

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

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

3. UČINKOVITA IN CENEJŠA DRŽAVA
3.2 JAVNA UPRAVA – RAZVOJ SISTEMA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI

2. Šifra projekta:

V5-0460

3. Naslov projekta:

KOALICIJSKO POVEZOVANJE TER ODNOSI MED IZVRŠILNO IN
ZAKONODAJNO OBLASTJO V OBČINI

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

KOALICIJSKO POVEZOVANJE TER ODNOSI MED IZVRŠILNO IN
ZAKONODAJNO OBLASTJO V OBČINI

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

COALITION BUILDING AND RELATION BETWEEN EXECUTIVE AND
LEGISLATIVE POWER IN SLOVENIAN MUNICIPALITY

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Koalicije, Slovenija, občina, zakonodajna oblast, izvršilna oblast.

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

Coalitions, Slovenia, municipality, executive power, legislative power.

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

UNIVERZA V LJUBLJANI, FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

/

6. Sofinancer/sofinancerji:

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

9208

BOGOMIL FERFILA

Datum: 7. julij 2010

Podpis vodje projekta:

Red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Podpis in žig izvajalca:

Rektor UL prof. dr. Stanislav
Radovan Pejovnik;
po pooblastilu dekan FDV,
prof. dr. Anton Grizold

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

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti
 b) delno
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

/

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

/

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Ciljni raziskovalni projekt se v najširšem smislu nanaša na raziskovanje odnosa med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti v občini, oziroma odnosa med občinskim svetom, županom in občinsko upravo. V prvem delu raziskovalnega projekta smo raziskovali predvsem fenomen koalicijskega povezovanja oz. sklepanja koalicij v slovenskih občinah – pri tem se je raziskava osredotočila na metodo časovne primerjave sklepanja koalicij v slovenskih občinah od leta 1998 naprej. V drugem delu raziskovalnega projekta pa smo analizirali sposobnost učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav, ki bi temeljilo na tritočkovnem merjenju učinkovitosti (uspešnosti), kakovosti delovanja uprave in vprašanju menedžmenta v občinski upravi.

Proces oblikovanja koalicij smo analizirali tudi z vidika kohabitacije izvršilne in zakonodajne veje oblasti v občini; pri tem gre za odnos med županom in večino v občinskem svetu, ki je lahko za učinkovito in uspešno upravljanje občine ključen zlasti v primeru, ko prihajata župan in vladajoča koalicija v občinskem svetu iz nasprotnih političnih taborov. Raziskava odgovarja na naslednja raziskovalna vprašanja: a) ali predstavljajo vladajoče lokalne koalicije blokado oziroma oviro učinkovitemu vladanju oziroma upravljanju; b) ali vladajoče koalicije omogočajo oziroma ali ovirajo razvojno naravnano upravljanje v slovenskih občinah in c) ali obstaja razlika v koalicijskem povezovanju glede na volilni sistem, ipd. Pri tem raziskava nekoliko osvetljuje tudi organizacijo političnih strank na lokalnem nivoju.

Za doseg zastavljenih ciljev in namena raziskave smo uporabili kombinacijo več znanstvenih metod in sicer a) študij relevantne domače in tuje znanstvene in strokovne literature ter sekundarnih virov; b) študij relevantnih pravnih virov; c) metoda anketnega zbiranja podatkov in sicer a) raziskava učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav ter odnosa med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini (raziskavo smo izvedli med župani in direktorji občinskih uprav vseh slovenskih občin na temelju anketnega vprašalnika) in b) raziskava predvolilnega (volitve v občinske svete, volitve župana) in povolilnega koalicijskega povezovanja na lokalnih volitvah v mandatu 2006–2010 naprej v slovenskih občinah ter raziskava primerov upravljalvske sposobnosti slovenskih občin v primerih kohabitacije (župan in večina v občinskem svetu iz nasprotnih političnih polov); d) metoda poglobljenega intervjuja s predsedniki političnih strank in ključnimi nosilci odločanja kot primarna metoda; e) metoda poglobljenega intervjuja z relevantnimi akterji na lokalnem nivoju oblasti, zlasti župani slovenskih občin in vodji političnih strank na lokalni ravni strankarskih organizacij kot dograditev in nadgradnja anketnega zbiranja podatkov, opisanega v tretji alineji; f) metoda določanja, zbiranja, prilagajanja in združevanja sekundarnih podatkov.

Nekatere pomembnejše ugotovitve raziskovalnega projekta so naslednje:

a) Glede lokalne organiziranosti slovenskih političnih strank ugotavljamo, da se le-ta (določena z odstotkom občin, ki jih »pokriva« posamezna politična stranka s svojimi občinskimi odbori) od leta 1994 naprej povečuje. Večina parlamentarnih političnih strank je še posebej v času od lokalnih volitev leta 1998 precej izpopolnila mrežo lokalnih odborov,

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

kar izrazito velja za Socialne demokrate in Demokratično stranko upokojencev (DeSUS). Očitno je, da se politične stranke zavedajo vloge in pomena lokalne organiziranosti za uspeh na lokalnem nivoju oblasti. Glede na vedno večjo stopnjo prisotnosti posameznih političnih strank na lokalnem političnem prizorišču, lahko pričakujemo, da bo stopnja tekmovalnosti na vsakih naslednjih lokalnih volitvah vsaj enaka, če ne tudi večja od tiste na prejšnjih lokalnih volitvah.

b) glede koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah ugotavljamo:

- (1) V slovenskih občinah je v vseh analiziranih mandatih prevladovalo projektno sodelovanje, kar po mnenju mnogih anketirancev pomeni, da so svetnike vodili lokalni in ne strankarski interesi. Če opazujemo pojav skozi časovno dimenzijo, lahko v navedenem obdobju ugotovimo upad projektne sodelovanja ter porast oblikovanja večinskih koalicij. Delež manjšinskih koalicij je nestalen (narašča in potem zopet upada), kar je najverjetneje metodološka posledica majhnega deleža enot. Možni razlogi za takšne trende so (a) iskanje trdnejše podpore med občinskimi svetniki z oblikovanjem večinskih koalicij, (b) standardni odklon pri pridobljenih podatkih, ki omogoča nihanje v odgovorih in (c) porast zavedanja pomembnosti lokalnih političnih elit o lokalnih političnih odločitvah, kar posledično pomeni bolj organizirano in profesionalno politično telo.
- (2) Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega povezovanja v občinskem svetu nista popolnoma vzročno odvisni, nakazujejo pa se nekatere zakonitosti. Ugotovimo lahko povečan delež levosredinskih županov, ki jih v občinskem svetu podpira večinska koalicija ter zmanjšanje projektne sodelovanja pri isti skupini županov. Desnosredinski župani so precej zmanjšali število manjšinskih koalicij; v občinah, ki jih vodijo neodvisni župani, pa se koalicijska razmerja skozi čas bistveno niso spremenila. Podrobnejši vpogled v razmerje med strankarsko pripadnostjo župana ter obliko koalicijskega (ne)povezovanja razkrije, da se je v občinah, kjer imajo neodvisne župane v zadnjem mandatu (2006–2010) kar podvojilo oblikovanje desnosredinskih večinskih koalicij, kar je še posebej zanimivo v primerjavi z mandatom 1998–2002, ko so neodvisni župani precej pogosteje sodelovali s levosredinskimi večinskimi koalicijami. Kot najbolj »kooperativni« se kažejo župani Slovenske ljudske stranke ter neodvisni župani, ki pogosto projektno sodelujejo, ali sklepajo večinske koalicije največjih razlik. Opazimo lahko tudi, da v zadnjem mandatu (2006–2010) župani Slovenske demokratske stranke pogosteje sodelujejo z občinskim svetom, v katerem je v veljavi projektne sodelovanje.
- (3) Ob opazovanju vpliva velikosti občine na oblikovanje koalicijskega povezovanja v vseh treh opazovanih mandatih, lahko ugotovimo, da je v mandatu 2006–2010 razmerje med oblikami medsvetniškega sodelovanja v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) skoraj enako kot v mandatih 1998–2002 in 2002–2006. V srednje majhnih občinah (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) je mandatu 2006–2010 nekoliko večji delež občin, kjer so se v občinskih svetih oblikovale večinske koalicije in projektne sodelovanje, medtem ko je delež manjšinskih koalicij manjši. V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) opazimo velik porast večinskih koalicij, sorazmerno s tem pa je upadel delež manjšinskih koalicij in projektne sodelovanja. Prav tako lahko opazimo porast večinskih koalicij v občinah z 10.001 do 20.000 prebivalci. Pri skupini največjih občin (nad 20.000) se razmerja niso drastično spremenila. Ob primerjalni analizi vseh treh opazovanih mandatov lahko zaključimo, da (1) se počasi povečuje delež večinskih koalicij, še posebej v srednje velikih in velikih občinah (nad 5.001 prebivalcev), in (2) da se z velikostjo občin manjša delež projektne sodelovanja, hkrati pa povečuje verjetnost sklepanja večinskih koalicij.
- (4) Glede na prevlado prepričanja, da v majhnih ruralnih občinah prevladujejo desnosredinski župani, smo testirali tudi to predpostavko. Ugotovili smo, da je v mandatu 2006–2010 največ županov iz desnosredinskih vrst, sledijo jim neodvisni, nato levosredinski in nato ostali. V najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) je največ desnosredinskih županov, sledijo pa jim neodvisni. Podoben delež se odraža v kategoriji srednje majhnih in srednje velikih občin. Trend se giblje tudi v smeri povečevanja deleža desnosredinskih županov v največjih občinah; vzroke

temu lahko iščemo v primerjavi z razpoloženjem na nacionalni ravni, saj so lokalne volitve 2006 potekale sredi mandata desnosredinske vlade, kar se je morda nekoliko preslikalo tudi na lokalno raven. Obenem ne smemo zanemariti tudi drugih morebitnih vzrokov, kot so sprememba organiziranosti političnih strank (tudi zamenjava voditeljskih položajev nekaterih levosredinskih strank), sprememba prioritete lokalne politike strank in podobno.

c) glede oblik menedžmenta v slovenskih občinskih upravah smo med drugim ugotovili, da se direktorji občinskih uprav v precejšnji meri strinjajo z usmeritvijo delovanja organizacije k uporabniku torej občanu. Menijo, da mora zadovoljstvo uporabnika predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi, da morajo biti storitve prilagojene potrebam posameznika ter da morajo biti zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev vključeni v odločanje o pomembnih zadevah. Nekoliko nižje strinjanje je s trditvijo, da morajo imeti uporabniki na opredelitev rezultatov odločilen vpliv. Vsekakor zasledimo precejšnje zavedanje pomembnosti usmerjenosti organizacije k uporabniku, kar je značilnost modernih paradig upravljanja. Odgovori na anketni vprašalnik so pokazali, da obstaja delno strinjanje tudi glede tega, da je potrebe uporabnikov potrebno definirati po vnaprej določenih metodah, storitve pa naj bi bile prilagojene potrebam uporabnika. Direktorji občinskih uprav se strinjajo, da je sodelovanje med občinskimi upravami nujno potrebno za uspešno delo vsake občinske uprave, ter da morajo biti rezultati dela vnaprej opredeljeni. Enako se direktorji občinskih uprav deloma strinjajo, da bi morala država pristojnosti za zagotavljanje storitev v večji meri prenašati na lokalne skupnosti. Hkrati pa priznavajo, da bi zagotavljanje storitev občinske uprave na trgu močno spremenilo način dela zaposlenih v občinskih upravah. Po drugi strani pa je iz odgovorov županov med drugim mogoče ugotoviti, da so župani precej proaktivno usmerjeni, saj najvišje vrednosti (aritmetična sredina odgovora) predstavljajo trditve kot so »Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno«, »Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih menedžerskih sposobnosti« in »Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi«. V tem kontekstu kažejo župani značilnosti transformacijskega vodenja, ki implicira modernejšo različico vodenja organizacije. Nadalje ugotavljamo, da župani niso pretirano usmerjeni v modernizacijo delovanja občinske uprave, še posebej ne v modernizacijo po vzoru zasebnega sektorja.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

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

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

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

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

² Označite lahko več odgovorov.

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

Neposredni rezultati projekta so na podlagi empiričnih podatkov in študije primarnih in sekundarnih virov narejena analiza stanja odnosov med zakonodajno in izvršilno oblastjo v slovenskih občinah, predvsem z vidika procesov koalicijskega povezovanja. Več o neposrednih rezultatih projekta v točki 2. tega poročila.

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

Možen dolgoročni učinek raziskovalnega projekta je drugačen pristop k upravljanju občinskih uprav slovenskih občin in s tem povečanje stopnje decentraliziranosti slovenske države, ter implementacija sodobnejših pristopov in elementov menedžmenta občin.

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

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

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

Strokovna javnost, ki se ukvarja s slovenskim sistemom lokalne samouprave in njegovim razvojem v prihodnosti in strokovna javnost, ki jo zanimajo procesi vladanja v občinskih upravah. Posamezne občinske uprave slovenskih občin.

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

/

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

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

Glede na vsebino projekta, ki je izrazito vezana na slovenski prostor, ni bilo formalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi institucijami.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

/

5. Bibliografski rezultati³ :

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

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

Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija (2008): Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah. Založba Fakultete za družbene vede, Ljubljana.

Haček, Miro in Irena Bačlija (2009): The administrative capacity of Slovenian municipalities. *Lex Localis*, let. 6, št. 3, str. 307–346.

Haček, Miro (ur.). (2009): Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Založba Fakultete za družbene vede, Ljubljana.

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

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede
Inštitut za družbene vede
Center za politološka raziskovanja
Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij

Avtorji:
Dr. Bogomil Ferfila
Dr. Miro Haček
Dr. Marjan Brezovšek
Dr. Irena Bačlija

KOALICIJSKO POVEZOVANJE TER ODNOSI MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO V OBČINI

Projektna naloga – končno poročilo

Ljubljana, 7. julij 2010

KAZALO

1.	METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR RAZISKAVE	3
2.	TEORETSKE PODLAGE CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA	8
	<i>2.1 KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM NIVOJU OBLASTI</i>	<i>8</i>
	<i>2.2 ORGANIZACIJA POLITIČNIH STRANK NA LOKALNEM NIVOJU OBLASTI</i>	<i>19</i>
	<i>2.3 TEORETIČNI PRISTOPI K PROBLEMATIKI OBLIKOVANJA KOALICIJ NA LOKALNI RAVNI OBLASTI</i>	<i>27</i>
	<i>2.4 ODNOSI MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO V OBČINI</i>	<i>34</i>
3.	ANALIZA KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V SLOVENSКИH OBČINAH V MANDATU 2006-2010 (TER PRIMERJAVA Z MANDATOMA 1998–2002 IN 2002–2006)	41
4.	PROBLEMATIKA DELITVE OBLASTI NA LOKALNI RAVNI V SLOVENSКИH OBČINAH (DUALIZEM OBLASTI)	64
5.	OBLIKE (SODOBNEGA) MENEDŽMENTA V OBČINSКИH UPRAVAH	71
	<i>5.1 LOKALNI MENEDŽMENT</i>	<i>71</i>
	<i>5.2 VZROKI ZA MODERNIZACIJO LOKALNEGA UPRAVLJANJA</i>	<i>72</i>
	<i>5.3 UVAJANJE SODOBNIH PODJETNIŠКИH NAČEL V SLOVENSKE OBČINSKE UPRAVE</i>	<i>76</i>
	<i>5.4 OBSTOJEČE OBLIKE MERJENJA USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V JAVNEM SEKTORJU</i>	<i>81</i>
6.	ANALIZA RAZISKAVE O RAZLIČNIH OBLIKAH MENEDŽMENTA V OBČINSКИH UPRAVAH V SLOVENIJI	84
	<i>6.1 EMPIRIČNA RAZISKAVA MED DIREKTORJI OBČINSКИH UPRAV</i>	<i>84</i>
	<i>6.2 EMPIRIČNA RAZISKAVA MED ŽUPANI</i>	<i>92</i>
7.	SUMARNIK REZULTATOV VPRAŠALNIKA – DIREKTORJI OBČINSКИH UPRAV	94
8.	SUMARNIK REZULTATOV VPRAŠALNIKA – ŽUPANI	98
	UPORABLJENA LITERATURA	101

1.

METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR RAZISKAVE

Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih (lokalnih) zadev pa eno temeljnih demokratičnih načel. To zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti, poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev. Ob demokratično izvoljenih organih lokalne samouprave so z vidika lokalne demokracije še pomembnejše neposredne oblike odločanja državljanov v lokalni demokraciji, ki jih predvideva tudi slovenski Zakon o lokalni samoupravi. Vendar pa 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 ki so politični nosilci odločanja v občini ter predstojniki lokalnega upravnega aparata (občinske uprave) ter občinskih svetov, ki so izvoljeni predstavniški organi občin z generalno pristojnostjo za odločanje o vseh zadevah občine, za njihovo funkcioniranje pa je ključnega pomena oblikovanje lokalnih koalicij, ki predstavljajo *de facto* lokalno oblast v vsaki posamezni občini.

Ker so v parlamentarnih demokracijah, kot je Slovenija, le redki primeri, da bi ena sama politična stranka uspela pridobiti večino v nekem predstavniškem telesu (občinskem svetu), sta procesa oblikovanja koalicij in koalicijskega vladanja za proučevanje upravljaljske sposobnosti občin ključnega pomena. Sodobno raziskovanje koalicijskega povezovanja na lokalni ravni je tako na primer prineslo ugotovitev, da politične stranke v okviru procesa koalicijskega povezovanja stremijo k oblikovanju večinske koalicije zlasti s tistimi političnimi strankami, ki so jim a) blizu na levo-desni politični lestvici (*ideološka povezanost*) in b) blizu glede zavzemanja za podobno reševanje odprtih problemov v občini (*t.i. koalicija najmanjše razdalje*). Raziskavo koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah v mandatu 2006–2010 bomo utemeljili na domnevi, da politične stranke pri pridobivanju lastnih koristi sledijo zlasti trem ciljem in sicer cilju pridobiti oblast, pridobiti vpliv na oblikovanje politik in pridobiti čim večje število volilnih glasov na naslednjih volitvah. Domnevali bomo, da politične stranke želijo čim manjše število koalicijskih partnerjev, da pa pri izbiri koalicijskega partnerja sledijo zlasti ideološki bližini, možnosti uresničevanja volilnega programa ter da pogosto koalicijskega partnerja izberejo tudi zato, da porazdelijo odgovornost glede upravljanja občine ter tako zmanjšajo verjetnost, da bi jih volivci na naslednjih volitvah v primer slabega upravljanja občine kaznovali. Proces oblikovanja koalicij bomo analizirali longitudinalno (primerjajoč z mandatoma 1998–2002 in 2002–2006) ter z vidika kohabitacije izvršilne in zakonodajne veje oblasti v občini – gre za odnos med županom in občinskim svetom, ki je lahko za učinkovito in uspešno upravljanje občine ključen zlasti v primeru, ko prihajata župan in vladajoča koalicija v občinskem svetu iz nasprotnih političnih taborov. Na podlagi do sedaj opravljene analize izhajamo iz izhodišča, da spremembe pri sklepanju lokalnih koalicij v mandatih 1998–2002 in 2002–2006 niso bile pretirane ter da obstaja tradicija koalicijskega povezovanja v posameznih občinah skozi daljše obdobje. Lahko trdimo da, v okviru neposredne povezanosti delovanja občinskih uprav z koalicijskim povezovanjem v občinskih svetih, obstaja močna povezanost med sodelovanjem z drugimi občinami ter projektnim sodelovanjem v občinskem svetu, pri

čemer pričakujemo, da se stopnja sodelovanja poveča pri projektno naravnanih občinah, medtem ko pri ostalih prihaja do sodelovanja s tistimi občinami, v katerih obstaja podobna politična klima. Na podlagi predhodne raziskave lahko tudi zaključimo, da občine, v katerih obstaja projektno povezovanje v okviru občinskega sveta, pogosteje sodelujejo z drugimi občinami (kar je pozitivno in nujno potrebno z vidika razdrobljenosti slovenske lokalne samouprave) ter, da je aktivnost občinskega sveta pomembnejša v tistih občinah, v katerih direktorji občinskih uprav ostajajo pri pasivno-birokratskem razumevanju lastne ter upravne vloge. To je tudi izhodiščna stična točka med oblikovanjem lokalne koalicije in upravljanjem občinske uprave.

