističnemu vedenju v skladu s sebičnimi interesi. Pooblastitelji imajo lahko

nepopolno pogodbo z njihovimi pooblaščenci; takšno okolje povzroča probleme z obveznostmi in dolžnostmi pri izpopolnjevanju pogodbe, še zlasti, če so institucije, ki predstavljajo protiutež, šibke. Pristop nove institucionalne ekonomike poudarja potrebo po uporabi različnih elementov transakcijskih stroškov pri načrtovanju jurisdikcij za različne službe (storitve) in zagovarja izbiro med tekmujočimi mehanizmi vladanja.

2.5 Lokalna oblast kot podpornik omrežja lokalnega vladovanja

Že pristop nove institucionalne ekonomike zagotavlja evalvacijski okvir za alternativne oblike in mehanizme lokalnega vladovanja; še posebej zagotavlja napotke pri odpravljanju vladnih pomanjkljivosti v hierarhični obliki lokalnega vladovanja. Isti pristop je primeren tudi za proučevanje vključitve lokalne oblasti v partnerstvo raznovrstnih organizacij. Problem horizontalne koordinacije v takšnem multiorganizacijskem partnerstvu ni rešljiv niti s tržnim mehanizmom niti s hierarhičnim mehanizmom vladovanja, tako zaradi številnih naključij, ki jih ni mogoče predvideti s pogodbo kot zaradi konfliktnih interesov med partnerji. Možen način za reševanje tega problema raznovrstnih organizacij in njihovega partnerstva je omrežna oblika vladovanja, ki je uporabna tudi za lokalno oblast. Omrežna oblika vladovanja počiva na zaupanju, lojalnosti in recipročnosti med partnerji brez formalnih institucionalnih varovalk. Omrežja, oblikovana na podlagi skupnih interesov (interesno zasnovano omrežje), lahko zagotavljajo stabilno obliko vladovanja, če je članstvo omejeno na partnerje, ki lahko pomembno vplivajo na vire in če med njimi obstaja ravnotežje moči. Sodelovanje med člani takšnih omrežij je pogosto, na sodelovanje na enem področju pa gledajo kontingenčno s sodelovanjem na drugih področjih. Ponovljene interakcije med člani partnerstva gradijo zaupanje, omrežje je zgrajeno na skupnih občutkih in čustvih članov partnerstva. Lokalna oblast ima pri tem priložnost, da igra katalizatorsko vlogo pri razvijanju tako interesnega vidika kot vidika zaupanja med udeleženci partnerstva. Lokalna oblast mora razviti strateško vizijo oblikovanja in ohranjanja takšnega partnerstva in pri tem razviti novo paradigmo upravljanja in posredovanja med različnimi skupinami.

3 Pojem, pomen in značilnosti lokalnega vladovanja

3.1 Lokalno upravljanje: od vladanja k vladovanju

Pojem vladovanje (governance) je močno protisloven in se v razpravah politične znanosti uporablja na različne načine. V literaturi o Evropski uniji se s tem pojmom pojasnjujejo izkušnje upravljanja Evrope brez formalne moči (oblasti), ki tradicionalno pripada nacionalnim državam. V menedžerskih razpravah se s tem pojmom označuje način prehoda od hierarhičnih ali tekmovalnih organizacij k novim oblikam relacijskega upravljanja. Koncept medvladnih odnosov z vladovanjem označuje pot za izboljšanje razumevanja kompleksnih javnih zadev. Pojem vladovanje pa je vedno bolj prisoten tudi na področju lokalne samouprave, k čemur je veliko prispeval Stoker (2004) z opredelitvijo lokalnega vladovanja kot medorganizacijskega omrežja, za katerega so značilni soodvisnost med organizacijami, nepretrgani odnosi med člani omrežja in odnosi, podobni igri ter kjer je seveda pomembna stopnja avtonomije države.