Med lokalno politiko in upravo namreč ni jasne in ostro začrtane meje. Politiki, ki delujejo v lokalni upravi (župani), se za doseg svojih ciljev naslanjajo na javne uslužbence. Javni uslužbenci, ki delujejo v polju lokalne politike kot strokovnjaki ali delajo neposredno za politike, pa izkoriščajo politike za hitreje napredovanje v svoji karieri. Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev. Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani. Na to razmerje vplivajo tudi sami volivci, ki poskušajo svoje interese uveljaviti s pritiski na politiko (vloga županske funkcije je v očeh volivcev še posebej izpostavljena, ravno zaradi narave volilnega sistema), ta pa poskuša prek uprave vplivati na uresničevanje svojih ciljev. Temeljna ideja politično nevtralne uprave je v nedopustnosti vplivanja političnega prepričanja in delovanja na posameznikovo možnost, da se zaposli kot javni uslužbenec. Hkrati ta ideja predpostavlja popolno politično nevtralnost javnih uslužbencev, kar je pravzaprav nemogoče, saj so javni uslužbenci prav tako ljudje, ki imajo vso pravico do svojega političnega mnenja in politične opredelitve, to pa v končni fazi vpliva na njihovo delovanje in ravnanje. Dokler ne moremo potegniti jasne meje med politiko in upravo oziroma med političnim in upravnim procesom, je zahteva po politični nevtralnosti v delovanju javnih uslužbencev razmeroma nelogična. Javni uslužbenci (direktorji občinskih uprav in načelniki oddelkov), ki delijo cilje trenutne politične opcije, bodo namreč na vsakih volitvah v nevarnosti, da ob zmagi neke druge politične opcije izgubijo zaposlitev oziroma bodo prisiljeni svojo opredelitev vsakič sproti spreminjati, kar pa vsekakor niso optimalne razmere za učinkovito delovanje uprave, saj se ne more ne prilagajati izzivom iz okolja ne odgovarjati nanje. Politično nevtralna lokalna uprava bi zaradi svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovala mnogo učinkoviteje kot lokalna uprava, v kateri bi večino časa posvečali temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga.

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

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

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

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

Osnovna naloga občinske uprave je zadovoljevanje potreb ter zagotavljanje storitev občanom. Sodobna občinska uprava je usmerjena k uporabniku, zato mora izpolnjevati nekatere osnovne pogoje, kot so a) prilagajanje občinske uprave konkretnim situacijam, b) splošna skrb za kvaliteto storitev, c) dobro organizirano posredovanje informacij za uporabnike storitev, d) ustrezno usposobljeni javni uslužbenci občinske uprave, e) decentralizacija občinske uprave zaradi lažje odzivnosti ter zlasti f) politična podpora, tako v občinskem svetu kot še zlasti s strani predstojnika – župana. V Sloveniji občine nimajo sprejete splošne politike kakovosti, kar pomeni, da je težko govoriti o optimizaciji dela v občinski upravi, o učinkovitosti, racionalnosti dela, zmanjšanju stroškov, kot tudi ni mogoče vrednotiti dela uprave in ne posameznega uslužbenca, ki je v njej zaposlen. Kakovostno opravljanje temeljnih funkcij in nalog občinske uprave je osnovni pogoj za obstoj in razvoj vsake dejavnosti, kar seveda ne velja zgolj za tržno naravnane organizacije, ampak tudi za javni sektor. V zasebnem sektorju ima kakovost dela že dolgo osrednje mesto; zlasti s sodobnimi pristopi k upravljanju (novo upravljanje javnega sektorja, upravljanje človeških virov v organizaciji, total quality management, ipd.) pa je temu vedno bližje tudi javni sektor. Po drugi strani pa se tudi zahteve uporabnika javnih storitev – v tem primeru občana – vse bolj zvišujejo, kar nas usmerja k temeljitemu premisleku, kako zagotoviti kakovostne storitve tudi v občinski upravi.

Pri prizadevanjih za kakovost dela v javni upravi se večkrat zastavlja vprašanje, katere metode in tehnike zagotavljanja kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti so primerne za uporabo v (občinski) upravi. Nabor metod in tehnik, ki so se razvile v gospodarstvu je zelo pester, vendar uprava ne more graditi le neposrednem na prenosu teh idej v javno sfero, saj to pogosto ni mogoče niti ni smiselno. V okviru raziskovalnega projekta bomo prikazali

nekatero metode in pristope, ki so se v zadnjih letih razvili v svetu in ki bi jih lahko s pridom uporabili tudi v slovenskih občinskih upravah z namenom izboljšanja učinkovitosti, uspešnosti in ekonomičnosti njihovega dela.

Ciljni raziskovalni projekt se v najširšem smislu nanaša na raziskovanje odnosa med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti v občini, oziroma odnosa med občinskim svetom, županom in občinsko upravo. **V prvem delu** raziskovalnega projekta smo raziskovali predvsem fenomen koalicijskega povezovanja oz. sklepanja koalicij v slovenskih občinah – pri tem se je raziskava osredotočila na metodo časovne primerjave sklepanja koalicij v slovenskih občinah od leta 1998 naprej. **V drugem delu** raziskovalnega projekta pa smo analizirali sposobnost učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav, ki bi temeljilo na tritočkovnem merjenju učinkovitosti (uspešnosti), kakovosti delovanja uprave in vprašanju menedžmenta v občinski upravi.

Proces oblikovanja koalicij smo analizirali tudi z vidika kohabitacije izvršilne in zakonodajne veje oblasti v občini; pri tem gre za odnos med županom in večino v občinskem svetu, ki je lahko za učinkovito in uspešno upravljanje občine ključen zlasti v primeru, ko prihajata župan in vladajoča koalicija v občinskem svetu iz nasprotnih političnih taborov. Raziskava odgovarja na naslednja raziskovalna vprašanja: a) ali predstavljajo vladajoče lokalne koalicije blokado oziroma oviro učinkovitemu vladanju oziroma upravljanju; b) ali vladajoče koalicije omogočajo oziroma ali ovirajo razvojno naravnano upravljanje v slovenskih občinah in c) ali obstaja razlika v koalicijskem povezovanju glede na volilni sistem, ipd. Pri tem raziskava nekoliko osvetljuje tudi organizacijo političnih strank na lokalnem nivoju.

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

- študij relevantne domače in tuje znanstvene in strokovne literature ter sekundarnih virov;
- študij relevantnih pravnih virov;
- metoda anketnega zbiranja podatkov in sicer a) raziskava učinkovitega, uspešnega in ekonomičnega upravljanja občinskih uprav ter odnosa med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini (raziskavo smo izvedli med župani in direktorji občinskih uprav vseh slovenskih občin na temelju anketnega vprašalnika) in b) raziskava predvolilnega (volitve v občinske svete, volitve župana) in povolilnega koalicijskega povezovanja na lokalnih volitvah v mandatu 2006–2010 naprej v slovenskih občinah ter raziskava primerov upravljalne sposobnosti slovenskih občin v primerih kohabitacije (župan in večina v občinskem svetu iz nasprotnih političnih polov);
- metoda poglobljenega intervjuja s predsedniki političnih strank in ključnimi nosilci odločanja kot primarna metoda;
- metoda poglobljenega intervjuja z relevantnimi akterji na lokalnem nivoju oblasti, zlasti župani slovenskih občin in vodji političnih strank na lokalni ravni strankarskih organizacij kot dograditev in nadgradnja anketnega zbiranja podatkov, opisanega v tretji alineji;
- metoda določanja, zbiranja, prilagajanja in združevanja sekundarnih podatkov.

2. TEORETSKE PODLAGE CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

2.1 KOALICIJSKO POVEZOVANJE NA DRŽAVNEM NIVOJU OBLASTI

Razvoj političnih strank v Sloveniji

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

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

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

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

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

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

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

V začetku demokratičnega prehoda je bilo mogoče zaslediti naklonjenost volivcev predvsem levim oziroma levosredinskim strankam. Do leta 1996 pa je prišlo na kontinuumu levo-desno do premika, iz prevladujoče levosredinske usmerjenosti v sredinsko usmerjenost (približno polovica volivcev se je uvrstila v ideološko sredino). Stranka LDS, ki je sledila temu premiku volivcev v sredino, je pridobila precej glasov, čeprav je s tem izgubila tudi nekaj svoje izrazitosti, ki se tiče navezovanja na določen družbeni položaj, urbanost in konservativnost (Kropivnik, 2002: 17). Po oktobrskih volitvah 2004 pa je prišlo do velike spremembe na kontinuumu levo-desno, saj so volivci izkazali močno zaupanje desnim strankam, leve oziroma levosredinske stranke pa so doživele poraz; enako lahko ugotovimo za državnozborske volitve 2008, kjer so volivci izkazali močno zaupanje levosredinskim strankam, desnosredinske so doživele dokaj prepričljiv poraz, Novi Sloveniji (NSi) pa se celo ni uspelo uvrstiti v Državni zbor. Danica Fink Hafner (2002: 20–21) ocenjuje, da se na slovenskem strankarskem prostoru prepletajo elementi polariziranega in zmernega pluralizma. Imamo sicer relativno večje število parlamentarnih strank,¹ vendar pa ni zaznati zahtev po spremembi političnega sistema, ni protisistemskih strank ali protisistemske opozicije. Res pa je tudi, da v slovenskem političnem prostoru prevladujejo konflikti simbolne oziroma ideološke narave (kulturni boj, odnos do polpretekle zgodovine), ki ohranjajo elemente politične oziroma družbene polarizacije. Poleg pretirane ideološke polarizacije pa pomeni velik problem izrazita šibkost civilne družbe nasproti politični eliti oziroma političnim strankam.

Normativni okvir²

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

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

¹ Leta 1996 – sedem (šest po združitvi SLS in SKD leta 2000); 2000 – osem; 2004 – sedem.

² V skladu z veljavnim Zakonom o političnih strankah, katerega zadnja sprememba je bila sprejeta 4. oktobra 2005 (EPA 401-IV).

Član politične stranke lahko postane vsak državljan, ki podpiše pristopno izjavo o članstvu v stranki, ob pogojih, ki jih določa zakon oziroma statut politične stranke. V pristopni izjavi državljan navede svoje ime in priimek, rojstne podatke, stalno ali začasno prebivališče, funkcijo, poklic ter sedež zaposlitve oziroma druge podatke, če so določeni v statutu politične stranke. Mladoletna oseba, ki je stara najmanj petnajst let, pa lahko postane članica oziroma član mladinske organizacije v stranki, s pisno privolitvijo svojega zakonitega zastopnika pa lahko postane član politične stranke.

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

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

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

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

1. ime, skrajšano ime, kratico imena, znak in sedež stranke (izbrani kraj poslovanja stranke);
2. notranjo oziroma teritorialno organiziranost stranke;
3. pravice in dolžnosti člana stranke;
4. postopek in organ, ki določa kandidate za volitve v Državni zbor in za predsednika republike ter kandidate za volitve v organe lokalnih skupnosti;
5. način zagotavljanja enakih možnosti obeh spolov pri določanju kandidatov za volitve;
6. postopek odločanja o prenehanju stranke oziroma postopek odločanja o spojitvi, pripojitvi ali razdružitvi stranke ter o nasledstvu stranke;

7. postopek in organ stranke, ki ureja premoženjskopravna razmerja stranke v primeru izbrisa stranke iz registra;
8. odgovornost za materialno in finančno poslovanje stranke;
9. mandatno dobo članov organov stranke ter
10. postopek sprejemanja in spreminjanja statuta oziroma programa stranke.

Politična stranka pridobiva sredstva iz članarine; prispevkov zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb; prihodkov od premoženja; daril; volil; proračuna; dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnik je.³ Politične stranke, ki so na zadnjih volitvah v Državni zbor kandidirale svoje kandidate, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj odstotek glasov volivcev. Če je na volitvah več političnih strank predložilo skupno kandidatno listo, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj 1,2% glasov (če sta skupno listo predložili dve stranki) oziroma najmanj 1,5% glasov (če so skupno kandidatno listo predložile tri ali več strank).

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

V začetku avgusta 2008 je bilo v Sloveniji registriranih 58 političnih strank, še pred dvema letoma (avgust 2006) pa 51. Po letu 1988, ko so začele nastajati prve politične organizacije na nacionalni ravni, je njihovo število strmo naraščalo in je leta 1992 doseglo število 91, potem pa začelo počasi, a vztrajno padati – tako je bilo npr. sredi leta 2004 v Sloveniji registriranih 38 političnih strank. Njihovo število je nekoliko naraslo v prvi polovici leta 2006. Glavni vzrok je bila sprememba lokalne volilne zakonodaje, saj je bilo z novelo Zakona o lokalnih volitvah spremenjeno število podpisov državljanov, ki jih mora neodvisen kandidat ali neodvisna lista zbrati za vložitev kandidature na volitvah za župana ali občinskega svetnika;⁴ po drugi strani pa lahko isto kandidaturo vложи vsaka registrirana politična stranka brez dodatnih podpisov državljanov.

Koalicijsko povezovanje od osamosvojitve do danes na državnem nivoju

V Sloveniji so se od osamosvojitve leta 1991 pa do danes oblikovale različne koalicije. Prva slovenska strankarska koalicija v modernem smislu, ki se je oblikovala pred prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990, je bila koalicija Demos. Sestavljena je bila iz novih političnih strank, ki so nasprotovale prejšnjemu sistemu samoupravnega socializma. Na prvih demokratičnih volitvah v tridomno Skupščino Republike Slovenije, aprila leta 1990, je Demos zmagal s 54 %. Poslanci Demosa so zasedli 127 od 240 sedežev v treh zborih takratne

³ Takšno podjetje sme po veljavni zakonodaji opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost.

⁴ Nekaj mesecev kasneje je Ustavno sodišče RS omenjeno novost v noveli Zakona o lokalnih volitvah razglasilo za protiustavno in jo odpravilo.

skupščine⁵ (Zajc, 2000: 56, 57). Veliko presenečenje pa je pomenilo razmerje med posameznimi Demosovimi strankami: slabo sta bili nagrajeni dve stranki, ki sta bili najbolj zaslužni za uvedbo demokratičnega sistema ter največji zagovornici slovenske državne neodvisnosti – Slovenska demokratična zveza in Socialdemokratska zveza Slovenije, medtem ko sta se najbolj odrezali Slovenska kmečka zveza in Slovenski krščanski demokrati (SKD). Na podlagi tega je bil za predsednika vlade (od 16. 5. 1990 do 14. 5. 1992) izvoljen predsednik SKD Lojze Peterle, za katerega pa je javnost menila, da zaradi pomanjkanja političnih izkušenj ne bo kos nalogi (Prunk, 2002: 140). Koalicija Demos je tako povezovala konservativce in liberalce, populiste ter socialne demokrate. Imela je izredno veliko vlogo, saj je oblikovala prvo demokratično vlado (ta je bila na začetku obdobja še v sestavi jugoslovanske federacije), vodila nadaljnji proces demokratizacije in izvedla osamosvojitve Slovenije, začela pa je graditi tudi moderno kompetitivno ekonomijo ter sodoben upravno-administrativni sistem (Zajc, 1993: 116).

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

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

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

⁵ Večino so imeli v najpomembnejšem Družbenopolitičnem zboru in Zboru občin, v Zboru združenega dela pa so bili v manjšini.

opozicije – štirih strank politične desnice: Krščanskih demokratov, Slovenske ljudske stranke, narodnih demokratov in Liberalne stranke (Zajc, 1993: 118).

Po prvih volitvah v novi Državni zbor RS, decembra leta 1992, se je oblikovala nenavadna »velika koalicija«,⁶ ki je združevala večje stranke, predstavnice vseh treh velikih strankarskih družin: LDS, ZLSD, SKD ter manjšo SDSS. Za novega mandatarja je bil izvoljen Janez Drnovšek. Zelo ugoden volilni rezultat je mandatarju omogočil poljuben izbor koalicijskih partnerjev. Za koalicijo sta mu bili na izbiro dve stranki, in sicer okrepljeni krščanski demokrati ter še vedno močni prenovljeni komunisti. Koalicija z eno od teh dveh strank bi pomenila zelo jasno levo ali desno usmeritev vlade. Tu pa je mandatar pokazal veliko politično iznajdljivost, saj je po mnenju mnogih dosegel skoraj nemogoče: v skupno vlado je, sicer s pomočjo ločenih sporazumov, povezal tedanji SKD in ZLSD ter tako vlado kot svojo stranko določil za popolnoma sredinsko. Ker pa so se v SKD hoteli otresti očitkov, da so se povezali z dvema levo orientiranima strankama, je Janez Drnovšek sprejel v koalicijo tedaj še Pučnikovo Socialdemokratsko stranko Slovenije. Ta pa je stopila v koalicijo šele na prigovarjanje Janeza Janše in njegovih privrženecv (Prunk, 2002: 150). Nova vlada je bila tako sestavljena že 12. januarja 1993 in je trajala do 14. marca 1994. S takšno koalicijo si je Janez Drnovšek v parlamentu zagotovil kar dvotretjinsko podporo.

Marca 1994 se je LDS združila z manjšimi strankami, z Zelenimi Slovenije, s Socialisti ter z večino Demokratov. Tovrstna pridobitev dodatnih poslancev je LDS omogočila diktiranje svoje politike obema koalicijskima partnerjema, ki sta si bila v odnosu močno odtujena. Na podlagi tega delovanje koalicije ni bilo povsem v skladu s pričakovanji, saj so se partnerji v mnogih primerih komajda strinjali o pomembnih vprašanjih in neredko tudi glasovali različno; v posameznih primerih so glasovali tako kot stranke opozicije (Zajc, 2000: 141). Kljub temu pa je tovrstna koalicija marsikaj tudi pozitivno opravila. Sprejela je nov zakon o šolstvu, Zakon o sanaciji bank z denarjem davkoplačevalcev, spomladi je dala na referendum tudi ponesrečen zakon o lokalni samoupravi. Večje pretrese je v koaliciji povzročala zunanja politika. Zunanji minister Lojze Peterle je v Ogleju parafiral zunanjepolitični sporazum z Italijo – 10. 10. 1994,⁷ kar so mu v koaliciji ostro – kasneje se je izkazalo, da precej neupravičeno – očitali. Zaradi tega je Peterle kot zunanji minister tudi odstopil. Ne glede na to pa je SKD ostala v koaliciji vse nadaljnje mandatno obdobje. Nov pretres v koaliciji pa je povzročila težava z državnimi subvencijami nekaterim nesolventnim podjetjem. Pri tem se je ZLSD s svojima ministroma za gospodarstvo in delo zavzemala za čedalje večje subvencije, saj se ni hotela zameriti svoji delavski bazi ter sindikatom. Ker vlada ni hotela ponovno subvencionirati velike tovarne TAM, se je ZLSD konec januarja 1996 odločila za izstop iz vlade (Prunk, 2002: 150). Tako sta LDS in SKD ostali zadnji partnerici v tej »veliki koaliciji« in s preostalimi 43 glasovi podpore v Državnem zboru RS (28 + 15) jima je uspelo voditi vlado do konca mandata (Zajc, 2000 a: 141). Pred novimi volitvami je poskušal Janez Janša s svojo

⁶ Koalicija, ki se je oblikovala po volitvah leta 1992 se je močno razlikovala od prejšnjih dveh (bili sta blizu modeloma »koalicij najmanjše razdalje« ali »minimalne povezane večine«), poleg tega pa se je razlikovala tudi od običajnih modelov ter bila neobičajna glede na same volilne rezultate, ki so bili precej običajni. Tovrstna »velika koalicija« je predstavljala neke vrste »nenačelno koalicijo«, za katero je značilna zanesljivost koalicijskih partnerjev – stranka je povabljen v koalicijo v primeru, da daje večja zagotovila za stabilnost vlade kot katera druga stranka. Zanj pa je veljal tudi izraz »preobtežena« koalicija, saj je bila v njej tudi stranka, ki je s svojimi glasovi preseгла število potrebnih glasov – SDSS s štirimi glasovi (Zajc, 1993:120).

⁷ Italija je Sloveniji postavila zahteve, s katerimi je pogojevala pridružitve Slovenije Evropski uniji.

SDS z različnimi akcijami tesneje povezati desnosredinske stranke. Tako je SDS zbrala več kot 40.000 podpisov za referendum o večinskem volilnem sistemu.⁸ Kljub temu pa je parlamentarna večina uspelo referendum preložiti na čas po volitvah (prav tam: 151).

Že pred volitvami leta 1996 se je politično prizorišče razdelilo na temelju odnosa do preteklosti. Šlo je za delitev med tistimi, ki so radikalno zavračali preteklost, ter tistimi, ki so bili za počasen »transformacijski« način modernizacije. Tako je bil politični prostor ostro razdeljen na »levico« in »desnico« (Zajc, 2002: 73). Na novih volitvah v Državni zbor RS, novembra 1996, je zmagala LDS (celo z boljšim rezultatom kot leta 1992), na drugo mesto se je povzpela SLS, tretje mesto pa je osvojila SDS, ki pa je dobila premalo glasov, da bi lahko LDS resneje ogrozila. V parlament so vstopile še SKD in ZLSD – članice minule vladne koalicije – ter SNS in DeSUS. Tako se je oblikovala »pragmatična koalicija«⁹ med Liberalno demokracijo Slovenije, Slovensko ljudsko stranko in Demokratično stranko upokojencev Slovenije.

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

Leto 2000 je bilo notranjepolitično ponovno zelo razburkano. Aprila je tako prišlo do združitve dveh konservativnih, na krščanskem etosu temelječih strank: SLS in SKD. Ta združitev se je zgodila na pritisk skupine katoliških intelektualcev, ki je kot pogoj združitve zahtevala, da SLS izstopi iz vlade, prenehala pa bi veljati tudi koalicijska pogodba. Z odhodom ministrov SLS iz vlade ter po neuspešnem glasovanju o zaupnici vladi je nastal

⁸ S tem bi vse stranke prisilili, da se povežejo v dva politična bloka (»pomladni« ali desni blok ter blok »kontinuitete« ali levi blok), preprečilo bi se sklepanje nenačelnih koalicij in dosegla racionalizacija strankarskega prostora (to bi tudi preprečilo oblikovanje novih strank) (Zajc, 2002: 73).

⁹ To koalicijo lahko označimo kot »pragmatično koalicijo« dveh strank, ki sta najbližje politični sredini ter sta se pripravljene povezati kljub delitvam glede na izvor ali zasluge za prehod v demokracijo. Ker pa v koaliciji sodeluje tudi tretja manjša stranka, lahko označimo ta tip koalicije kot »minimalno povezano koalicijo« (Zajc, 2000 a: 58).

popolnoma nov položaj, saj je imela koalicija s tem le še 30 glasov podpore v Državnem zboru RS, LDS pa ni mogla sestaviti nobene druge večinske koalicije. S tem je v Državnem zboru RS prišlo do povsem nove uravnovešene razdeljenosti, torej do situacije, ki je bila podobna po volitvah leta 1996 (Zajc, 2002: 75). Vlada je tako po neuspelem glasovanju o zaupnici, 8. aprila 2000, padla. SLS in SKD sta takoj po združitvi na skupnem kongresu 15. aprila 2000 podpisali s SDS sporazum o Koaliciji Slovenija.

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

Kljub temu da je Koalicija Slovenija temeljila na pričakovanju o dobrem odnosu med strankami znotraj koalicije, pa se je že ob oblikovanju predloga o novi vladi porajalo vprašanje, kakšno bo ravnotežje moči med dvema strankama koalicije SLS + SKD. Ta je poudarjala svojo velikost (28 poslancev), ki se naj izrazi tudi v vladi, SDS z manj poslanci (16 poslancev) pa je poudarjala strokovnost svoje ekipe ter s tem zanikala sposobnosti SLS + SKD (omejevanje moči SLS + SKD, kar je vodilo v njeno obrambo in tudi nekakšno opozicijo znotraj koalicije). Velike razlike pa so se začele kazati tudi v odnosu do volilnega sistema, saj je večinski volilni sistem vse manj ustrezal SLS + SKD, SDS pa je zagovarjala odločbo Ustavnega sodišča RS iz leta 1997, po kateri bi moralo priti do uzakonitve večinskega volilnega sistema¹⁰ (Zajc, 2002: 76). Do vladne krize pa je prišlo pred parlamentarnimi počitnicami, ko je vlada sprejela sklep, da je obstoječi volilni sistem neveljaven. Poslanci opozicijskih LDS, ZLSD, DeSUS ter koalijske SLS + SKD so nato sprejeli sklep o tem, da podpirajo ustavne spremembe v smeri zapisa proporcionalnega volilnega sistema v ustavo. SLS + SKD je z argumentom, da se poskuša izogniti politični krizi, dejansko podprla predlog opozicije in nasprotovala vladi, v kateri je tudi sama aktivno sodelovala. Sprejet pa je bil tudi sklep o tem, da se pripravi ustavni zakon o spremembi 80. člena slovenske ustave, s čimer bi se prenehala vezanost Državnega zbora RS na odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1997 glede izida referendumu o volilnih sistemih (Zajc, 2002: 77). Zaradi odločitve poslancev SLS + SKD za spremembo ustave je SDS napovedala konec Koalicije Slovenija, ki je tako dokončno razpadla. Zaradi podprtja opozicijskega predloga za spremembo ustave sta stranko SLS + SKD zapustila dva njena podpredsednika, Andrej Bajuk in Lojze Peterle, in konec julija 2000 ustanovila novo krščansko demokracijo, imenovano Nova Slovenija – Krščansko ljudska

¹⁰ Predlog za uvedbo večinskega volilnega sistema tudi aprila 2000 (že četrtič) ni dobil zadostne podpore. Za predlog bi moralo glasovati dve tretjini oziroma 60 poslancev.

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

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

Ker je LDS na volitvah dobila daleč največ glasov, ji je to omogočilo, da je imela pri oblikovanju precej proste roke, poleg tega pa je lahko koalicijskim partnerjem postavila svoje pogoje. Pri oblikovanju koalicij je imelo tokrat temeljno prednost pragmatično povečevanje moči oziroma doseganje dvotretjinske večine,¹¹ kar je zahtevalo vključitev vsaj še dveh strank. To bi koaliciji omogočilo, da bi brez večjega nasprotovanja opozicije, ali kljub temu, sprejemala odločitve, ki so v njenem interesu (končala bi lahko politično občutljive projekte,¹² ki se niso dokončali in so jih prejšnje koalicije predstavljale na boljše čase). Tako kot leta 1992 je Drnovšek za oblikovanje vlade potreboval mesec in pol, poleg tega pa mu je uspelo sestaviti najmočnejšo vlado, ki je imela na začetku v parlamentu kar 64 glasov. Kljub tej veliki priložnosti pa ji mnogih projektov, za katere je potrebna dvotretjinska večina (sprememba ustave, volilni sistem, referendum ...), ni uspelo izpeljati. Na slovenskem notranjepolitičnem področju je bilo leto 2002 zelo pestro. Slovenija je po desetih letih dobila novega predsednika države, dotedanjega premiera Janeza Drnovška, ki je v drugem krogu premagal neodvisno kandidatko s podporo opozicije Barbaro Brezigar. Drnovškova izvolitev je sredi mandata zahtevala zamenjavo v izvršilni veji oblasti in tako je zadnji mesec v letu minil v znamenju sestavljanja in imenovanja nove vlade. Janezu Drnovšku je prenehala funkcija 19. decembra 2002, za novega mandatarja pa je predlagal tedanjega finančnega ministra ter podpredsednika LDS Antona Ropa, ki je bil nato izvoljen s 63 glasovi poslancev.

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

¹¹ Drugače je bilo leta 1992 in leta 1996, ko je imela glavno prednost politična uravnoteženost med idejno zelo različnimi strankami.

¹² Ti projekti so bili: dokončanje privatizacije, vračanje po vojni odvzete lastnine, zdravstvena in pokojninska reforma, ureditev javnih financ, spodbujanje tujih naložb, izpolnitev dveh maastrichtskih makroekonomskih meril glede inflacije ter obrestnih mer ...

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

Četrte volitve v Državni zbor RS so prinesle velik obrat na političnem prizorišču. Čeprav so javnomnenjske raziskave napovedale precejšnjo izenačenost dveh največjih strank (LDS in SDS) kot tudi izenačenost med desnico in levico, je še teden dni pred volitvami prevladovalo mnenje, da bo LDS prva favoritinja teh volitev, kljub precej tesnemu izidu. Na volitvah pa se je zasukalo precej drugače. SDS je postala nesporna zmagovalka, saj je dobila skoraj tri desetine glasov, in to enakomerno po vsej državi. Nasprotno pa je LDS z zasedbo drugega mesta, z ne tako majhnim zaostankom za zmagovalko, postala velika poraženka, saj je od leta 1992, torej dvanajst let, nepretrgoma vodila državo. Tretje mesto je zasedla ZLSD, ki ni dosegla bistvenega premika v primerjavi s prejšnjimi volitvami, čeprav je izgubila eno poslansko mesto. Naslednje mesto je zasedla NSi, ki je sicer dobila eno poslansko mesto več, kljub temu pa ni uresničila svojega pričakovanja o nadaljevanju uspeha z volitev v Evropski parlament (kjer je bila NSi zmagovalka), razlika med njo in SDS pa je bila tudi precej velika. Tudi SLS se ni odrezala posebej dobro, res pa so ji javnomnenjske raziskave pred volitvami celo napovedovale izpad iz parlamenta. Tako lahko ugotovimo, da se je SDS v mandatu 2004–2008 vzpostavila kot nesporna voditeljica svojega bloka in zato tudi pobirala glasove, ki bi sicer lahko šli njunima prej omenjenima partnericama. Velik uspeh pa je na državnozborskih volitvah 2004 dosegla SNS, ki je pridobila dodatna dva poslanska sedeža in tako precej izboljšala svoj dotedanji volilni rezultat. Zadnja stranka, ki je za las ujela volilni prag, je bila DeSUS, ki ni dosegla bistvenega premika.

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

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

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

Leto 2004 je torej za Slovenijo prineslo veliko notranjepolitičnih sprememb. Tako je po dvanajstih letih prišla na oblast desnica, poleg tega pa smo po dvanajstih letih prvič dobili vlado, sestavljeno iz strank enega samega političnega pola (če izvzamemo krhko profilirano generacijsko DeSUS). Ocene, ali je prinesla menjava oblasti kakovostne premike, kar je tedanja opozicija obljubljala pred volitvami leta 2004, ali pa ji ni uspelo izpolniti večine zastavljenih ciljev, so bile zelo različne in morda so najboljšo oceno dela vlade postavile šele septembrske državnozbornske volitve 2008, kjer je dotedanja koalicija prejela le 40 poslanskih mandatov, eni od do tedaj koalicijskih strank (Nova Slovenija – NSi) pa se celo ni uspelo uvrstiti v Državni zbor.

Tabela 1: Koalicije v Sloveniji in njihovo trajanje

	Stranke v koaliciji	Število sedežev koalicije v Državnem zboru	Trajanje koalicije	Razlog spremembe ali konca koalicije	Tip koalicije
1.	SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS	47 (80)*	16. 5. 90 – 14. 5. 92	konstruktivna nezaupnica	večinski
2.	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS	38 (80) 50 (80)	14. 5. 92 – 12. 1. 93	prve volitve v Državni zbor	manjšinski
3.	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55 (90) 63 (90) 59 (90) 44 (90)	12. 1. 93 14. 3. 94 6. 4. 1994 31. 1. 1996	združitev LDS, DS, ZS izstop SDSS izstop ZLSD	večinski večinski večinski manjšinski
4.	(nova) LDS, SLS, DESUS	42 (90)	27. 2. 1997 8. 4. 2000	druge volitve v Državni zbor glasovanje o zaupnici	večinski
5.	SLS-SKD, SDS	46	15. 4. 2000	izvoljena nova vlada	večinski
6.	LDS, ZLSD, SLS-SKD,	58 (62)	oktober 2000	tretje volitve v Državni zbor	večinski

	DESUS, (SMS)				
7.	SDS, NSi, SLS, DESUS	49	3. 12. 2004 do 21. 9. 2008	četrte volitve v Državni zbor	večinski
8.	SD, LDS, Zares, DeSUS	50	6. november 2008	pete volitve v Državni zbor	večinski

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

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

*** Na začetku so imele vse stranke »velike koalicije« skupaj 55 sedežev od skupno 90 sedežev v DZ, po združitvi Liberalno demokratske stranke z Zelenimi (pet poslancev), Demokrati (trije poslanci) in Socialistično stranko Slovenije v Liberalno demokracijo Slovenije dne 14. marca 1994, pa se je njihovo število povečalo na 63. Po izstopu SDSS iz koalicije 6. aprila 1994 se je število poslancev zmanjšalo na 59, po izstopu ZLSD 31. 1. 1996 pa na 44. Leta 1996 sta dva poslanca izstopila iz LDS, eden je ustanovil Zeleno alternativo, ena poslanka pa Slovenski forum.

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

2.2 ORGANIZACIJA POLITIČNIH STRANK NA LOKALNEM NIVOJU OBLASTI

Lokalne volitve nam v času med parlamentarnimi volitvami postrežejo s pomembnimi indikatorji, na osnovi katerih lahko sklepamo o stopnji razvitosti lokalne demokracije. O tem lahko sklepamo na osnovi vrste indikatorjev, med katerimi so najpomembnejši stopnja volilne udeležbe na lokalnih volitvah, stopnja tekmovalnosti za sedeže v predstavniskem telesu v lokalni skupnosti in drugi organih lokalne oblasti ter delež oziroma uspešnost nestranskih kandidatov ter kandidatov strank z obrobja politične arene (Rallings in Thrasher 1996, 9). O političnem sistemu na ravni lokalne samouprave je primernejše kot v ednini govoriti v množini, saj na vsako lokalno oblast vplivajo tako specifične lokalne zadeve kot tudi svojsko, od lokalne do lokalne skupnosti različno razumevanje nacionalnih političnih vprašanj. Le na lokalnih volitvah lahko opazujemo politično dogajanje, ko v neki volilni enoti zaradi dolgoročne dominacije neke politične stranke strankarsko tekmovanje povsem zamre, medtem ko je v neki drugi, mogoče celo sosednji volilni enoti, strankarska tekma vedno ostra in rezultat nepredvidljiv. Politične stranke namreč delujejo na lokalni ravni na načine, katerih politične stranke na državni ravni iz različnih – organizacijskih, tehničnih ali finančnih – razlogov ne morejo uporabiti (Rallings in Thrasher, 1996: 10–12).

Tako kot na parlamentarnih volitvah si politične stranke tudi na lokalnih volitvah prizadevajo doseči čim boljši volilni rezultat. V ta namen nominirajo svoje kandidate na volitvah župana, predstavnškega organa ali organov krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti ter aktivno delujejo v predvolilni kampanji. V številnih evropskih državah, seveda tudi v Sloveniji, se je v preteklosti pokazalo, da je volilni uspeh posamezne politične stranke na lokalnem nivoju premo sorazmeren s stopnjo organiziranosti te politične stranke tem nivoju.¹³ Pokazalo se je, da mora biti politična stranka v neki lokalni skupnosti aktivno prisotna vsaj določeno časovno obdobje, če želi na lokalnih volitvah doseči relativno ugoden rezultat. Slovenske politične stranke so na lokalni ravni zelo različno organizirane, saj

¹³ Glej npr. analizo lokalnih volitev v posameznih evropskih državah v Rallings in Thrasher (1996, 85–101) ter (za Slovenijo) Haček (1999, 220–224).

nekatero s svojimi lokalnimi organi pokrivajo samo večje in zanje pomembnejše občine, druge pa so razširile svojo organizacijsko mrežo občinskih ali krajevnih odborov, s katero so skoraj v celoti pokrile mrežo slovenskih občin.

Socialni demokrati (SD) imajo organizirano delovanje stranke tudi na lokalnem nivoju oblasti. V statutu stranke¹⁴ je namreč zapisano, da se članice in člani organizirajo in delujejo po teritorialnem načelu. Teritorialna organizacija stranke je tista oblika organiziranosti, kjer članice in člani uresničujejo vse pravice in obveznosti. Teritorialne organizacije so občinske ali območne organizacije. Območna organizacija je organizirana za več občin. Teritorialno organiziranost stranke določi predsedstvo stranke s sklepom o organiziranosti. O koalicijskih povezavah na občinskem nivoju odloča izvršilno politični organ občinske organizacije oziroma občinski odbor. O odločitvi obvesti predsedstvo stranke. Teritorialne organizacije SD se obvezno združujejo v pokrajinske organizacije. Pokrajinska organizacija je organizirana na prostorsko, zgodovinsko, kulturno in upravno zaokroženem območju. Pokrajinska organizacija ima pokrajinski odbor, ki imenuje predsednico ali predsednika pokrajinskega odbora. Pokrajinski odbor praviloma sestavljajo: predstavnice in predstavniki teritorialnih organizacij, poslanke in poslanci Državnega zbora, članice in člani predsedstva stranke, županje in župani oziroma drugi funkcionarji lokalne samouprave s stalnim bivališčem v pokrajini. Število predstavnikov iz teritorialnih organizacij je odvisno od števila članov. Vsaka organizacija ima najmanj eno predstavnico ali predstavnika v pokrajinskem odboru.

Tudi v **Liberalni demokraciji Slovenije (LDS)** imajo organizirane občinske in pokrajinske odbore. Statut LDS¹⁵ v členih od 41. do 44. govori o organiziranosti stranke na lokalnem nivoju in pravi, da članice in člani stranke v občini sestavljajo občinski oz. mestni odbor. Lokalni odbori imajo lastno materialno in finančno poslovanje, s sklepom pristojnega organa za doseganje boljše učinkovitosti pa lahko ustanovljajo tudi nižje organizacijske oblike svojega delovanja (krajevne in četrtne odbore). Obvezna organa občinskega odbora sta predsednik odbora in zbor članic in članov. Občinski odbori se za doseganje učinkovitejšega in skladnejšega delovanja stranke povezujejo v pokrajinske odbore, ki so namenjeni predvsem usklajenemu delovanju občinskih in mestnih odborov na območju pokrajine.

Stranka **ZARES – nova politika**¹⁶ je organizirana na državni, pokrajinski in občinski, lahko pa tudi na četrtni ravni. Organe lahko sestavljajo samo članice in člani stranke, razen če ta statut ne določa drugače. Mandat vseh organov stranke traja tri leta, svojo funkcijo pa opravljajo do izvolitve novih organov. Članice in člani stranke v pokrajini sestavljajo *pokrajinski odbor*. Obvezna organa pokrajinskega odbora sta predsednica ali predsednik odbora in svet pokrajinskega odbora. Odbor je konstituiran, ko sprejme pravila o svojem delovanju in izvoli predsednico ali predsednika. V svetu pokrajinskega odbora mora biti zastopana najmanj po ena predstavnica oziroma predstavnik občinskih odborov stranke v pokrajini. Po funkciji so članice in člani sveta pokrajinskega odbora poslanke in poslanci, ki so bili izvoljeni na območju pokrajine. Natančno število članic in članov sveta iz posameznega občinskega odbora določajo pravila o delovanju pokrajinskega odbora.

¹⁴ Statut Socialnih demokratov (2005), dostopno na <http://www.sd-ptuj.si> (junij 2010).

¹⁵ Statut Liberalne demokracije Slovenije (2008), dostopno na <http://www.lds.si> (junij 2010).

¹⁶ Status ZARES – nova politika (2007), dostopno na <http://www.zares.si> (junij 2010).

Predsednico oziroma predsednika pokrajinskega odbora voli svet pokrajinskega odbora. Prvo sejo sveta pokrajinskega odbora skliče sekretar stranke. Pokrajinski odbori stranke delujejo samostojno v okviru statuta, programa in programskih dokumentov stranke ter usmeritev in sklepov konvencije in sveta stranke. Natančnejšo organiziranost pokrajinskega odbora in načela delovanja določita svet stranke s posebnim pravilnikom ter svet pokrajinskega odbora, ki na tej podlagi sprejme lastna pravila o delovanju. Članice in člani stranke v občini sestavljajo *občinski odbor*. Odbor je konstituiran, ko sprejme pravila o svojem delovanju in izvoli predsednico ali predsednika. Občinski odbori stranke delujejo samostojno v okviru statuta, programa in programskih dokumentov stranke ter usmeritev in sklepov konvencije in sveta stranke. Predsednico ali predsednika občinskega odbora volijo vse članice in člani občinskega odbora neposredno na način in po postopku, ki je opredeljen v tem statutu in v pravilih o delovanju občinskega odbora. Obvezna organa občinskega odbora sta predsednica ali predsednik odbora ter zbor članic in članov občinskega odbora. Natančnejšo organiziranost občinskega odbora in načela delovanja določita svet stranke s posebnim pravilnikom in občinski odbor z lastnimi pravili o delovanju.

Tudi statut **Demokratske stranke upokojencev Slovenije (DeSUS)**¹⁷ opredeljuje teritorialno organiziranost in v članih 27. in 28. pravi, da je teritorialna organizacija temeljna oblika organiziranosti stranke. V njenem okviru člani na zborih ali sestankih v krajevnih, vaških ali četrtinskih skupnostih neposredno, preko krajevnih, občinskih, območnih ali mestnih odborov pa posredno uresničujejo svoje članske pravice in obveznosti. Teritorialna organizacija si predvsem prizadeva za učinkovito lokalno samoupravo. Uresničuje skupne interese, potrebe in želje svojih članov za reševanje vprašanj in problemov gospodarskega, socialnega, družbenega, kulturnega, naravovarstvenega in drugega razvoja območja, v katerem deluje. S svojim delovanjem se vključuje v prizadevanja za uresničevanje ciljev in nalog programa ter statuta stranke, za njen vsestranski razvoj, za povečevanje števila članstva ter za krepitev političnega ugleda in vpliva stranke na svojem območju in na ravni države. Teritorialne organizacije stranke so: občinska organizacija, ki deluje na območju posamezne občine, ki mora imeti vsaj toliko članov, kot je potrebnih za izvolitev organov občinske organizacije; območna organizacija, ki deluje na območju dveh ali več občin, kjer ni občinskih organizacij, ali povezuje več občinskih in mestno organizacijo; mestna organizacija, ki deluje v mestnih občinah. Občinske in mestne organizacije se obvezno povezujejo v območne organizacije, z namenom uspešnejšega delovanja stranke, izmenjave in posredovanja informacij ter sodelovanja v času volitev na pokrajinski ali državni ravni. Območna organizacija se praviloma organizira za območje, ki predstavlja enega ali več volilnih okrajev predvidenih z Zakonom o volitvah v Državni zbor. V okviru občinske, območne ali mestne organizacije lahko delujejo tudi krajevne, vaške ali četrtne organizacije. V 32- členu statut nadalje obvezuje teritorialne organizacije, da se povežejo v pokrajinske organizacije, ki se ustanovijo na prostorsko, gospodarsko, zgodovinsko, kulturno in upravno zaokroženem območju. Območja pokrajinskih organizacij in njih število določi svet stranke. V Pokrajinsko organizacijo se obvezno vključujejo občinske, mestne in območne organizacije organizirane na območju posamezne pokrajine.

¹⁷ Status Demokratske stranke upokojencev Slovenije (2008), dostopno na <http://www.desus.si> (junij 2010).