Na področju lokalne samouprave s tem pojmom (konceptom) avtorji označujejo prehod od lokalnega vladanja (government) k lokalnemu vladovanju (governance), to je od tradicionalne zamisli »vsakemu svoje« (*to each his own*) k sodobnejši opredelitvi »skupaj lahko storimo vse« (*together we can do it all*). Vladovanje se nanaša na načine, kako različna vlada oziroma oblastne organizacije ter druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oziroma državljani. Lokalno vladovanje je v nasprotju z monopolitično, 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. Goss (2001: 11) opisuje ta koncept takole: »Z besedo governance opisujem nastajajoče nove oblike kolektivnega odločanja na lokalni ravni, ki vodijo k razvoju različnih odnosov, ne samo med javnimi agencijami, pač pa tudi med državljani in javnimi agencijami.«

S tega vidika je vladovanje predstavljeno kot oblika omrežnega menedžmenta, ki se prikazuje kot način odločanja in pooblaščenja kolektivnih

virov in akterjev ter je nasproten drugima dvema načinoma izpeljave teh nalog, to je trgu in hierarhiji. Vladovanje ni več naslonjeno na avtoriteto izvoljenih predstavnikov (hierarhični model) niti na priznanje in prenašanje odgovornosti na zasebni sektor (tržni model), pač pa ureja in določa kolektivne vire in akterje preko odnosov tako s civilno družbo (prebivalstvom) kot z drugimi ravnmi oblasti (vladanja). Načela dobrega vladovanja (good governance) so: participacija, legitimnosti, usmerjenost h konsenzu; strateško upravljanje; odzivnost, uspešnost in učinkovitost; odgovornost in preglednost; enakost, pravičnost in nepristranskost (Graham et al. 2003: 3; Združeni narodi 1997). Sistem dobrega upravljanja na lokalni ravni pa vsebuje naslednja tri načela oziroma elemente, ki izhajajo tako iz liberalizma kot iz komunitarizma, in sicer: odprtost, preudarnost in razmislek (deliberation) ter sposobnost za delovanje, to je povezano akcijo (Stoker 1996: 195). Vladovanje ponuja za problem kolektivnega delovanja na lokalni ravni nedržavne rešitve.

John (2001: 9) navaja razloge za prehod od vladanja k vladovanju, ki jih vidi kot številne soodvisne spremembe v sodobnem svetu: to so internacionalizacija gospodarstva, povečane zahteve po vključitvi zasebnega sektorja v javno odločanje, evropeizacija javnih politik, novi in kompleksni problemi na področju javnih zadev, premik k postbirokratski državi z novim upravljanjem javnega sektorja in drugo. Čeprav so ti pritiski za spremembe v posameznih državah zelo različni, pa vseeno lahko ugotovimo, kakšen je končni cilj tega procesa oziroma opišemo idealni tip vladovanja. Na podlagi ugotavljanja razlik med posameznimi državami pa je mogoče sklepati, da gre za premik od lokalnega vladanja k lokalnemu vladovanju in ne le zgolj za prilagajanje lokalnih sistemov oblasti. Primerjava sprememb je prikazana v naslednji tabeli.

Tabela 1 prikazuje grob opis sprememb, ki se na različne načine odvijajo v posameznih državah. Nekatere države namreč že imajo močne voditelje, tako da ne gre za spremembe od kolegijskega k županskemu načinu vladanja, pač pa ta opis opozarja, da se celo strogo župansko vodenje spreminja kot posledica podobnih pritiskov in okoliščin. Tabela je torej nekakšen vodič, ki prikazuje spremembe in omogoča njihovo razumevanje, ni pa tabela natančneje izdelan načrt. Pri tem je treba opozoriti, da lokalno vladovanje ne zamenjuje institucij lokalne oblasti, kajti večji del institucionalnega

okvira lokalnega vladanja (oblasti) obstaja še naprej in je vpet v obstoječo lokalnopolitično kulturo. Razlika je v tem, da se te institucije prenavljajo, da so povezane z velikim številom organizacij in da se morajo odzivati na nove probleme in zahteve. Lokalno vladovanje spreminja delovanje tradicionalnih institucij, ki sedaj delujejo v bolj mnogostranskem okolju.