Statut **Slovenske demokratske stranke (SDS)**¹⁸ v členih od 27. do 39. izjemno natančno opredeljuje teritorialno organiziranost stranke. Občinski odbori SDS se lahko evidentirajo pri pristojnem upravnem organu kot del SDS. Občinski odbori SDS so kot del SDS finančno samostojni in lahko prevzemajo obveznosti ter sklepajo pravne posle. Za prevzete obveznosti so občinski odbori SDS odgovorni z vsem svojim premoženjem. Občinski odbor SDS sme prevzemati obveznosti največ v višini sredstev, ki pripadajo posameznemu občinskemu odboru. Organi občinskega odbora SDS so: konferenca občinskega odbora SDS; svet občinskega odbora SDS (v odborih, ki imajo več kot 400 članov); strokovni svet (v mestnih odborih); izvršilni odbor občinskega odbora SDS; predsednik občinskega odbora; nadzorna komisija občinskega odbora SDS; klub svetnikov SDS v občinskem ali mestnem svetu. Svet občinskega odbora SDS lahko ustanovijo tudi občinski odbori, ki štejejo manj kot 400 članov, pri čemer konferenca občinskega odbora določi njegovo sestavo in pristojnosti. Strokovni svet se ustanovi v mestnih odborih, pri čemer izvršilni odbor mestnega odbora s sklepom določi njegovo sestavo in pristojnosti. Statut SDS (37. in 38. člen) predvideva tudi členitev občinskega odbora in povezovanje občinskih odborov v regijske koordinacije (27. člen). Občinski odbor SDS se organizacijsko lahko razdeli na dva ali več krajevnih oziroma četrtnih odborov SDS. Sklep o ustanovitvi krajevnih odborov SDS sprejme Konferenca občinskega odbora SDS. Izvršilni odbor občinskega odbora SDS lahko oblikuje strokovni svet občinskega odbora. Naloge in pristojnosti strokovnega sveta občinskega odbora so analogne nalogam in pristojnostim Strokovnega sveta SDS na državni ravni, komisije strokovnega sveta pa se praviloma oblikujejo analogno organizaciji občinske uprave oziroma njenim resorjem. Druge organe odbora in pravila o delu občinskega odbora SDS lahko določi občinski odbor SDS s poslovnikom, ki ga sprejme Konferenca občinskega odbora SDS. Organa krajevnega odbora SDS sta: konferenca krajevnega odbora SDS, ki jo sestavljajo vsi člani krajevnega odbora SDS in je najvišji organ krajevnega odbora; izvršilni odbor krajevnega odbora SDS. Za tiste krajevne (vaške, četrtne) skupnosti, za katere krajevni odbor še ni bil ustanovljen, imenuje Izvršilni odbor občinskega odbora poverjenika SDS. Izvršilni odbor občinskega odbora lahko imenuje poverjenike tudi za posamezna naselja, vasi ali mestne četrti. Način dela in pristojnosti organov krajevnega odbora so v mejah pristojnosti krajevnega odbora, ki jih s sklepom o ustanovitvi določi Konferenca občinskega odbora SDS, analogne organom občinskega odbora. Pravila o delu organov krajevnega odbora SDS lahko podrobneje določi Poslovnik krajevnega odbora SDS, ki ga sprejme Konferenca krajevnega odbora SDS. Izvršilni odbor četrtnega odbora SDS lahko ustanovi območne odbore in v sklepu o ustanovitvi določi njihove pristojnosti.

Tudi statut **Slovenske ljudske stranke (SLS)**¹⁹ med člani 42. in 59. natančno predpisuje delovanje stranke na regionalni ravni in občinski ravni, pa tudi organizacijo in delovanje stranke na krajevni ravni. *Regionalni odbor* je organ stranke na regionalni ravni. Regionalni odbor ima svoj sedež na sedežu regije, določene z zakonom. Status regionalnega odbora imajo tudi mestni odbori v tistih občinah, kjer imajo status občinskega odbora. Dokler država Republike Slovenije ne bo uredila regionalno organiziranost Slovenije, določa za stranko regionalno organiziranost svet stranke na predlog občinskih odborov ob soglasju izvršilnega odbora ali na njegov predlog. Na svojem območju deluje regionalni odbor samostojno v okviru programa in sprejete politike stranke. Njegova naloga je usklajevati in povezovati

¹⁸ Status Slovenske demokratske stranke (2009), dostopno na <http://www.sds.si> (junij 2010).

¹⁹ Status Slovenske ljudske stranke (2009), dostopno na <http://www.sls.si> (junij 2010).

politične akcije občinskih odborov stranke v okviru regije. Regionalni odbor se oblikuje tako, da vanj delegira vsak občinski odbor enega-e predstavnika, občinski odbor nad 100 članov s plačano članarino, pa še enega. Tako delegirani člani izvolijo izmed sebe predsednika, namestnika in tajnika. V regionalnem odboru je član tudi po en-a predstavnik podmladka, zveze, kluba ter gibanja, če so ti organizirani na regionalni ravni. Regionalni odbor se lahko ob soglasju občinskih odborov iz njegovega območja oblikuje tudi na drugačen način. *Občinska organizacija stranke* je osnovna oblika organiziranja stranke. Občinsko organizacijo stranke tvorijo vsi člani stranke s stalnim bivališčem v občini. Občinski odbor je izvršilni organ občinske organizacije stranke, ki deluje na svojem območju v okviru programa in politike stranke. Izvršilni organ osnovne organizacijske oblike združevanja stranke je lahko tudi četrtni odbor, kar velja za mestne občine, ki s svojim odlokom ali drugim pravnim aktom ustanovijo mestne četrti ob pogoju, da imajo četrtni odbori najmanj 50 (petdeset) članov s plačano članarino. Za njihovo ustanovitev se smiselno uporabljajo merila in pogoji za ustanovitev občinskih odborov v nemestnih občinah. Na svojem območju deluje samostojno v okviru statuta stranke ter je odgovorni nosilec izvajanja politike stranke v občini. Občinski odbor šteje poleg predsednika in podpredsednika še najmanj 3 člane. Kjer v okviru občinske organizacije stranke deluje podmladek stranke, je član Občinskega odbora tudi predstavnik Občinskega odbora podmladka. Poleg članov občinskega odbora se na občnem zboru izvoli še tri blagajniške nadzornike, ki niso člani odbora. Volitve v občinski odbor se izvedejo na zboru vsega članstva v občini (občni zbor), če je na zboru navzočih najmanj 10% članov. Zbor vsega članstva (občni zbor) skliče občinski odbor najmanj enkrat letno, volilni občni zbor pa na štiri leta. Pristojnosti občinskega odbora stranke so zlasti, da sprejema in izvaja program delovanja občinskega odbora, ki upošteva politična, gospodarska in druga vprašanja v občini, ki morajo biti skladna s programskimi načeli stranke in so usklajena s program stranke v regiji in v stranki kot celoti; obravnava občinske probleme in tiste, ki so s temi povezani; skrbi za normalen potek dela stranke na svojem območju; sodeluje pri določanju kandidatov na državnih in lokalnih volitvah ter v volilni kampanji; delegira svoje delegate v organe stranke ter v regionalni odbor stranke; imenuje stalna ali občasna delovna telesa za proučevanje posameznih vprašanj iz pristojnosti občinskega odbora; pobira članarino; vodi kandidacijski postopek za župana in občinske svetnike ter opravlja druge zadeve po navodilih pristojnih organov stranke.

Statut Nove Slovenije – krščansko ljudske stranke (NSi)²⁰ v 13. in 14. členu predvideva organizacijo stranke na državni in lokalni ravni, kjer se organizira v krajevne, četrtne, občinske, mestne in regijske odbore. Organi stranke na lokalni ravni so regijski odbor, zbor članstva, občinski oziroma mestni odbor in krajevni oziroma četrtni odbor. *Regijski odbor* je organ stranke na regijski ravni. Regionalno organiziranost stranke določi svet stranke na predlog izvršilnega odbora. Izvršilni odbor mora pred predlaganjem pridobiti predhodno soglasje občinskih odborov. Regijski odbor deluje na svojem območju samostojno v okviru programa in sprejete politike stranke. Regijski odbor se oblikuje tako, da vanj vsak občinski odbor imenuje najmanj enega predstavnika, občinski odbor nad vsakih 100 članov pa še enega člana. Člani regijskega odbora so po funkciji tudi predsednik regijskega odbora podmladka, ženske zveze in zveze seniorjev, poslanci Državnega zbora in Evropskega parlamenta in župani izvoljeni na območju regije ter ministri iz vrst stranke s stalnim prebivališčem na območju regije. Na območju občine vodi delovanje stranke občinski odbor,

²⁰ Status Nove Slovenije – krščansko ljudske stranke (2009), dostopno na <http://www.nsi.si> (junij 2010).

ki je temeljna organizacijska oblika stranke. Upoštevajoč načelo subsidiarnosti občinski odbor na svojem območju deluje samostojno. *Zbor članstva* je najvišji organ stranke na občinski ravni in ga sestavljajo vsi člani na območju občine. Zbor članstva redno zaseda vsako leto, pri čemer je vsako drugo leto volilni. Zbor članstva sklice *občinski odbor* zadevnega območja in o tem obvezno obvesti glavno tajništvo stranke. Volitve v občinski odbor so javne, tajne pa v primeru, če tako zahtevo podpre vsaj 10 % udeležencev zbora članov. Volitve izvede volilna komisija, ki ima predsednika in dva člana, ki jih izvolijo prisotni člani oziroma predstavniki izmed sebe. Člani volilne komisije ne morejo biti kandidati na volitvah. Mandat članov občinskega odbora traja dve leti oziroma do naslednjega volilnega zbora članstva. V občini z več kot trideset člani stranke ima občinski odbor najmanj pet članov, v občinah z manj kot trideset člani stranke ima občinski odbor najmanj tri člane. Člani občinskega odbora stranke na svoji prvi seji po zboru članstva z večino glasov vseh članov izvolijo predsednika, podpredsednika, tajnika in blagajnika občinskega odbora. Člani občinskega odbora so po funkciji tudi: predsednik občinskega odbora podmladka, ženske zveze in zveze seniorjev, župan in občinski svetniki, poslanci Državnega zbora, poslanci Evropskega parlamenta ter ministri iz vrst stranke s stalnim prebivališčem v občini. Za izvrševanje sklepov odbora je odgovoren predsednik odbora, ki predstavlja in zastopa občinski odbor stranke ter vodi njegovo delo. Delo občinskega odbora ureja pravilnik o delu občinskega odbora, ki ga sprejme svet stranke na predlog izvršilnega odbora. Pristojnosti občinskega odbora stranke so, da izvaja politiko stranke na območju občine, na predlog občinskih svetnikov imenuje vodjo svetniške skupine stranke v občinskem svetu, odloča o sprejemu novih članov, na prvi stopnji odloča o izključitvi iz stranke, sodeluje pri določanju kandidatov na državnih, evropskih in lokalnih volitvah, vodi kandidacijski postopek za župana, občinske svetnike in druge organe v občini, sodeluje v volilnih kampanjah, itd. Občinski odbor na območju mestnih občin se imenuje *mestni odbor*. *Krajevni oziroma četrtni odbor* je organ krajevnne oziroma četrtne organizacije stranke in deluje na svojem območju v okviru programa in politike stranke. Če so v posamezni lokalni skupnosti na podlagi zakona o lokalni samoupravi organizirane krajevne skupnosti, četrtne skupnosti ali vaške skupnosti kot deli lokalne skupnosti, lahko člani stranke v tem kraju organizirajo krajevni oziroma četrtni odbor stranke. Krajevni oziroma četrtni odbor izvolijo člani stranke na zboru članstva krajevnega odbora oziroma četrtnega odbora in ima najmanj tri člane. Člani krajevnega oziroma četrtnega odbora izmed sebe izvolijo predsednika in tajnika. Mandat članov krajevnega oziroma četrtnega odbora traja dve leti.

Tudi **Slovenska nacionalna stranka (SNS)**²¹ v 11. členu statuta predvideva organizacijo stranke na ravni lokalnih skupnosti (občine, mestna), pa tudi na ravni pokrajin. Občinske in mestne organizacije se lahko povežejo v največ osem pokrajinskih organizacij. Območje pokrajine je enako volilni enoti za volitve poslancev v državni zbor, kot jih določa zakon o volitvah v državni zbor, oziroma zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor. Območje pokrajine se avtomatično spremeni in prilagodi morebitni spremembi zakona. Po sprejemu zakona o oblikovanju pokrajin v Republiki Sloveniji ima predsedstvo stranke s statutarnim sklepom možnost spremeniti območja posameznih pokrajinskih organizacij. Več krajevno povezanih občinskih in mestnih odborov po predhodnem soglasju pokrajinskega predsedstva in predsedstva stranke lahko ustanovi medobčinski odbor v smislu lažjega in bolj učinkovitega delovanja. *Občinski (mestni) odbor* je organ občinske

²¹ Status Slovenske nacionalne stranke (2005), dostopno na <http://www.sns.si> (junij 2010).

organizacije SNS in na svojem območju deluje samostojno v okviru statuta in programa ter sprejete politike SNS. Občinski odbor je odgovorni nosilec izvajanja politike v občini. V mestni občini se lahko organizirajo tudi četrtni odbori stranke za območje posamezne volilne enote. Odločitve in politične akcije, ki presegajo občinski pomen, morajo občinski odbori uskladiti na ravni pokrajine in ne smejo v nobenem primeru biti v nasprotju s političnimi usmeritvami stranke kot celote.

Ugotovimo lahko torej, da so vse slovenske parlamentarne politične stranke (in tudi zunajparlamentarna Nova Slovenija) na formalni ravni teritorialno organizirane precej podobno, da njihovi statuti natančno opredeljujejo pristojnosti in organizacijo posameznih organov politične stranke na državni in na občinski ravni ter njihove medsebojne odnose, ter da vse omenjene stranke predvidevajo organiziranje tudi na ravni pokrajine, nekatere pa tudi na sublokalni ravni. Če pogledamo teritorialno organizacijo slovenskih političnih strank še z empiričnega vidika, lahko zanimivo ugotovimo, da imajo med vsemi slovenskimi političnimi strankami najboljše razvito terensko mrežo tiste stranke, ki jih lahko uvrstimo desno od sredine političnega spektra, kar velja tudi za trenutno zunajparlamentarno stranko Nova Slovenija (NSi). Navedenim političnim strankam se po tem kriteriju lahko približata le dve izmed preostalih političnih strank. Liberalna demokracija Slovenije (LDS) je lastno mrežo občinskih odborov izpopolnila šele po relativno slabem rezultatu na lokalnih volitvah 1994, z občinskimi odbori pa zadnja leta pokriva več kot 90 odstotkov slovenskih občin. Socialni demokrati (SD) pa počasi širijo mrežo lokalnih odborov že od leta 1994 naprej, zadnja leta imajo občinske odbore ustanovljene v približno treh četrtinah slovenskih občin.

Če pogledamo terensko organiziranost slovenskih političnih strank primerjalno od leta 1994 naprej (tabela 2) lahko ugotovimo, da se stopnja lokalne organiziranosti slovenskih političnih strank (ki je določena z odstotkom občin, ki jih »pokriva« posamezna politična stranka s svojimi občinskimi odbori) od leta 1994 naprej povečuje. Večina parlamentarnih političnih strank je še posebej v času od lokalnih volitev leta 1998 precej izpopolnila mrežo lokalnih odborov, kar izrazito velja za Socialne demokrate in Demokratično stranko upokojencev (DeSUS). Očitno je, da se politične stranke zavedajo vloge in pomena lokalne organiziranosti za uspeh na lokalnem nivoju oblasti. Glede na vedno večjo stopnjo prisotnosti posameznih političnih strank na lokalnem političnem prizorišču, lahko pričakujemo, da bo stopnja tekmovalnosti na vsakih naslednjih lokalnih volitvah vsaj enaka, če ne tudi večja od tiste na prejšnjih lokalnih volitvah.

Tabela 2: Organiziranost slovenskih političnih strank na lokalni ravni v obdobju 1994–2010

Politična stranka	Število občinskih odborov novembra leta 1994 (max. 147)	Število občinskih odborov novembra leta 1998 (max. 192)	Število občinskih odborov septembra 2003 (max. 193)	Število občinskih odborov junija 2010 (max. 210)	Število občin, v katerih je stranka vložila kandidatne liste za občinski svet – lokalne volitve 1994	Število občin, v katerih je stranka vložila kandidatne liste za občinski svet – lokalne volitve 1998	Število občin, v katerih je stranka vložila kandidatne liste za občinski svet – lokalne volitve 2002	Število občin, v katerih je stranka vložila kandidatne liste za občinski svet – lokalne volitve 2006
LDS	110	185	187	193	138	169	180	189
ZLSD/SD	64	115	153	156	127	151	165	172
DeSUS	40	91	143	187	-	111	132	159
ZARES	-	-	-	123	-	-	-	-
SDS	137	192	190	210	137	181	178	196
NSi	-	-	167	204	-	-	160	172
SLS	143	188	187	202	-	185	181	196
SNS	-	-	-	-	-	71	39	62
SKD	142	192	-	-	142	179	-	-

Vir: informacije posameznih političnih strank, objavljene v strankarskih glasilih ali na internetu ter podatki, posredovani iz tajništev posameznih političnih strank; podatki Republiške volilne komisije.

2.3 TEORETIČNI PRISTOPI K PROBLEMATIKI OBLIKOVANJA KOALICIJ NA LOKALNI RAVNI OBLASTI

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

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

- manjšinska zmagovalna koalicija – vsaka koalicija, ki nadzoruje manj kot polovico sedežev v predstavniškem telesu, kljub temu pa nadzoruje oblast znotraj neke lokalne skupnosti. Tovrstna koalicija lahko deluje samo v primeru, če je opozicija razdeljena oziroma neenotna;
- večinska zmagovalna koalicija – nadzoruje v predstavniškem telesu vsaj en glas več od polovice vseh možnih glasov. Znotraj te, najpogostejše, vrste koalicije obstaja še več podtipov:
- minimalna zmagovalna koalicija (Von Neumann in Morgenstern, 1967) – vključuje toliko političnih strank ali drugih organiziranih skupin, kot je nujno potrebno za zagotovitev večine v predstavniškem telesu; »vrednost« tovrstne koalicije se ne poveča z dodajanjem novih koalicijskih partnerjev, saj vsak nov partner prejšnjim partnerjem zmanjša delež »njihovih« že pridobljenih koristi, zato bodo skušali partnerji oblikovati takšno koalicijo, ki bo vsebovala kar najmanjše možno število partnerjev za dosego večine v predstavniškem telesu;

- koalicija minimalnega obsega (Riker, 1962) – vključuje kar najmanjše število političnih strank, ki imajo skupaj čim manjše, a še vedno večinsko, število glasov v predstavniškem telesu.²²
- koalicija minimalne razdalje (Leiserson, 1966; Axelrod, 1970) – prej obravnavani vrsti koalicij sta se osredotočili predvsem na število in obseg koalicijskih partnerjev, pri tem pa zanemarili njihovo medsebojno »kompatibilnost«; idejo koalicije minimalne razdalje je prvi v svoji doktorski disertaciji predstavil Leiserson (1966), ko je domneval, da politični akterji iščejo takšne koalicijske povezave, v katerih pričakujejo dosego vsaj minimalnega obsega zadanih ciljev, hkrati pa gre za takšne koalicije, ki združujejo politične akterje z kar najmanjšo ideološko različnostjo. Koalicija minimalne razdalje je po pravilu zmagovalna koalicija, ki pa se lahko oblikuje tudi pred volitvami z jasnim ciljem (zmaga na volitvah) ter posledično željo po prevzemu oblasti.

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

Teoretično raziskovanje koalicij in koalicijskega povezovanja se je tekom zadnjih desetletij razvijalo v sklopu dveh, relativno različnih in medsebojno neodvisnih analitičnih tradicij. **Prva** je tradicija, ki jo večina avtorjev opisuje s »tradicijo evropske politike« in ki **ji bomo** v naši študiji koalicijskega povezovanja na občinskem nivoju slovenske lokalne samouprave v preteklih dveh mandatih, to je mandatih 1998–2002 in 2002–2006 **sledili tudi sami**. Ta pristop k proučevanju koalicij se ob študiju velikih tem v politiki (predvsem) evropskih držav zateka k rabi empiričnih podatkov. V tej raziskovalni tradiciji je stil teoretskega pristopa predvsem induktivne narave. Namen tega pristopa je ugotoviti koristne in zanimive splošitve koalicijskega povezovanja in oblikovanja na podlagi sistematične analize podatkov, ki izvirajo iz dejanskega sveta oziroma dejanskega koalicijskega oblikovanja v različnih državah. Primere aplikacije tega pristopa lahko zasledimo v delih Axelroda (1970), Dodda (1976), Budga in Hermana (1978), Luebberta (1986), Paranjoy (2004) in mnogih drugih avtorjev. Dela vseh teh avtorjev so v svojem bistvu eksplicitno teoretična, saj se ukvarjajo s splošnimi pojasnili glede oblikovanja določenih koalicij ter porazdelitvijo moči med sestavnimi deli teh koalicij. Hkrati pa so dela omenjenih avtorjev zastavljena tudi relativno empirično v smislu, da so prednastavljene teoretske premise »testirane« z empiričnimi podatki iz različnih (evropskih) držav. **Druga** tradicija proučevanja koalicij in koalicijskega povezovanja pa je t.i. »tradicija teorije iger«, ki vidi proces oblikovanja koalicij kot posebno

²² V literaturi se pogosto pojavljajo težave v razlikovanju minimalne zmagovalne koalicije in koalicije minimalnega obsega. Naj ponudimo primer, kjer so v občinski svet, ki šteje 30 članov, izvoljene tri politične stranke, prva w_1 ima 8 občinskih svetnikov, druga w_2 9 občinskih svetnikov, tretja w_3 pa 13 občinskih svetnikov. Vse koalicije, ki bi jih sestavili dve od navedenih političnih strank, bi bile minimalne zmagovalne koalicije. Samo koalicija, ki bi jo sestavljale vse tri politične stranke, ne bi bila minimalna zmagovalna koalicija, saj bi imela večino tudi brez enega od koalicijskih partnerjev (torej bi šlo za t.i. preveliko koalicijo). Med tremi minimalnimi zmagovalnimi koalicijami, je koalicija w_1 in w_2 tista, ki ima najmanjše možno število svetnikov, a še vedno večino – gre za koalicijo minimalnega obsega.

vrsto družbene interakcije, ki sili akterje (politične stranke oz. njihove predstavnike) k pogajanjem, saj brez odličnega obvladanja tega procesa v »igri« ni mogoče »zmagati«. Tradicija teorije iger temelji na dedukciji, saj skuša oblikovati modele koalicijskega oblikovanja na osnovi nizov *a priori* določenih predvidevanj o pogajalskih izhodiščih posameznih akterjev. Primere uporabe tovrstne raziskovalne tradicije lahko najdemo v delih Rikerja (1962), Grofmana (1982), Schofielda in Laverja (1990) in mnogih drugih. Tudi ta dela so teoretično zasnovana ter v veliki meri abstraktna ter tako uporabna v različnih situacijah.²³ Ključna dinamika teh teorij pa ne izvira iz njihovega testiranja na podlagi dejanskih empiričnih podatkov iz različnih evropskih držav, pač pa iz njihove notranje logike.

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

Ob tem je seveda potrebno najprej opredeliti nekatere ključne pojme, ki nam bodo kasneje omogočili natančnejšo empirično analizo koalicij in koalicijskega povezovanja na lokalni ravni oblasti v Sloveniji. Medtem ko je najbrž popolnoma jasna opredelitev oblasti na nacionalnem nivoju,²⁴ pa je z opredelitvijo oblasti na lokalnem nivoju – zlasti v nekaterih državah – več težav. Izvršilno vejo oblasti namreč na lokalnem nivoju oblasti pogosto predstavlja predvsem karierna birokracija (*lokalna uprava*), ki ji v nekaterih državah (tudi v Sloveniji) posredno predstoji (posredno ali neposredno) izvoljeni izvršilni organ lokalne samoupravne skupnosti (župan). Ob tem je med različnimi enotami lokalne samouprave (tudi na istem nivoju, npr. občinskem) mogoče zabeležiti večje razlike v obsegu in usposobljenosti tovrstne lokalne uprave. Tako je tudi Sloveniji glede na velikost in finančno mož posameznih občin že na teoretični ravni mogoče med temi občinami - ki so seveda pravno gledano lahko popolnoma enakovredne – mogoče pričakovati večje razlike v organiziranosti, kadrovski sestavi, usposobljenosti, izobrazbeni strukturi, ipd., občinskih uprav. Zakonodajno vejo oblasti v lokalnih samoupravnih skupnostih pa najpogosteje predstavljajo izvoljeni lokalni politiki, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. V večini držav na lokalnem nivoju oblasti ne najdemo ustavnega ali funkcionalnega ekvivalenta vladi in ministrom na nacionalnem nivoju, čeprav lahko nekatera delovna telesa in njihovi

²³ Na primer koalicije različnih podjetij v kartelih, koalicije držav v mednarodnih organizacijah, ter seveda koalicije političnih strank pri oblikovanju in vodenju vlad.

²⁴ Zlasti v evropskih državah, kjer imamo v parlamentarnih demokracijah opraviti s pojavom t.i. kabinetnih vlad.

predsedniki tudi na lokalnem nivoju razpolagajo z relativno velikim vplivom na določeno področje lokalnih politik. Tovrstno pomanjkanje jasnega lokalnega ekvivalenta nacionalni vladi odpira zanimive teoretične probleme na vsaj dveh stopnjah. Na najbolj splošni stopnji moramo čim bolj jasno predvideti motivacijske dejavnike različnih akterjev v procesu oblikovanja koalicij; nato pa moramo predvideti, v katerem političnem prostoru in s kakšnim ciljem oziroma namenom bodo oblikovane »lokalne« koalicije.

Akterji, ki delujejo v procesu oblikovanja koalicij, imajo v skladu s klasičnimi teorijami dvojni motiv (Riker, 1962): pridobiti ključni politični položaj na lokalni ravni oblasti ali/in imeti vpliv na lokalne politike (*policies*). Ker je v Sloveniji ključna politična funkcija na lokalnem nivoju oblasti (*župan*) tudi voljena funkcija, je osrednja motivacija koalicijskega povezovanja predvsem želja po oblasti, po vladanju, torej po nadzoru in vplivu nad sprejemanjem in implementacijo lokalnih politik.²⁵

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

- institucionalna pravila (odgovornost izvršilnega organa, postopek oblikovanja izvršilnega organa, volilna obdobja, odnos med izvršilnim organom in zakonodajnim organom); zakonodajne ovire in kompetence, politični status (pristojnosti glede oblikovanja politik, finančna avtonomija);
- zgodovinska lokalna politična tradicija (pretekle izkušnje, konflikti in sodelovanje (tako med političnimi strankami kot njihovimi voditelji tako na nacionalnem kot tudi na lokalnem nivoju oblasti); evolucija političnih strank na lokalnem nivoju, spremembe v podpori politične stranke, pretekli vzorci vodenja stranke);
- motivacijski faktorji (pridobitev funkcij/vpliva nad politikami, narava oblasti na lokalnem nivoju, ideološke in osebne kompatibilnosti, kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne strategije);
- vertikalni in horizontalni faktorji (kompatibilnost ali/in konflikt v vlogah in pogajalskih stilih strankarskih akterjev, ideološki prostor med političnimi strankami, stopnja, do katere je lokalna strankarska politika »nacionalizirana«);
- notranje strankarsko okolje (stopnja nadzora centrale nad lokalnimi odbori, stopnja lokalnega strankarskega aktivizma, vprašanje ali imajo politične stranke na nacionalnem nivoju strategijo za delovanje na lokalnem nivoju in/ali vidijo lokalni nivo predvsem kot »laboratorij« na bodočo nacionalno koalicijsko delovanje; interesi izvoljenih političnih funkcionarjev v lokalni in nacionalni areni);
- socio-politični faktorji (stopnja strankarske politizacije, narave lokalne ekonomije, urbano ali ruralno okolje, bližina nacionalnih volitev, pojav novih strank ali močnih nestranskih gibanj, volilna udeležba, osebnosti lokalnih voditeljev);
- zunanji faktorji (vpliv lokalnega upravnega aparata, percepcija lokalnih medijev, različni pomembni lokalni dogodki).

Ena od prednosti proučevanja koalicij in koalicijskega povezovanja na nacionalnem nivoju oblasti je relativna enostavnost; tovrstne koalicije je ponavadi lahko identificirati, saj je

²⁵ Ob tem je pomembno poudariti, da je sprejemanje odločitev na lokalnem nivoju oblasti – vsaj za samo lokalno skupnosti – ravno tako pomembno kot na nacionalnem nivoju.

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

Kot nujni raziskovalni okvir mora zato vsaka resna študija koalicijskega obnašanja in ravnanja na lokalni ravni oblasti najprej opredeliti institucionalna in politična pravila,²⁶ ki

²⁶ V tem okvirju na kratko tudi o sistemu lokalnih volitev, ki se v večini evropskih držav na eni strani močno naslanja na sistem parlamentarnih volitev, na drugi pa na sistem lokalne samouprave. Tako je tudi v Sloveniji. Mnoge značilnosti parlamentarnih volitev so preprosto prenesene na sistem lokalnih volitev; zlasti pri tem mislimo na tiste, ki se nanašajo na organizacijsko, proceduralno in tehnično plat volitev. S sistemom lokalnih volitev se urejajo volitve različnih organov lokalne samouprave – poleg volitev v občinske svete namreč Zakon o lokalnih volitvah ureja še volitve županov (župan je v vseh slovenskih občinah izvoljen po dvokrožnem absolutnem večinskem volilnem sistemu) ter volitve krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Sam pojem lokalnih volitev je zatorej dokaj širok in označuje vse vrste volitev v organe lokalnih skupnosti. Temeljna načela za volitve predstavniških organov, kot so neposrednost, splošnost in enakost volilne pravice ter tajnost glasovanja, veljajo tudi na lokalni ravni. Znotraj sistema volitev v občinske svete se uporabljata medsebojno popolnoma različna volilna sistema. Večinski volilni sistem se uporablja le v občinah z manjšim številom članov občinskega sveta, t. j. občinah, katerih občinski svet ima 12 ali manj članov (takih občin je bilo ob zadnjih lokalnih volitvah 60). Gre za enokrožni relativni večinski volilni sistem, ki dopušča večjo možnost uveljavitve posameznikov in daje manj političnega prostora strankam, kar omogoča tudi lažjo izvolitev nestranskih kandidatov. Tak sistem je za lokalno samoupravo bolj primeren, kar predvsem velja za manjše občine, v katerih je zavest prebivalcev pripadnosti lastni občini močnejša in kjer je vpliv posameznega volivca večji. Pri večinskih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje največ o toliko kandidatih, kolikor članov občinskega sveta se voli v njegovi volilni enoti. Pogoj za izvolitev je relativna večina, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največ glasov (v enomandatni volilni enoti) oziroma tisti kandidati, ki so dobili največ glasov (v večmandatni volilni enoti). V občinah z večjim številom članov občinskega sveta in v mestnih občinah pa je v uporabi proporcionalen volilni sistem, pri katerem gre za glasovanje o listah kandidatov. Pri

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

V začetku demokratičnega prehoda je bilo mogoče zaslediti naklonjenost volivcev predvsem levim oziroma levo-sredinskim strankam. Do leta 1996 pa je prišlo na kontinuumu levo-desno do premika, iz prevladujoče levo-sredinske usmerjenosti na sredinsko usmerjenost (približno polovica volivcev se je uvrstila v ideološko sredino). Stranka LDS, ki je sledila temu premiku volivcev v sredino, je pridobila precej glasov, čeprav je s tem izgubila tudi nekaj svoje izrazitosti, ki se tiče navezovanja na določen družbeni položaj, urbanost in konzervativnost (Kropivnik, 2002: 17). Po oktobrskih volitvah 2004 pa je prišlo do velike spremembe na kontinuumu levo-desno, saj so volivci izkazali močno zaupanje desnim strankam, medtem ko so leve oziroma levo-sredinske stranke doživele poraz. Danica Fink-Hafner (2002: 20-21) tako ocenjuje, da se na slovenskem strankarskem prostoru prepletajo elementi polariziranega in zmernega pluralizma. Imamo sicer relativno večje število parlamentarnih strank,²⁷ vendar pa ni zaznati zahtev po spremembi političnega sistema, ni

proporcionalnem sistemu volitev je občina lahko le ena volilna enota (v večini primerov pa se deli na nekaj volilnih enot), v kateri se mandati delijo po d'Hondtovem sistemu, ki pa se – če je občina razdeljena na več volilnih enot – kombinira s formulo enostavnega količnika, na podlagi katere se delijo mandati v volilnih enotah. Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Pri tem je v skladu z načeli lokalne samouprave zagotovljena določena stopnja vpliva volivcev na izbiro oseb. Stopnja vpliva volivcev na izbiro oseb je zagotovljena s preferenčnim glasovanjem. Na podlagi izkušenj z doslej izvedenih lokalnih volitev lahko ugotovimo, da bi lahko bil vpliv posameznega volivca na personalno sestavo predstavnškega telesa še večji, kar zlasti velja za občine, v katerih je v uporabi proporcionalni volilni sistem.

²⁷ Leta 1996 – sedem (šest po združitvi SLS in SKD leta 2000); 2000 – osem; 2004 – sedem.

protisistemskih strank ali protisistemske opozicije. Po drugi strani pa različni avtorji ugotavljajo, da v slovenskem političnem prostoru prevladujejo konflikti simbolne oziroma ideološke narave (kulturni boj, odnos do polpretekle zgodovine), ki ohranjajo elemente politične oziroma družbene polarizacije. Poleg pretirane ideološke polarizacije pa predstavlja velik problem izrazita šibkost civilne družbe nasproti politični eliti, oziroma političnim strankam.

Procesi odločanja in politična kultura na lokalni ravni v Sloveniji

Rezultati lokalnih volitev kažejo na uspešnost neodvisnih kandidatov, kar je v prvi vrsti posledica uporabe dvokrožnega absolutnega večinskega volilnega sistema za volitve županov, hkrati pa so lokalne volitve tudi primernejše za uresničevanje pasivne volilne pravice neodvisnih, nestranskih kandidatov. Zaradi dokaj močne tradicije nestranskarstva na Slovenskem se volivci, predvsem na lokalni ravni, raje odločajo za podporo kandidatu, ki ga osebno poznajo ter je strankarsko neopredeljen (Haček, 2004: 71–72). Po raziskavi »Stališča o lokalni demokraciji« (2003), ki jo je izvedel Center za politološke raziskave, je opaziti, da so anketiranci kot razloge za udeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 izpostavili državljansko dolžnost, vpliv na prihodnost občine ter željo po glasovanju za svojega kandidata. Med razlogi za neudeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 prevladujejo naveličanost, ki je opredeljena s trditvijo »dovolj imam politike«, mnenje, da posameznikov glas nima nobene teže, in nezadovoljstvo s ponujenimi kandidati (Brezovšek, 2004a: 44–45). Lokalne oblasti so demokratične institucije in zato zavezane k spoštovanju demokratičnih norm in standardov. To se nanaša na »prežetost« postopkov lokalnih oblasti z demokratičnimi načeli, tj. načelom odprtosti (ali mobilizira volivce oziroma prebivalce pri političnem odločanju), načelom konsistentnosti in načelom transparentnosti. Na procese odločanja v lokalni skupnosti vplivajo institucionalne povezave, lokalna politična kultura in participacija državljanov, civilna družba, lokalni mediji, velikost skupnosti itd. Na politično kakovost lokalne oblasti vplivajo naslednje determinante: razmerje med volivci oziroma prebivalci in predstavniki, med občinskim svetom in županom, notranja razdelitev moči, velikost in kompetentnost osebja, sestava predstavniškega telesa in drugo. Institucije lokalnega javnega življenja lahko vplivajo na izvajanje politik lokalne skupnosti. Civilnodružbene organizacije, lokalni mediji in politične stranke imajo prav tako določen vpliv na obseg političnih ciljev, njihovo učinkovitost, odgovornost in demokratičnost lokalnih oblasti. Odnosi med različnimi akterji lokalne oblasti, formalno močjo in zaznavo vpliva na odločanje na lokalni ravni so kazalnik stvarnega delovanja oblasti na tej ravni. Formalna in neformalna razdelitev moči na lokalni ravni nam razkrije najvplivnejše akterje, in kako delujejo politični kanali predstavnštva. Čeprav bi morala biti moč enakomerno porazdeljena na vse subjekte, je v praksi seveda skoncentrirana na določene družbene (politične) akterje, medtem ko imajo drugi posamezniki ali skupine malo vpliva na odločanje, razkriva pa se tudi razkorak med političnimi cilji in potrebami državljanov. Pri nas ima daleč največji vpliv na odločanje v občini župan (41,5 %), na drugem mestu pa je občinski svet (25,5 %), še bolj zanimivo pa je, da so na tretjem mestu politične stranke (16,0 %) in šele na četrtem mestu občinska uprava (4,0 %). Pri odgovorih iz ankete je najbolj presenetljiv prav majhen vpliv občinske uprave. Majhen vpliv imajo tudi civilna družba, lokalni podjetniki, mediji in tudi običajni državljani.

Če na kratko pogledamo še kulturno-politične določnice, lahko ugotovimo, da predstavlja dobro sodelovanje med lokalnimi politikami za učinkovite politične odločitve temeljni kamen,

saj vemo, da politične razprtije vodijo le v nazadovanje rezultatov lokalne politike in v medsebojna podtikanja in obtoževanja. Določnice predstavniške politične kulture so: strpnost političnih predstavnikov, zaupanje, pripravljenost na dialog, odprtost, politično sodelovanje, socialni kapital posameznikov in drugo. Politično kulturo merimo s stopnjo zainteresiranosti za lokalno politiko, poznavanjem lokalne problematike, poznavanjem predstavnikov, lokalno identiteto, zaupanjem v predstavnike in drugimi načini. Zanimanje za lokalno politiko²⁸ med prebivalci občin je daleč večje, kot pa je (po njihovi oceni) vpliv na politiko in odločanje v občini. Z drugimi ljudmi se dokaj redko pogovarjajo o političnem dogajanju v občini, če pa že, so to prijatelji (36,2 %) in družina (23,6 %). Zanimanje za konkretno dogajanje v občini je večje kot splošno zanimanje za lokalno politiko. Več stikov imajo prebivalci z županom kot z občinskimi svetniki. Županu tudi najbolj zaupajo (45,5 %), na drugem mestu po zaupanju je občinski svet (21,5 %), šele daleč zadaj sta občinska uprava (5,0 %) in politične stranke (2,7 %). Zanimivo je, da prebivalci bolj zaupajo tistim politikom, ki delujejo na občinski ravni, kot tistim, ki delujejo na državni ravni. Vsekakor lahko rečemo, da je interes za lokalne zadeve večji kot za nacionalne, vendar pa je večina ljudi nezainteresiranih. Delovanje in osebnost županov sta bolj poznana in cenjena, kot delovanje in osebnost občinskih svetnikov. Ljudje občutijo, da so sposobni razumeti lokalne probleme, ne pa tudi možnosti za njihovo reševanje oziroma nadzorovanje. Državljeni podpirajo institucionalni sistem lokalne samouprave, se identificirajo s svojimi občinami, vendar pa je v zadnjih letih opazen tudi trend razočaranja.

2.4 ODNOSI MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO V OBČINI

Občina je v Sloveniji z zakonom in na podlagi Ustave določena kot temeljna lokalna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. V razmerju do države ima zagotovljeno neko stopnjo neodvisnosti, kar nenazadnje določa tudi v letu 1996 ratificirana Evropska listina o lokalni samoupravi. Z vidika demokratičnosti bi bilo torej idealno, da bi prebivalci lokalne skupnosti neposredno sami upravljali z njo. V sodobni demokraciji pa je to vendarle nemogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih odločali vsi občani. Sprejemanje odločitev je tako na lokalni ravni poverjeno različnim organom lokalne skupnosti (Grad, 1999: 324). V okviru lokalne samouprave ločimo zakonodajni, izvršni in v določeni meri tudi sodni organ. Prvega predstavljajo izvoljeni lokalni politiki, ki sestavljajo občinski svet, izvršilna funkcija v lokalni samoupravni skupnosti je v rokah župana, sodno vejo oblasti pa predstavlja nadzorni odbor, ki je izvoljen s strani občinskega sveta.

Delitev oblasti po načelu »oblast nadzoruje oblast« je zagovarjal že Montesquieu, ki je trdil da je nujno potrebna za demokratično delovanje oblasti, ki naj se v skladu s tem deli na izvršno, zakonodajno in sodno oblast. Zagovarjal je stališče, da ne bi bilo svobode, če bi en človek oziroma eno telo izvrševalo oblast uzakonjanja zakonov, oblast izvrševanja ljudskih odločitev in sodno oblast pri pravnih posameznikov. Menil je, da mora biti izvršna oblast v monarhovih rokah, saj naj bi zahtevala hitrost, zato je najbolje da jo vodi en človek in ne več ljudi skupaj. Prav tako bi morali biti v njegovi pristojnosti, da lahko odkloni nesprejemljivo zakonodajo in regulira sestanke zakonodajnega telesa. Po drugi strani pa pravi, da mora biti

²⁸ Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji« (2003).

tudi izvršna oblast omejena. Glede sodne veje oblasti je bil še posebej strog, saj je trdil, da mora biti absolutno ločena tako od izvršilne kakor tudi od zakonodajne oblasti, saj naj bi bilo to bistveno za zavarovanje pravic posameznikov (Held, 1989: 61–62).

Za konstruktivno delovanje občine je nujno potrebno medsebojno sodelovanje med vsemi zgoraj naštetimi organi. Vsakemu so z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) naložene obveznosti in naloge, ki jih morajo opravljati za nemoteno delovanje občine. Bistvena naloga župana je vodenje dela občinske uprave ter predstavljanje in zastopanje občine. Poleg tega občinskemu svetu predlaga odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Je tudi edini, ki je pristojen za predlaganje proračuna in zaključnega računa občine, hkrati pa skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. Ena izmed njegovih obveznosti je tudi sklic in vodenje sej občinskega sveta, na katerih pa nima glasovalne pravice (Vlaj, 2004: 234–240). Za pomoč pri opravljanju nalog ima lahko župan enega ali več podžupanov, ki jih imenuje (izmed članov občinskega sveta) in razrešuje občinski svet na predlog župana.