Tabela 1: Lokalno vladanje in vladovanje

	vladanje	vladovanje
Število institucij	Majhno	Veliko
Birokratske strukture	Hierarhična/konsolidirana	Decentrirana/fragmentirana
Horizontalna omrežja	Zaprta	Ekstenzivna
Mednarodna omrežja	Minimalna	Ekstenzivna
Demokratične povezave	Predstavniške	Predstavniške + novi poskusi
Politike	Rutinske	Inovativno učenje
Centralna oblast	Neposredna kontrola	Decentralizirana + mikrointervencije
Vodenje	Kolegijsko/klientelno	Župansko/karizmatično

Vir: John (2001: 17)

Lokalno vladovanje zajema štiri skupine sprememb, in sicer institucionalno reformo, nova omrežja, nove javnopolitične iniciative ter odgovore na dileme koordinacije in odgovornosti. Institucionalna reforma se kaže v institucionalni razvejanosti in institucionalni obnovi, ki je rezultat uvajanja idej novega upravljanja javnega sektorja ter decentralizacije oblasti, vključuje pa privatizacijo, pogodbene prenose, oblikovanje novih storitvenih agencij, nove proračunske sisteme in tako dalje. Nova omrežja vsebujejo močnejše horizontalne povezave zaradi večje institucionalne kompleksnosti na lokalni ravni in močnejše prisotnosti zasebnega sektorja, prav tako pa tudi navzkrižne povezave na celotnem ozemlju države, ki omogočajo lokalni oblasti dostop do virov in vplivov na oblikovanje javnih politik. Nove javnopolitične iniciative se nanašajo na lokalne inovacije ter sposobnosti reševanja javnih problemov, ki izhajajo iz večje tekmovalnosti za javne in zasebne vire med lokalnimi področji, pa tudi na obnovo in oživitvev centralnih iniciativ na posameznih področjih javnih politik. Problematika sposobnosti za delovanje pa je povezana z iskanjem novih mehanizmov kontrole in odgovornosti, saj se z razpršitvijo akterjev in odločevalcev težje prepozna kdo dejansko odloča, hkrati pa se uvajajo novi načini vključevanja državljanov v

proces odločanja in legitimiranja javnih zadev; s tem pa so povezane tudi zahtevnejše in vidnejše oblike vodenja oziroma neodvisnost in avtoriteta političnih voditeljev. Vsi ti elementi lokalnega vladovanja so med seboj seveda povezani in tudi krepijo drug drugega. Čeprav nobena posamična značilnost sama po sebi ne oblikuje novega upravljanja, pa vse skupaj zagotovo tvorijo premik od klasičnih vzorcev vladanja v preteklosti.

3.2 Pojem in razsežnosti lokalnega vladovanja

Lokalno vladovanje lahko opredelimo kot proces odločanja (lokalnih svetov in relevantnih skupin) o zadevah lokalnega (občinskega/pokrajinskega) razvoja ter upravljanja in uresničevanja razvojnih načrtov in zagotavljanja dobrin (storitev) na podlagi alokacije dostopnih virov s ciljem, da dosežemo dogovorjene razvojne cilje. V bistvu se lokalno vladovanje nanaša na to, kdo sodeluje pri odločanju, kako je ta proces organiziran in v kakšnem obsegu dejanske odločitve odražajo prioriteto potreb lokalne skupnosti; potem ko je odločitev sprejeta, pa na to, kako se pretvarja v akcijo (delovanje) in kdo je vključen v proces implementacije; pri odločanju so pomembni tudi dostopnost virov (naravnih, človeških, materialnih, finančnih) in kako so razporejeni za zadovoljitev potreb ljudi z ustreznimi dobrinami (storitvami) in participativnim razvojem. Lokalno vladovanje izkazuje sposobnost lokalne oblasti, da upravlja svoje zadeve; lokalna oblast dobi z njim demokratično in razvojno usmeritev, ki je naravnana k izboljšanju kvalitete življenja njihove skupnosti. Učinkovito lokalno vladovanje ima neposredni vpliv na bistvena vprašanja življenja v skupnosti kot so človekova varnost, človekove pravice, lokalni gospodarski razvoj, temeljna infrastruktura, javne službe in tako dalje.

Splošni okvir lokalnega vladovanja zajema naslednjih pet vidikov:

- *Vladovanje je konceptualno širše od vlade*; izhaja iz spoznanja, da moč obstaja v okviru in zunaj formalne oblasti in vladnih institucij. Vladovanje določa, kdo ima moč, kdo sprejema odločitve, kako posamezni igralci (deležniki) postanejo vidni in kako se uveljavlja odgovornost. Povezanost in solidarnost med različnimi deležniki na političnem, gospodarskem in upravnem področju ima kumulativni vpliv na življenjski stil in standard članov skupnosti.