Zakonodajno telo občine je občinski svet, ki je najpomembnejši organ občine, saj ima v pristojnosti funkcijo odločanja o konkretnih zadevah. Občinski svet sprejema statut občine, občinski proračun in zaključni račun, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja, prav tako pa daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino. Ena izmed njegovih pomembnejših nalog je tudi imenovanje in razreševanje članov nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta ter nadzorovanje dela župana, podžupana in občinske uprave (ZLS, 29. člen). Tretjo vejo oblasti na lokalni ravni predstavlja nadzorni odbor. Nadzorni odbor nadzoruje finančno poslovanje občine, opravlja nadzor nad upravljanjem z občinskim premoženjem, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev pa tudi neposredne uporabnike proračunskih sredstev ter njihovo poslovanje (ZLS, 32. člen).

Gledano splošno, lahko v lokalni samoupravi glede na odnos med županom, občinsko upravo ter svetom ločimo dva sistema. In sicer monističnega ter dualističnega, ki se med seboj razlikujeta z zakonsko določenimi razdelitvami nalog med zakonodajno in izvršilno funkcijo. V dualističnem sistemu sta funkciji med seboj ločeni, v monističnem pa sta združeni. Če natančneje obrazložimo je v monističnem sistemu občinski svet najvišji oziroma vrhovni organ, ki sprejema vse odločitve, medtem ko sta občinska uprava in župan brez avtonomne izvršilne moči in delujeta pod okriljem občinskega sveta, ki je v bistvu nosilec tako zakonodajne kot tudi izvršilne funkcije. V dualističnem sistemu ima svet še vedno večjo moč glede odločanja in sprejemanja odločitev o pomembnih lokalnih zadevah kot pa župan, ki pa ima vseeno večjo (izvršilno) vlogo kot v monističnem sistemu, vsaj v nekaterih zadevah, ki niso neposredno pod okriljem občinskega sveta (Heinerl in Hlepas, 2006: 29).

Odnose med izvršno in zakonodajno oblastjo lahko nadalje natančneje analiziramo tudi s pomočjo Hambletonove (1998) klasifikacije, ki loči med šestimi najpogostejšimi modeli lokalne samouprave, ki jih najdemo po svetu in sicer: (1) tradicionalna struktura lokalne oblasti (v Veliki Britaniji), (2) struktura župan–občinski svet (močan župan), (3) struktura župan–občinski svet (močan občinski svet), (4) struktura občinski svet–manager (z vodilnim managerjem), (5) struktura občinski svet–manager (z vodilnim managerjem in županom) ter (6) struktura kabinet–občinski svet.

Za tradicionalno strukturo lokalne oblasti (1) je značilno, da politično odločanje poteka v okviru številnih ločenih odborov, ki se navezujejo na posamezna področja in ki sodijo v pristojnosti lokalne samouprave (sociala, izobraževanje, stanovanjska politika,...). Svetniki so voljeni po teritorialnem principu in so člani sveta kot samostojnega organa. Sveti v mestnih okrožjih izbirajo župana, za obdobje enega leta, njegova naloga je predvsem opravljanje protokolarne funkcije in sklicevanje ter predsedovanje svetu. Najpogosteje so svetniki člani političnih strank, zato se najpomembnejše politične odločitve ne sprejemajo v odborih temveč znotraj političnih strank. Svet je v formalnem smislu nosilec predstavniške in izvršne oblasti. V tem modelu je župan politični predstavnik zgolj navidezno, njegova moč je omejena, saj nima skoraj nikakršnih pooblastil za odločanje. Najvplivnejši politik na lokalni ravni je vodja politične stranke, ki ima večino v svetu. Ta model je tipičen za Veliko Britanijo.

(2) Drugi model predstavlja župana kot osrednjo politično osebo na lokalni ravni, saj nastopa kot nosilec izvršilne oblasti. Voljen je neposredno, njegove pristojnosti pa so oblikovanje proračuna, nadzor in vodenje občinske administracije in imenovanje vodilnih uradnikov. Župan ima med drugim tudi pravico do veta na vse odločitve, ki jih sprejme občinski svet. Slednji daje soglasje k predlaganemu proračunu in ocenjuje delo župana. Uradniki, ki zasedajo v občinski hierarhiji najvišje položaje, morajo v primeru, da župan ne zbere zadostne podpore na volitvah, zapustiti svoja delovna mesta. V tem modelu je večina kanalov odločanja speljana preko osrednjega organa-župana.

(3) Tretja struktura ponazarja razmerje župan-občinski svet, kjer ima slednji večjo moč. Župan je sicer izvoljen neposredno, vendar pa je moč razpršena med njim in občinskim svetom. Le-ta je formalno osrednji organ lokalne oblasti, saj ima vsa pooblastila za izbiro in nameščanje vodilnih občinskih uradnikov. Vseeno pa pristojnosti niso tipično razmejene, zato je bistvo danega modela v tem, da je moč odločanja razpršena, hkrati pa je odločanje tudi manj centralistično. Občinski svet je hkrati nosilec zakonodajnih kot tudi izvršilnih funkcij, ker sprejema predpise, odloča o prioritetah in nadzira administracijo. Formalno župan nima zadostne moči za izvajanje oblasti, zato si mora toliko bolj prizadevati za ugled, zaupanje in kooperativnost drugih organov lokalne samouprave. Če je pri tem uspešen lahko s tem nadomesti vso pomanjkanje formalne moči. Avtoriteto mu daje tudi njegova neposredna izvolitev s strani občanov.

(4) V modelu z vodilnim managerjem, kjer oblast ni deljena na zakonodajno in izvršilno, izvoljeni občinski svet imenuje generalnega direktorja, ki je odgovoren za delo občinske uprave, nadzira njeno delo in je neposredno nadrejen izvršilnim vodjem posameznih oddelkov v občinski upravi. Slabost tovrstnega modela je v nesorazmerju med administrativno in politično močjo, saj si direktor mandata ni pridobil na volitvah. Ta model se ni obnesel zato so ga nadgradili s tem, (5) da so uvedli funkcijo župana, ki je tudi formalno zapolni prostor s tem, da, kot neposredno izvoljen funkcionar prevzame vlogo politične vodje.

(6) V zadnjem modelu, so pristojnosti razdeljene med občinski svet, ki je osrednji predstavniški organ ter kabinet, ki ima izvršilne pristojnosti. Občinskemu svetu predseduje župan, ki ga izvolijo občinski svetniki. Kot predsedujoči v občinskem svetu je njegova vloga le reprezentativna, izvršilne pristojnosti so izključno v domeni kabineta. Župan je v očeh

občanov prepoznan na podlagi svojih osebnih lastnosti in s svojo podobo vpliva na javno podobo celotnega občinskega sveta (Hambleton, 1998: 1–57).

Odnosi med županom in občinskim svetom so v veliki meri odvisni tudi od načina izvolitve župana, ki se lahko od države do države precej razlikuje (glej tabelo 3). V Belgiji izvoljeni člani občinskega sveta predlagajo kandidata za župana, ki ga imenuje kralj. Nominacija za župana se opravi z izjavo o podpori, ki se predstavi guvernerju province. Vsak svetnik lahko podpre le enega kandidata, za nominacijo se nato predlaga tisti, ki ga podpre večina izvoljenih svetnikov. Edini pogoj, ki ga morajo kandidati za župana izpolniti je, da izpolnjuje pogoje, ki se zahtevajo za občinske svetnike. Kralj ima precejšnjo vlogo pri izbiri župana, saj lahko kadarkoli zahteva predlog za novega župana. Lahko ga ob soglasju občinskega sveta izbere tudi sam in ni nujno da izpolnjuje pogoje za izvolitev v občinskega svetnika (Portal Belgium.be, 2009). Tudi na Danskem se župan voli posredno preko občinskega organa, ki pa ga nato ne more odstaviti, četudi se večina v svetu s tem strinja. Odstavljen je lahko le če je spoznan, da je storil kriminalno dejanje (Local Government Denmark, 2009). Podoben sistem imajo tudi v Franciji in Španiji, kjer ne poznajo neposrednih volitev za župana (City Mayors government, 2008).

Mednarodno primerjavo odnosov med občinskim organom in županom nam razkrije, da je župan v večini evropskih držav voljen posredno, torej preko občinskega sveta. Takšen način izvolitve je bil predviden tudi v naši prvotni predlagani ureditvi Zakona o lokalni samoupravi, ki pa se ni uresničil. S tem se je realizirala ideja, ki je poudarjala dokaj močno delitev funkcij med županom in občinskim svetom (Grad, 1998: 127), ki v sistemih kjer župana volijo posredno ni tako izrazita.

Tabela 3: Odnosi med vejami oblastmi na lokalni ravni

Država	Župan neposredno izvoljen	Župana izvoli občinski svet	Župan imenovan
AT	×	××	
BE		×	
BU	×		
CY	×		
CZ		×	
DK		×	
EE		×	
FI		×	
FR		×	
DE	×	×××	
EL		×	
HU	×		
IT	×		
LT		×	
LU			×
MT		×	
NL			×
PL		×	
PT	×		
RO	×		
SK	×		
SI	×		
ES		×	

SE		x	
UK	x	x***	

Vir: Evropska Komisija (2007).

*Župana izvoli občinski svet v štirih deželah, v ostalih petih, pa je voljen neposredno.

**Župana izvoli občinski svet, razen v Berlinu, Bremenu in Hamburgu, kjer župane izvoli telo, ki je kombinacija mestnega in deželnega parlamenta.

*** Zakon dovoljuje oba načina izvolitve župana, lokalna skupnost se sama odloči za izbran model.

Ugotovimo lahko, da se je odnos med izvršilno in zakonodajno oblastjo v slovenskem sistemu lokalne samouprave skozi spremembe in dopolnitve Zakona o lokalni samoupravi vse od leta 1993, ko je bil zakon sprejet, pa vse do danes precej spremenil. Županu kot glavnemu izvršilnemu organu so bile po prvotnem zakonu dodeljene zadolžitve kot so predstavljanje in zastopanje občine, skrb za izvajanje odločitev občinskega sveta in občinskih odborov, na katere pa ni imel nikakršnega vpliva, saj v nobenem členu ni bilo navedeno, da lahko predlaga odloke. Kot izvršilni organ občine je bil določen tudi občinski odbor, ki ga je lahko ustanovil občinski svet, kateri mu je lahko poveril posamezne zadeve iz svoje pristojnosti. Občinski odbor je lahko občinskemu svetu predlagal v sprejem odločitve iz njegove pristojnosti; nadzoroval in usmerjal delo občinske uprave; nadzoroval delovanje občinskih javnih služb ter sprejemal pravilnike in druge akte iz svoje pristojnosti (ZLS, 31. člen). Tako je z uveljavitvijo ZLS, občinski odbor v primerjavi z županom imel precejšnja pooblastila. Razmerje odbora do občinskega sveta in do župana je bilo zelo nejasno, kar se je spremenilo z dopolnitvami in spremembami ZLS v letu 1995. Odpravila se je namreč ureditev, po kateri bi občinski svet nadzoroval delo uprave prek občinskega odbora. S spremembami je občinski odbor dobil vlogo in položaj delovnih teles občinskega sveta, ki v skladu s statutom občine in poslovnikom občinskega sveta obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu dajejo zgolj mnenja in predloge.

Tudi vloga župana je bila natančneje opredeljena z dopolnitvijo 33. člena in novim 33. a členom, saj se je določilo, da župan predstavlja občino in jo zastopa kot pravno osebo, da je predlagatelj odločitev občinskega sveta, predvsem proračuna, zaključnega računa, odlokov in drugih aktov, ki pa jih lahko predlagajo tudi člani občinskega sveta (ZLS, 10. člen). S tem je bilo županu podeljeno nekaj več pristojnosti in nalog. Še vedno pa je prihajalo do situacij, ko organa nista delovala kompatibilno, torej je bil posledično še vedno prisoten dualizem upravljanja, ki je občasno ustvaril položaj, ki je povzročil blokado upravljanja. Posebej se je to izražalo v občinah, kjer je bil župan iz nasprotne politične opcije kot večina v občinskem svetu (Grad, 1998: 127). Izkazalo se je, da stroga delitev oblasti, ki je potrebna na državni ravni v lokalni samoupravi ni priporočljiva, niti ni ugodna za normalno delovanje občine. Na lokalni ravni sta si funkciji odločanja in izvrševanja bistveno bližje, saj tesnejše povezovanje in sodelovanje vodi v učinkovitejše delovanje organov lokalne samouprave. Leta 1998 so tako ponovno sledile spremembe z namenom, da bi bilo delovanje sveta in župana bolj povezano in učinkovito. Močan element, ki naj bi povezoval oba organa je zakonska določba, da župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, čeprav nima pravice glasovanja (ZLS, 33.člen). Za odgovornost izvršilnih organov svetom samoupravnih lokalnih skupnosti je nujno, da sta oba organa povezana in usmerjena k skupnemu delovanju (Grad, 1998: 37).

Tudi v trenutno veljavnem Zakonu o lokalni samoupravi lahko opazimo težnje bo čim večjem medsebojnem sodelovanju in usklajevanju med županom in občinskim svetom, kljub

temu da imata vsak povsem samostojen položaj. Funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru, z delom v občinski upravi, s funkcijo načelnika upravne enote in vodje notranje organizacijske enote, pa tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestih, na katerih delavci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo dela organov občine. Tudi funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in delom v upravi. Župan, podžupan in člani občinskega sveta so občinski funkcionarji. Člani občinskega sveta delo opravljajo nepoklicno, župan in podžupan pa se lahko odločita ali bosta svoje delo opravljala poklicno ali nepoklicno (ZLS, 28.- 48.člen). Župan je po ZLS varuh zakonitosti in ustavnosti delovanja občinske samouprave. Če meni da je odločitev občinskega sveta nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine lahko zadrži njeno izvajanje. Občinskemu svetu lahko predlaga, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za njeno zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču. Če se odločitev občinskega sveta nanaša na zadevo, ki je z zakonom prenesena v opravljanje občini, župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost oziroma neprimernost take odločitve.

Odločanje se v občinskem svetu po mnenju Grada (1998: 40) precej razlikuje od odločanja v parlamentu, saj so na dnevnem redu odločanja občinskega sveta v ospredju konkretni problemi, ki jih je potrebno rešiti v korist skupnosti, zato naj bi bile politične razlike in politično merjenje moči med političnimi strankami manj izrazito kot na državni ravni. Zastavljeni cilj je torej čim bolj soglasno sprejemanje odločitev, ki bodo koristne za celotno lokalno skupnost in ne le za določeno politično stranko. Vendar strankarskih teženj vseeno ne gre zanemariti. Akterji, ki delujejo v procesu oblikovanja koalicij, imajo še vedno v mislih pridobiti ključni politični položaj na lokalni ravni oblasti. Ker je v Sloveniji ključna politična funkcija na lokalni oblasti (župan) tudi voljena funkcija, je osrednja motivacija koalicijskega povezovanja, predvsem želja po oblasti, vladanju, torej tudi po nadzoru in vplivu nad sprejemanjem in implementacijo lokalnih politik (Riker v Haček et al, 2008: 152). Pomemben faktor v odnosu med izvršno in zakonodajno oblastjo je torej tudi sklepanje koalicij znotraj občinskega sveta (Zajc, 2000: 37–61). Oblike koalicijskega povezovanja, ki jih srečamo v slovenskih občinah so sledeče: večinska koalicija desnoredinskih strank, večinska koalicija levosredinskih strank, večinska koalicija največjih razlik, večinska koalicija neodvisnih, manjšinska koalicija desnoredinsko, manjšinska koalicija levosredinsko, manjšinska koalicija največjih razlik, manjšinska koalicija neodvisnih (Haček, 2008: 161).

Delovanje občine in dejansko razmerje med občinskim svetom in županom je torej v največji meri odvisno od strankarske strukture občinskega sveta in strankarske pripadnosti župana. Če je župan pripadnik stranke, ki bodisi sama, bodisi v koaliciji z drugimi strankami obvladuje delovanje občinskega sveta, so možnosti za učinkovito in razmeroma nekonfliktno delovanje občinske samouprave večje. V nasprotnem primeru imamo položaj kohabitacije, ki se pojavi takrat, ko je župan strankarsko na nasprotnem političnem polju kot večina oziroma koalicija v občinskem svetu. Da lahko oba organa sodelujeta, se mora vzpostaviti sožitje (Haček et al, 2008: 179). V takšni situaciji je sistemsko težko zagotoviti sodelovanje med obema organoma, ki je najbolj odvisno od dobre volje, strpnosti in politične kulture vpletenih (Grad, 1998: 127). Takšna ureditev skriva v sebi nevarnost, da pride med

občinskim svetom in županom do prevelikega rivalstva, kar je škodljivo za delovanje lokalne skupnosti kot celote.

Kljub nekaterim ilustrativnim primerom takšnega rivalstva (občina Velika Polana) pa nekatere raziskave (Haček et al, 2008) razkrivajo, da v občinah, kjer je prisotna kohabitacija, ne prihaja do večjih nasprotovanj in trenj. V občinah, kjer ni bilo zaznati politične kohabitacije, je bila upravljavska sposobnost nižja kot upravljavska sposobnost v občinah s potrjenimi primeri kohabitacije. Zato torej ni nujno, da občina ne more dobro funkcionirati, če župan ni enake politične barve kot vladajoča koalicija. Avtorji omenjene raziskave razlog za dano ugotovitev iščejo v nadzoru, ki ga opravlja občinski svet nad delom župana. Če župan ni pod strogim očesom občinskih svetnikov, lahko pride v občinski upravi do slabših rezultatov, kar pa se pogosto zgodi v primeru občin, kjer ni kohabitacije med županom in občinskim svetom (Haček et al 2008, 175–181). Lahko bi torej rekli, da je za občino koristno, da ima prisotno kohabitacijo, saj se morata tako občinski svet kakor tudi župan, če si želita uspešno vodenje občine in zagotovitev izvolitve tudi v prihodnjem mandatu, med seboj še dodatno usklajevati in potruditi za konstruktivno delovanje. S tem lahko tudi potrdimo, da stroga razmejitev med izvršno in zakonodajno oblastjo na lokalni ravni ni priporočljiva.

Če povzamemo, je za učinkovito delovanje občine pomembno dobro sodelovanje med temeljnima občinskima organoma, ne glede na njuno strankarsko pripadnost. Občina brez sodelovanja med izvršno in zakonodajno oblastjo ne more normalno funkcionirati, saj sta za sprejem in izvajanje vsake odločitve potrebni obe. Če župan predlaga v sprejem določene akte in jih občinski svet noče potrditi, to vsekakor ne gre v dobrobit prebivalcev določene občine. Če se kontinuirano pojavljajo nestrinjanja med županom in občinskim svetom ter če za sprejem vsake odločitve, ki je pomembna za življenje v določeni občini, porabijo preveč časa in resursov, takšna občina vsekakor ne deluje učinkovito. Uspešno upravljanje in vodenje občine zahteva spodbujanje k povezovanju in sodelovanju občinskih organov. Za učinkovito uresničevanje javnih zadev lokalnega pomena je najprimernejša rešitev v povezanosti in soodvisnosti občinskega sveta in župana.

3.

ANALIZA KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA V SLOVENSКИH OBČINAH V MANDATU 2006-2010 (TER PRIMERJAVA Z MANDATOMA 1998-2002 IN 2002-2006)

Rezultati lokalnih volitev v Sloveniji kažejo na uspešnost neodvisnih kandidatov, kar je v prvi vrsti posledica uporabe dvokrožnega absolutnega večinskega volilnega sistema za volitve županov, hkrati pa so lokalne volitve tudi primernejše za uresničevanje pasivne volilne pravice neodvisnih, nestranskih kandidatov. Zaradi dokaj močne tradicije nestranskarstva na Slovenskem se volivci, predvsem na lokalni ravni, rajši odločajo za podporo kandidatu, ki ga osebno poznajo ter je strankarsko neopredeljen (Haček 2004: 71–72).

Po raziskavi »Stališča o lokalni demokraciji« (2003) je opaziti, da so anketiranci kot razloge za udeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 izpostavili državljansko dolžnost, vpliv na prihodnost občine ter željo po glasovanju za svojega kandidata. Med razlogi za neudeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 prevladujejo naveličanost, ki je opredeljena s trditvijo »dovolj imam politike«, mnenje, da posameznikov glas nima nobene teže, in nezadovoljstvo s ponujenimi kandidati (Brezovšek 2004: 44–45). Lokalne oblasti so demokratične institucije in zato zavezane k spoštovanju demokratičnih norm in standardov. To se nanaša na »prežetost« postopkov lokalnih oblasti z demokratičnimi načeli, to je načelom odprtosti (ali mobilizira volivce oziroma prebivalce pri političnem odločanju), načelom konsistentnosti in načelom transparentnosti. Na procese odločanja v lokalni skupnosti vplivajo institucionalne povezave, lokalna politična kultura in participacija državljanov, civilna družba, lokalni mediji in velikost skupnosti.

Analiza koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah se nanaša na štiri ključna raziskovalna vprašanja:

- (1) oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah,
- (2) oblika koalicijskega povezovanja glede na strankarsko pripadnost župana v občini (ali strankarska pripadnost župana prejudicira obliko koalicijskega sodelovanja),
- (3) oblika koalicijskega povezovanja glede velikost občine (ali velikost občine prejudicira obliko koalicijskega povezovanja),
- (4) strankarska pripadnost župana glede na velikost občine (ali velikost občine prejudicira strankarsko pripadnost župana).

Raziskava povolilnega koalicijskega povezovanja na lokalni ravni v slovenskih občinah v mandatu 2006–2010 je potekala od novembra 2008 do vključno februarja 2009. V raziskavo je bilo vključenih vseh 210 občin. Realizacija vzorca se je gibala med 75 in 77 odstotkov glede na opazovane spremenljivke. Z analizo podatkov smo ugotavljali vzročno (ne)povezanost med strankarsko (ne)pripadnostjo županov in obliko koalicijskega povezovanja v občinskih svetih slovenskih občin. Dokazljiva povezava med obema spremenljivkama nam lahko omogoči oblikovanje aplikativnega modela za napovedovanje najbolj verjetne oblike koalicijskega povezovanja glede na strankarsko pripadnost župana. Poleg tega smo

opazovali tudi povezavo obeh spremenljivk²⁹ glede na neodvisno spremenljivko velikost občine (glede na število prebivalcev). Slednja primerjava nam namreč lahko ponazori glavne razlike med slovenskimi občinami.

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

Podatki o strankarski pripadnosti županov **(1)** v vseh slovenskih občinah so deloma dostopni na Državni volilni komisiji,³⁰ vendar smo podatke primarno pridobivali in preverjali na sedežih občin (ponekod so župani odstopili, umrli ali kako drugače prenehali z opravljanjem funkcije; v takšnih primerih smo šteli strankarsko pripadnost tistega župana, ki je najdlje opravljal funkcijo v mandatu). Za neodvisne kandidate smo šteli tiste kandidate, ki niso nastopili kot kandidati politične stranke; tiste župane, ki jih je na volitvah podpirala več kot ena politična stranka, smo označili kot župane koalicij (koalicija C-D – koalicija desnosredinskih strank in koalicija C-L – koalicija levosredinskih strank ter mešana koalicija, kjer je kandidata na volitvah podprla vsaj po ena politična stranka iz vsakega od političnih polov), ostali župani pa so bili navedeni glede na to, na kateri listi politične stranke so nastopili na volitvah.³¹

Za boljši prikaz pridobljenih podatkov smo podatke tudi kategorizirali, in sicer v naslednje kategorije: levosredinski (župani LDS, DeSUS, SD, Zares in levosredinskih koalicij), desnosredinski (župani SDS, NSi, SLS in desnosredinskih koalicij), neodvisni (župani, izvoljeni na nestrankarskih ali neodvisnih listah) in drugo (SNS, DS).

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

- večinsko koalicijo desnosredinskih strank,
- večinsko koalicijo levosredinskih strank,
- večinsko koalicijo največjih razlik (koalicija med političnimi strankami iz desnega in levega pola),
- večinsko koalicijo neodvisnih (koalicijo sestavljajo samo svetniki iz neodvisnih list),
- večinsko koalicijo »neznano« (podatki o tem, kdo sestavlja večinsko koalicijo, niso zanesljivi),
- manjšinsko koalicijo desnosredinskih strank,

²⁹ V tem primeru je bila spremenljivka »strankarska pripadnost župana« prav tako odvisna, čeprav smo jo pri primerjavi s spremenljivko »oblika koalicijskega povezovanja« obravnavali kot neodvisno.

³⁰ Državna volilna komisija, www.rvk.si (dostop 7. 3. 2009).

³¹ LDS – Liberalna demokracija Slovenija, SDS – Socialno demokratska stranka/Slovenska demokratska stranka, ZLSD/SD – Združena lista socialnih demokratov/Socialni demokrati, SLS – Slovenska ljudska stranka, SKD – Slovenski krščanski demokrati, NSi – Nova Slovenija in SNS – Slovenska nacionalna stranka.

- manjšinsko koalicijo levosredinskih strank,
- manjšinsko koalicijo največjih razlik (koalicijo med političnimi strankami iz desnega in levega pola),
- manjšinsko koalicijo neodvisnih (koalicijo sestavljajo samo svetniki iz neodvisnih list),
- manjšinsko koalicijo »neznano« (podatki o tem, kdo sestavlja manjšinsko koalicijo, niso zanesljivi) in
- ni koalicije – projektno sodelovanje.

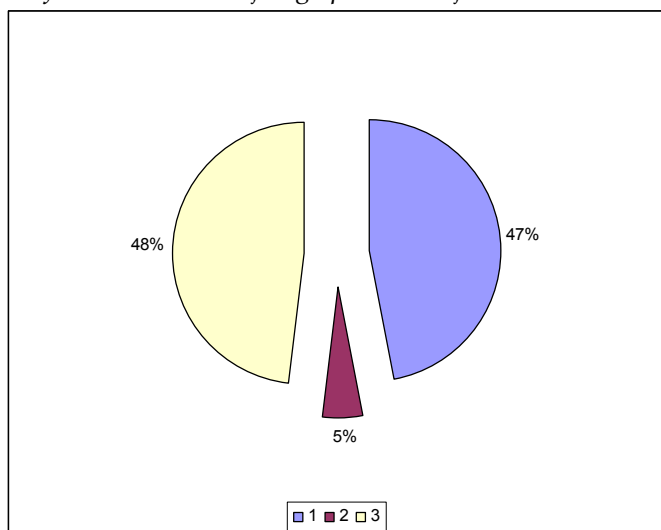
Za nadaljnjo analizo smo uporabili združevanje zgoraj navedenih oblik v preprostejše, za analizo primernejše oblike koalicijskega sodelovanja (kategoriziran prikaz). Vse oblike večinskih koalicij smo združili v novo kategorijo *večinska koalicija*, vse oblike manjšinskih koalicij v novo kategorijo *manjšinska koalicija* in, kjer ni bilo sestavljene oziroma oblikovane koalicije, v novo kategorijo *ni koalicije – projektno sodelovanje*.

Za neodvisno (kontrolno) spremenljivko smo določili velikost občine (3) glede na število prebivalcev. Na podlagi tega podatka smo občine razvrstili v skupine (1) do 2.000 prebivalcev, (2) od 2.001 do 5.000 prebivalcev, (3) od 5.001 do 10.000 prebivalcev, (4) od 10.001 do 20.000 prebivalcev in (5) nad 20.000 prebivalcev.

Oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah

Najprej si oglejmo podatke o tem, kakšna oblika koalicijskega povezovanja se največkrat pojavlja v občinskih svetih slovenskih občin. Za prikaz uporabimo združene podatke, ki nam omogočijo boljši pregled (graf 1). Najbolj pogosta oblika koalicijskega povezovanja je pravzaprav nepovezovanje, torej projektno oz. *ad hoc* sodelovanje. Sicer je slednje le v enoodstotni prednosti pred povezovanjem v večinsko koalicijo (*kateregakoli tipa*). Najmanj pa je v slovenskih občinah primerov manjšinske koalicije (le pet odstotkov).

Graf 1: Oblike koalicijskega povezovanja v občinah (mandat 2006–2010)



Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (N = 162).

Legenda:

- 1- večinska koalicija
- 2- manjšinska koalicija
- 3- ni koalicije - projektno sodelovanje

Če primerjamo te izsledke z analizo koalicijskega povezovanja v preteklih mandatih (1998–2002 in 2002–2006), lahko opazimo več sprememb. Prva je porast večinskih koalicij, iz **34 odstotkov** v mandatu 1998–2002 na **38 odstotkov** v mandatu 2002–2006 ter na **48 odstotkov** v mandatu 2006–2010.

Naslednja sprememba se kaže v rahlem upadanju projektne oz. *ad hoc* sodelovanja, saj so v mandatu 1998–2002 tako sodelovali v kar **58 odstotkih** občin, v mandatu 2002–2006 ta odstotek že nekoliko upade, na **50 odstotkov**, v mandatu 2006–2010 pa še za nadaljnja dva odstotka (**48 odstotkov**). Ob tem je nekoliko bolj nejasno, kakšna je geneza manjšinskega koalicijskega povezovanja, saj le-ta iz prvotnih **8 odstotkov** v mandatu 1998–2002 najprej poraste na **12 odstotkov** v mandatu 2002–2006 potem pa v mandatu 2006–2010 zopet pade, na **5 odstotkov**.

Če analiziramo tipe koalicij, ki nam lahko kaj več povejo o desnosredinskih ali levosredinskih preferencah povezovanja, ugotovimo, da so v primerjavi s prejšnjima mandatoma (1998–2002 je bilo 20 večinskih desnosredinskih koalicij ter 12 večinskih levosredinskih koalicij; 2002–2006 je bilo 18 večinskih desnosredinskih koalicij ter 6 večinskih levosredinskih koalicij) večinske koalicije precej bolj enakomerno porazdeljene (14 večinskih desnosredinskih koalicij ter 12 večinskih levosredinskih koalicij) (glej tabele 4, 5 in 6). Predvsem pa izstopata kategoriji »večinska koalicija največjih razlik« ter »večinska koalicija – neodvisna«. Prva je iz 11 primerov v mandatu 1998–2002 ter 18 primerov v mandatu 2002–2006 porasla na kar 28 primerov v mandatu 2006–2010, ter postala najbolj pogosta oblika večinskega koalicijskega povezovanja. Večinska koalicija – neodvisna, pa je doživela še večji preskok iz nič primerov v mandatu 1998–2002 na dva primera v mandatu 2002–2006 ter na kar 12 takšnih koalicij v mandatu 2006–2010.

Manjšinske koalicije so večinoma precej enakomerno zastopane s po nekaj primeri v vsaki kategoriji, izstopa le desnosredinska manjšinska koalicija v mandatu 2002–2006, ko smo zabeležili kar devet takšnih primerov (mandat 1998–2002 trije primeri, mandat 2002–2006 dva primera).

Oblike koalicijskega povezovanja v občinskem svetu glede na strankarsko pripadnost župana

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

Za boljši pregled smo kategorizirali obe spremenljivki, strankarsko pripadnost župana in obliko koalicijskega sodelovanja (glej tabelo 4). Ugotovimo lahko, da je v občinah z levosredinskimi župani večja verjetnost oblikovanja večinske koalicije (64%). Očitno je, da v

večji meri iščejo zaledje v občinskem svetu. Preseneča pa, da je v občinah z levosredinskimi župani najmanj projektnega sodelovanja (29%) - delež je skoraj za polovico manjši, kot v občinah z desnosredinskimi in neodvisnimi župani. V občinah z desnosredinskimi župani je skoraj enak delež večinskih koalicij in projektnega sodelovanja ter zelo malo (samo en primer) manjšinskih koalicij. V občinah z neodvisnimi župani pa se v občinskem svetu nekoliko bolj nagibajo k projektneemu sodelovanju (56%) ter imajo med vsemi župani najmanjši delež (če izvzamemo »druge« župane, ki nastopajo v zanemarljivem številu) večinskih koalicij (37%), čeprav je ta še vedno zelo visok.

Tabela 4: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2006–2010) – kategorizirana

Strankarska pripadnost župana (kategorizirana)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	Skupaj
Levosredinski	18 (64%)	2 (7%)	8 (29%)	28 (100%)
Desnosredinski	37 (51%)	1 (1%)	35 (48%)	73 (100%)
Neodvisni	20 (37%)	4 (7%)	30 (56%)	54 (100%)
Drugo	1 (25%)	1 (25%)	2 (50%)	4 (100%)

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini«; N = 159.

Če primerjamo izsledke mandata 2006–2010 z prejšnjima mandatoma (glej tabelo 5 in 6), opazimo nekaj trendov. Občine z levosredinskimi župani so imele v obeh preteklih mandatih (1998–2002 – 44%; 2002–2006 – 35%) sklenjenih manj večinskih koalicij, kot v zadnjem mandatu (2006–2010), ravno nasprotno pa delež projektnega sodelovanja pada in je iz 59% v mandatu 2002–2006 padel kar na 29% v tem mandatu (2006–2010). Nadalje opazimo, da se je v občinah z desnosredinskimi župani precej zmanjšalo število manjšinskih koalicij (v prvem analiziranem mandatu sedem, v drugem devet, v aktualnem pa le ena manjšinska koalicija), ter povečalo število večinskih koalicij (iz 33% na 43% in trenutno na 51%). Najmanj sprememb je opaziti v občinah z neodvisnimi župani, saj se v tej skupini deleži koalicijskega (ne)povezovanja v zadnjem mandatu bistveno ne spreminjajo.

Tabela 5: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 1998–2002) – kategorizirana

Strankarska pripadnost župana (kategorizirana)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	Skupaj
Levosredinski	12 (44%)	1 (4%)	14 (52%)	27 (100%)
Desnosredinski	23 (33%)	7 (10%)	39 (57%)	69 (100%)
Neodvisni	11 (23%)	3 (7%)	32 (70%)	46 (100%)
Drugo	3 (75%)	0	1 (25%)	4 (100%)

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

Tabela 6: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2002–2006) – kategorizirana

Strankarska pripadnost župana (kategorizirana)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
Levosredinski	11 (35%)	2 (6%)	18 (59%)	31 (100%)
Desnosredinski	27 (43%)	9 (14%)	27 (43%)	63 (100%)
Neodvisni	20 (33%)	8 (13%)	33 (54%)	61 (100%)
Drugo	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)

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

Če si ogledamo razmerje med strankarsko pripadnostjo župana ter obliko koalicijskega (ne)povezovanja bolj podrobno (glej tabele 7, 8 in 9), lahko opazimo še nekatere značilnosti. V občinah, kjer imajo neodvisne župane, se je v zadnjem mandatu (2006–2010) kar podvojilo oblikovanje desnosredinskih večinskih koalicij, kar je še posebej zanimivo v primerjavi z mandatom 1998–2002, ko so neodvisni župani precej pogosteje sodelovali s levosredinskimi večinskimi koalicijami. Kot najbolj »kooperativni« se kažejo župani Slovenske ljudske stranke ter neodvisni župani, ki pogosto projektno sodelujejo, ali sklepajo večinske koalicije največjih razlik. Opazimo lahko tudi, da v zadnjem mandatu (2006–2010) župani Slovenske demokratske stranke pogosteje sodelujejo z občinskim svetom, v katerem je v veljavi projektno sodelovanje (1998–2002 – 11; 2002–2006 – 5 ter 2006–2010 – 14 primerov).

Tabela 7: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 1998–2002)

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

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

Tabela 8: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2002–2006)

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

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

Tabela 9: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2006–2010)

Strankarska pripadnost župana	Oblika koalicijskega sodelovanja											Skupaj
	Večinska koalicija C-D	Večinska koalicija C-L	Večinska koalicija max.-razlik	Večinska koalicija neodvisna	Večinska koalicija neznana	Manjšinska koalicija C-D	Manjšinska koalicija C-L	Manjšinska koalicija max.-razlik	Manjšinska koalicija neodvisnih	Manjšinska koalicija neznana	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
LDS	1	3	2	0	0	1	0	0	1	0	6	14
SDS	6	0	2	1	1	0	0	0	0	0	14	24
SD	1	5	2	3	0	0	0	0	0	0	3	14
SLS	7	2	9	4	0	0	0	1	0	0	12	35
SNS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
NSi	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	6	8
Koalicija C-D	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	8
Koalicija C-L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Mešana koalicija	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Neodvisni	6	2	9	3	0	1	2	0	1	0	30	54
Skupaj	14	12	28	12	1	2	2	2	2	0	75	160

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izoršilno in zakonodajno oblastjo v občini«; N = 160.

Oblika koalicijskega povezovanja glede na velikost občine

Druga neodvisna spremenljivka, ki smo jo uporabili za analiziranje posebnosti koalicijskega povezovanja v Sloveniji, je velikost občine (merjeno glede na število prebivalcev v občini). Ugotovimo lahko, da je v mandatu 2006–2010 v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) prevladovalo projektno sodelovanje (55%) (glej tabelo 10). Kaže, da manjše število občinskih svetnikov nekoliko zmanjšuje možnosti, da bi se oblikovale kakršne koli koalicije. V nekoliko večjih občinah (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) je delež občin, v katerih v občinskih svetih ne oblikujejo koalicij, enak tistemu v majhnih občinah (55 do 56 odstotkov). V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) lahko opazimo, da se prej ugotovljeni trend diametralno obrne, saj je razmerje med večinskimi koalicijami in nepovezovanjem (projektno sodelovanje) ravno obraten kot pri majhnih občinah. Enako pa ne velja tudi za največji dve kategoriji občin (več kot 10.001 prebivalcev), saj beležimo porast projektne sodelovanja na 41 odstotkov (občine od 10.001 do 20.000 prebivalcev), v največjih občinah (nad 20.000 prebivalcev) pa ta delež pade na 36 odstotkov. Na račun te kategorije občinskega sodelovanja naraste delež sklepanja večinskih koalicij, še zlasti v največjih občinah, kjer ta oblika pokriva kar 62 odstotkov vseh oblik strankarskega sodelovanja.

Tabela 10: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 2006–2010

Velikost občine	Oblika koalicijskega sodelovanja			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
do 2.000	7 (35%)	2 (10%)	11 (55%)	20 (100%)
2.001 – 5.000	25 (38%)	3 (5%)	37 (57%)	65 (100%)
5.001 – 10.000	20 (59%)	1 (3%)	13 (38%)	34 (100%)
10.001 – 20.000	15 (52%)	2 (7%)	12 (41%)	29 (100%)
nad 20.000	9 (64%)	0 (0%)	5 (36%)	14 (100%)

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini«. N = 162.

Če primerjamo izsledke iz mandata 2006–2010 s prejšnjima mandatoma (glej tabeli 11 in 12), lahko ugotovimo, da v mandatu 2006–2010 (glej tabelo 10) ostane razmerje med oblikami medsvetniškega sodelovanja v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) skoraj enako kot v prejšnjih dveh mandatih. V srednje majhnih občinah (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) je v mandatu 2006–2010 nekoliko večji odstotek občin, kjer se v občinskih svetih oblikujejo večinske koalicije in projektno sodelovanje, medtem ko je delež manjšinskih koalicij manjši.

V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) opazimo velik porast večinskih koalicij (29% v mandatu 1998–2002, 36% v mandatu 2002–2006, 59% v mandatu 2006–2010). Sorazmerno s porastom večinskih koalicij pa pade delež manjšinskih koalicij (7% v mandatu 1998–2002, 10% v mandatu 2002–2006, 3% v mandatu 2006–2010) in projektne sodelovanja (64% v mandatu 1998–2002, 55% v mandatu 2002–2006, 38% v mandatu 2006–2010). Prav tako lahko opazimo porast večinskih koalicij v velikih občinah z 10.001 do 20.000 prebivalci (39% v mandatu 1998–2002, 48% v mandatu 2002–2006, 52% v mandatu 2006–2010), kar gre tako na račun manjšinskih koalicij kot tudi projektne sodelovanja. Pri skupini največjih občin (nad 20.000) se razmerja niso veliko spremenila. Nekoliko več je projektne

sodelovanja, manjšinskih koalicij pa v zadnjem mandatu v tej skupini občin več ni (6% v mandatu 1998–2002, 12% v mandatu 2002–2006).

Tabela 11: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 1998–2002

Velikost občine	Oblika koalicijskega sodelovanja			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
Do 2.000	6 (35%)	0 (0%)	11 (65%)	17 (100%)
2.001 – 5.000	15 (30%)	3 (6%)	32 (64%)	50 (100%)
5.001 – 10.000	12 (29%)	3 (7%)	27 (64%)	42 (100%)
10.001 – 20.000	11 (39%)	4 (14%)	13 (47%)	28 (100%)
Nad 20.000	12 (71%)	1 (6%)	4 (23%)	17 (100%)

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

Tabela 12: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 2002–2006

Velikost občine	Oblika koalicijskega sodelovanja			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
do 2.000	6 (35%)	1 (6%)	10 (59%)	17 (100%)
2.001 – 5.000	16 (30%)	7 (13%)	30 (57%)	53 (100%)
5.001 – 10.000	15 (36%)	4 (10%)	23 (55%)	42 (100%)
10.001 – 20.000	14 (48%)	5 (17%)	10 (35%)	29 (100%)
nad 20.000	10 (59%)	2 (12%)	5 (29%)	17 (100%)

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

Ob primerjalni analizi vseh treh opazovanih mandatov lahko zaključimo, da (1) se počasi povečuje delež večinskih koalicij, še posebej v srednje velikih in velikih občinah (nad 5.001 prebivalcev), in (2) da se z velikostjo občin manjša delež projektne sodelovanja, hkrati pa povečuje verjetnost sklepanja večinskih koalicij.

Strankarska pripadnost župana glede na velikost občine

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

Med vsemi opazovanimi župani v mandatu 2006–2010 je največ tistih iz desnosredinskih političnih strank (91), sledijo jim neodvisni (73), nato levosredinski (33) in nato drugi (8). V najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) je največ desnosredinskih županov (55%), sledijo pa jim neodvisni (36%). Podobno razmerje se odraži v kategoriji srednje majhnih (2.001–5.000), srednje velikih (5.001–10.000) ter velikih občin (10.001–20.000) (glej tabelo 13).

Tabela 13: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 2006–2010

Velikost občine	Strankarska pripadnost župana				Skupaj
	Levosredinski	Desnosredinski	Neodvisni	Drugo	
Do 2.000	2 (9%)	12 (55%)	8 (36%)	0 (0%)	22 (100%)
2.001 – 5.000	10 (12%)	40 (48%)	33 (39%)	1 (1%)	84 (100%)
5.001 – 10.000	8 (17%)	21 (46%)	14 (30%)	3 (7%)	46 (100%)
10.001 – 20.000	7 (19%)	12 (34%)	13 (36%)	4 (11%)	36 (100%)
Nad 20.000	6 (35%)	6 (35%)	5 (30%)	0 (0%)	17 (100%)

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

Trend se obrne šele pri največjih (nad 20.000 prebivalcev) občinah, kjer se število levo in desnosredinskih županov popolnoma izenači (6 županov), tesno pa jim sledijo neodvisni župani (5 županov).

V primerjavi z mandatom 2006–2010 sta mandata 1998–2002 in 2002–2006 precej netipična (glej tabeli 14 in 15). V manjših občinah (2.001 do 5.000 prebivalcev) je delež desnosredinskih županov v mandatu 2006–2010 precej podoben tistemu v mandatu 1998–2002. V mandatu 2002–2006 je namreč ta delež precej padel, v tej kategoriji pa so prevladovali neodvisni župani. Nadalje lahko opazimo, da so se levosredinski župani pričeli številčneje pojavljati tudi v manjših občinah, kar ni v skladu s splošnim prepričanjem, da so majhne ruralne občine domena desnosredinskih županov. Podobno pa se je povečalo tudi število desnosredinskih županov v velikih in največjih občinah.

Tabela 14: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 1998–2002

Velikost občine	Strankarska pripadnost župana				Skupaj
	Levosredinski	Desnosredinski	Neodvisni	Drugo	
Do 2.000	2 (13%)	7 (44%)	6 (38%)	1 (5%)	16 (100%)
2.001 – 5.000	5 (10%)	25 (52%)	18 (38%)	0 (0%)	48 (100%)
5.001 – 10.000	3 (7%)	24 (60%)	11 (28%)	2 (5%)	40 (100%)
10.001 – 20.000	10 (36%)	10 (36%)	8 (28%)	0 (0%)	28 (100%)
Nad 20.000	7 (47%)	4 (27%)	3 (20%)	1 (6%)	15 (100%)

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

Tabela 15: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 2002–2006

Velikost občine	Strankarska pripadnost župana				Skupaj
	Levosredinski	Desnosredinski	Neodvisni	Drugo	
Do 2.000	2 (12%)	3 (18%)	11 (65%)	1 (5%)	17 (100%)
2.001 – 5.000	5 (10%)	25 (47%)	23 (43%)	0 (0%)	53 (100%)
5.001 – 10.000	7 (17%)	22 (52%)	13 (31%)	0 (0%)	42 (100%)
10.001 – 20.000	11 (38%)	9 (31%)	9 (31%)	0 (0%)	29 (100%)
Nad 20.000	6 (38%)	4 (25%)	5 (31%)	1 (6%)	16 (100%)

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

UGOTOVITVE

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

Analiza koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah se je nanašala na štiri glavne točke: (1) ugotoviti, kakšen je odstotek posamezne oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah; (2) kakšno obliko koalicijskega povezovanja lahko pričakujemo glede na strankarsko pripadnost župana v občini oziroma, ali lahko strankarska pripadnost župana kakor koli prejudicira obliko koalicijskega sodelovanja; (3) kakšna je oblika koalicijskega povezovanja glede velikost občine oziroma, ali velikost občine kakor koli prejudicira obliko koalicijskega povezovanja; ter (4) kakšna je strankarska pripadnost župana glede na velikost občine oziroma, ali velikost občine kakor koli prejudicira strankarsko pripadnost župana; glede na ta izhodišča lahko povzamemo naslednje ugotovitve:

- (1) V slovenskih občinah je v vseh analiziranih mandatih prevladovalo projektno sodelovanje, kar po mnenju mnogih anketirancev pomeni, da so svetnike vodili lokalni in ne strankarski interesi. Če opazujemo pojav skozi časovno dimenzijo, lahko v navedenem obdobju ugotovimo upad projektne sodelovanja ter porast oblikovanja večinskih koalicij. Delež manjšinskih koalicij je nestalen (narašča in potem zopet upada), kar je najverjetneje metodološka posledica majhnega deleža enot. Možni razlogi za takšne trende so (a) iskanje trdnejše podpore med občinskimi svetniki z oblikovanjem večinskih koalicij, (b) standardni odklon pri pridobljenih podatkih, ki omogoča nihanje v odgovorih in (c) porast zavedanja pomembnosti lokalnih političnih elit o lokalnih političnih odločitvah, kar posledično pomeni bolj organizirano in profesionalno politično telo.
- (2) Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega povezovanja v občinskem svetu nista popolnoma vzročno odvisni, nakazujejo pa se nekatere zakonitosti. Ugotovimo lahko povečan delež levosredinskih županov, ki jih v občinskem svetu podpira večinska koalicija ter zmanjšanje projektne sodelovanja pri isti skupini županov. Desnosredinski župani so precej zmanjšali število manjšinskih koalicij; v občinah, ki jih vodijo neodvisni župani, pa se koalicijska razmerja skozi čas bistveno niso spremenila. Podrobnejši vpogled v razmerje med strankarsko pripadnostjo župana ter obliko koalicijskega (ne)povezovanja razkrije, da se je v občinah, kjer imajo neodvisne župane v zadnjem mandatu (2006–2010) kar podvojilo oblikovanje desnosredinskih večinskih koalicij, kar je še posebej zanimivo v primerjavi z mandatom 1998–2002, ko so neodvisni župani precej pogosteje sodelovali s levosredinskimi večinskimi koalicijami. Kot najbolj »kooperativni« se kažejo župani Slovenske ljudske stranke ter neodvisni župani, ki pogosto projektno sodelujejo, ali sklepajo večinske koalicije največjih razlik. Opazimo lahko tudi, da v zadnjem mandatu (2006–2010) župani Slovenske demokratske stranke pogosteje sodelujejo z občinskim svetom, v katerem je v veljavi projektno sodelovanje.
- (3) Ob opazovanju vpliva velikosti občine na oblikovanje koalicijskega povezovanja v vseh treh opazovanih mandatih, lahko ugotovimo, da je v mandatu 2006–2010 razmerje med oblikami medsvetniškega sodelovanja v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) skoraj

enako kot v mandatih 1998–2002 in 2002–2006. V srednje majhnih občinah (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) je mandatu 2006–2010 nekoliko večji delež občin, kjer so se v občinskih svetih oblikovale večinske koalicije in projektno sodelovanje, medtem ko je delež manjšinskih koalicij manjši. V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) opazimo velik porast večinskih koalicij, sorazmerno s tem pa je upadel delež manjšinskih koalicij in projektnega sodelovanja. Prav tako lahko opazimo porast večinskih koalicij v občinah z 10.001 do 20.000 prebivalci. Pri skupini največjih občin (nad 20.000) se razmerja niso drastično spremenila. Ob primerjalni analizi vseh treh opazovanih mandatov lahko zaključimo, da (1) se počasi povečuje delež večinskih koalicij, še posebej v srednje velikih in velikih občinah (nad 5.001 prebivalcev), in (2) da se z velikostjo občin manjša delež projektnega sodelovanja, hkrati pa povečuje verjetnost sklepanja večinskih koalicij.

- (4) Glede na prevlado prepričanja, da v majhnih ruralnih občinah prevladujejo desnosredinski župani, smo testirali tudi to predpostavko. Ugotovili smo, da je v mandatu 2006–2010 največ županov iz desnosredinskih vrst, sledijo jim neodvisni, nato levosredinski in nato ostali. V najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) je največ desnosredinskih županov, sledijo pa jim neodvisni. Podoben delež se odraža v kategoriji srednje majhnih in srednje velikih občin. Trend se giblje tudi v smeri povečevanja deleža desnosredinskih županov v največjih občinah; vzroke temu lahko iščemo v primerjavi z razporejenjem na nacionalni ravni, saj so lokalne volitve 2006 potekale sredi mandata desnosredinske vlade, kar se je morda nekoliko preslikalo tudi na lokalno raven. Obenem ne smemo zanemariti tudi drugih morebitnih vzrokov, kot so sprememba organiziranosti političnih strank (tudi zamenjava voditeljskih položajev nekaterih levosredinskih strank), sprememba prioritete lokalne politike strank in podobno.

Tabela 16: Koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah v mandatu 2006–2010

OBČINA	SESTAVA OS	ŽUPAN	KOALICIJA/ SODELOVANJE
AJDOVŠČINA	SDS-5/ SD-4/ NSi-3/ LDS-2/ SLS-2/ DeSUS-1/ DRUGO-9	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (2 svetnika Za delovna mesta – lista obrti in podjetništva, 2 svetnika Srce – lista za mlade, šport in razvoj, SD, DeSUS, NSi, SLS, NSD)
APAČE	SDS-4/ SD-3/ DeSUS-2/ LDS-1/ SLS-1/ NSi-1/ DRUGO-1	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BELTINCI	SLS-6/ NSi-2/ SDS-3/ LDS-3/ SD-1/ PRS-1/ DRUGO-3	NSi	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BENEDIKT	SDS+SLS-5/ LDS-3/ DRUGO-1	LDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BISTRICA OB SOTLI	SDS-3/ SLS-3/ DRUGO-1	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BLED	LDS-2/ SD-2/ SNS-2/ SDS-2/ NSi-1/ SLS-1/ DRUGO-10	SNS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (3 samostojni svetniki, SD, SNS, SDS, NSi, SLS)
BLOKE	SLS-1/ SDS-1/ NSi-1/ LDS-1/ DRUGO-3	SDS, NSi, SLS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BOHINJ	LDS-2/ SD-2/ SDS-2/ NSi-2/ DRUGO-8	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BOROVNICA	SDS-2/ SD-2/ LDS-2/ SLS-1/ NSi-1/ DRUGO-5	SD	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BOVEC	SDS-4/ SD-2/ LDS-1/ NSi-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-2	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BRASLOVČE	SDS-4/ SLS-3/ SD-2/ NSi-1/ LDS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-3	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BRDA	LDS-5/ SD-3/ SDS-3/ NSi-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-2	LDS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
BREZOVICA	SDS-5/ LDS-4/ SLS-3/ SD-1/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
BREŽICE	SDS-11/ LDS-6/ SLS-3/ SD-3/ DeSUS-2/ SNS-1/ DRUGO-4	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
CANKOVA	SLS-2/ SDS-1/ PRS-1/ DRUGO-7	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
CELJE	SLS-8/ LDS-6/ SDS-6/ SD-4/ DeSUS-3/ NSi-1/ DRUGO-5	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
CERKLJE NA GORENJSKEM	SDS-3/ NSi-1/ SLS-1/ LDS-1/ DRUGO-10	NEO	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
CERKNICA	SDS-5/ LDS-5/ SD-3/ NSi-2/ SLS-2/ DRUGO-2	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
CERKNO	SLS-8/ SD-3/ LDS-3/ SDS-2	SLS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
CERKVENJAK	SLS-4/ SDS-3/ DRUGO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
CIRKULANE	SDS-2/ SLS-4/ SD-3	SDS	ni podatka
ČRENŠOVCI	SLS-4/ NSi-3/ LDS-3/ SDS-2/ DeSUS-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE

ČRNA NA KOROŠKEM	LDS-3/ DeSUS-1/ SDS-2/ SD-2/ SLS-1/ DRUGO-4	LDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ČRNOMELJ	SD-4/ SLS-4/ SDS-3/ LDS-3/ DeSUS-3/ NSi-2/ SNS-1/ PRS-1/ DRUGO-3	SLS, SDS, NSi, AS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
DESTRNIK	SDS-9/ DRUGO-2	SDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
DIVAČA	SDS-2/ LDS-2/ DeSUS-1/ SD-1/ SLS-1/ DRUGO-8	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
DOBJE	SLS-2/ SD-2/ SDS-2/ DRUGO-2	SDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
DOBREPOLJE	SDS-3/ SLS-3/ LDS-2/ SD-1/ NSi-1/ DRUGO-2	NSi	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
DOBRNA	SDS-3/ LDS-2/ SLS-1/ SD-1/ DRUGO-1	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
DOBROVA - POLHOV GRADEC	SDS-3/ NSi-2/ SLS-1/ SD-1/ LDS-1/ DRUGO-8	NEO	ni podatka
DOBROVNIK	SDS-2/ LDS-4/ DRUGO-2	LDS	ni podatka
DOL PRI LJUBLJANI	SLS-1/ SDS-2/ NSi-1/ LDS-1/ DRUGO-8	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
DOLENJSKE TOPLICE	SLS-1/ SDS-1/ NSi-3/ LDS-3/ SD-1/ DRUGO-3	NSi	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
DOMŽALE	SLS-1/ SDS-6/ NSi-2/ LDS-11/ SD-3/ DeSUS-1/ DRUGO-7	LDS	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK
DORNAVA	SLS-2/ SDS-1/ NSi-2/ LDS-1/ DRUGO-5	NSi	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
DRAVOGRAD	SLS-4/ SDS-2/ LDS-1/ SD-3/ SNS-1/ DeSUS-3/ Zares-1/ DRUGO-3	SLS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
DUPLEK	SLS-7/ SDS-2/ LDS-1/ SD-1/ DRUGO-5	SLS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
GORENJA VAS - POLJANE	SLS-2/ SDS-6/ NSi-4/ LDS-3/ SD-1/ DeSUS-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
GORIŠNICA	SLS-7/ LDS-2/ DRUGO-2	SDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
GORJE	SDS-2/ SD-1/ DRUGO-8	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NEODVISNIH
GORNJA RADGONA	SD-8/ LDS-3/ SDS-3/ NSi-1/ DeSUS-2/ SLS-1/ DRUGO-3	SD	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
GORNJI GRAD	SLS-4/ SDS-4/ DRUGO-3	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
GORNJI PETROVCI	SLS-4/ LDS-3/ SDS-2/ SD-1/ DeSUS-1/ NSi-2	SLS	MANJŠINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
GRAD	LDS-5/ SLS-2/ DRUGO-4	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKO razpadla!
GROSUPLJE	SDS-10/ LDS-8/ SD-2/ NSi-2/ SLS-2	LDS+SD	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
HAJDINA	SLS-7/ SDS-3/ LDS-2/ SD-1/	SLS	NI KOALICIJE -PROJEKTNO

	DeSUS-1		SODELOVANJE
HOČE - SLIVNICA	SD-3/ SDS-4/ LDS-3/ DeSUS-2/ SLS-2/ NSi-1/ SNS-1/ DRUGO-3	SD	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
HODOŠ	DRUGO-6	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA NEODVISNIH
HORJUL	NSi-2/ SLS-3/ DRUGO-6	NSi	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
HRASTNIK	LDS-11/ SD-3/ SDS-3/ DeSUS-1/ SNS-2	LDS	MANJŠINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
HRPELJE KOZINA	LDS-2/ SDS-2/ SLS-2/ SD-1/ DRUGO-7	SD	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK
IDRIJA	SD-3/ SDS-2/ SLS-1/ LDS-1/ NSi-1/ DRUGO-3	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA (neodvisni listi in levo-sredinska stranka)
IG	SDS-3/ LDS-2/ SD-1/ SLS-1/ DRUGO-7	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
ILIRSKA BISTRICA	SDS-4/ SD-3/ SLS-3/ DeSUS-2/ LDS-2/ NSi-1/ DRUGO-8	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
IVANČNA GORICA	SDS-9/ SD-3/ LDS-3/ SLS-3/ NSi-2/ SNS-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
IZOLA	SD-6/ DeSUS-2/ LDS-2/ SDS-2/ INS-2/ DRUGO-9	NEO (Izola je naša)	VEČINSKA KOALICIJA RAZLIČNIH STRANK
JESENICE	SD-11/ SDS-6/ LDS-5/ DeSUS-1/ NSi-1/ SLS-1/ DRUGO-3	SD	VEČINSKA KOALICIJA RAZLIČNIH STRANK
JEZERSKO	DRUGO-7	NEO (Lista »S srcem za Jezersko«)	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
JURŠINCI	SLS-6/ LDS-3	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KAMNIK	SDS-6/ LDS-6/ NSi-3/ SD-2/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-10	NEO	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK
KANAL	SDS-3/ NSi-2/ DeSUS-1/ LDS-3/ SD-4/ SLS-4	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KIDRIČEVO	LDS-5/ SDS-5/ DeSUS-1/ SLS-3/ NSi-2/ Zares-1	LDS	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK
KOBARID	SDS-4/ NSi-3/ LDS-2/ SD-1/ SLS-1/ DRUGO-5	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
KOBILJE	SLS-4/ LDS-3	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KOČEVJE	SD-7/ LDS-6/ SDS-6/ SLS-1/ DeSUS-1/ SNS-1/ PRS-1/ DRUGO-2	SD	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK
KOMEN	LDS-4/ SDS-2/ NSi-2/ SD-1/ SLS-1/ DRUGO-3	NEO	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
KOMENDA	SDS-3/ SLS-2/ NSi-1/ SD-2/ LDS-2/ DRUGO-4	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE

KOPER	SD-5/ LDS-2/ DeSUS-1/ SDS-1/ INS-3/ DRUGO-21	NEO (Koper je naš)	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
KOSTANJEVICA NA KRKI	DRUGO-12	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KOSTEL	SLS-4/ SDS-2/ DRUGO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
KOZJE	SLS-4/ SDS-3/ SD-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ LDS-3	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KRANJ	SD-8/ SDS-7/ LDS-6/ NSi-2/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-8	NEO	Ni podatka
KRANJSKA GORA	LDS-5/ SDS-2/ SD-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-5	LDS, SD	Ni podatka
KRIŽEVCI	SDS-3/ SLS-2/LDS-2/ DeSUS-2/ SD-2/ NSi-1/ DRUGO-1	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
KRŠKO	SLS-8/ LDS-4/ SDS-5/ DeSUS-1/ NSi-1/ SD-1/ SNS-1/ DRUGO-7	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KUNGOTA	SDS-4/ LDS-3/ SLS-2/ NSi-1/ SD-1/ DeSUS-1/ DRUGO-2	SDS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
KUZMA	SDS-2/ SLS-1/ NSi-1/ PRS-1/ DRUGO-4	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LAŠKO	LDS-4/ SLS-3/ SD-3/ DeSUS-2/ SDS-2/ NSi-3/ DRUGO-6	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LENART	SDS-5/ SLS-4/ LDS-3/ SD-1/ DeSUS-1/ NSi-1	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LENDAVA	LDS-4/ SDS-3/ SD-2/ DeSUS-2/ SLS-1/ NSi-1/ PRS-1/ PMS-2/ DRUGO-6	NEO	Ni podatka
LITIJA	SLS-6/ SDS-3/ SNS-1/ SD-2/ LDS-6/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-3	SLS+SDS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
LJUBLJANA	SDS-8/ LDS-4/ SD-4/ NSi-2/ DeSUS-1/ DRUGO-31	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LJUBNO	DeSUS-2/ SLS-4/ SDS-1/ NSi-1/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LJUTOMER	LDS-5/ DeSUS-4/ SD-3/ SDS-2/ NSi-1/ SLS-1/ DRUGO-5	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
LOG-DRAGOMER	SDS-2/ NSi-1/ LDS-1/ SLS-1/ DRUGO-8	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LOGATEC	NSi-3/ SDS-3/ SD-2/ LDS-3/ SLS-5/ DRUGO-5	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
LOŠKA DOLINA	LDS-3/ SDS-3/ SD-2/ NSi-1/ DRUGO-5	SDS+SLS+NSi	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LOŠKI POTOK	SDS-3/ SLS-2/ SD-1/ DRUGO-2	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LOVRENC NA POHORJU	LDS-4/ SDS-1/ SLS-3/ DeSUS-1/ SD-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
LUČE	SLS-3/ SDS-2/ DRUGO-6	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE

LUKOVICA	SDS-3/ NSi-3/ LDS-2/ SLS-2/ SD-2/ DRUGO-4	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
MAJŠPERK	SLS-5/ SDS-3/ LDS-3/ NSi-2/ SD-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
MAKOLE	SLS-3/ SDS-1/ NSi-1/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
MARIBOR	SDS-8 (9?)/ SD-7/ LDS-6 (5?)/ SLS-4/ DeSUS-3/ SNS-2/ NSi-1/ DRUGO-15 (?)	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
MARKOVCI	NSi-7/ SLS-2/ LDS-2	SLS	VEČINSKA KOALICIJA LEVO- SREDINSKIH STRANK
MEDVODE	SDS-5/ LDS-4/ NSi-2/ SD-2/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-8	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
MENGEŠ	LDS-5/ SDS-5/ SLS-2/ NSi-2/ SD-1/ DRUGO-4	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
METLIKA	SLS-3/ LDS-2/ SD-2/ SDS-2/ NSi-2/ DeSUS-1/ PRS-1/ DRUGO-6	NEO	VEČINSKA KOALICIJA LEVO- SREDINSKIH STRANK
MEŽICA	SDS-4/ SD-2/ LDS-2/ SLS-1/ DRUGO-5	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU	LDS-5/ SDS-4/ DeSUS-2/ SNS-1/ NSi-1/ DRUGO-3	LDS, AS, DeSUS, SLS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
MIREN – KOSTANJEVICA	SD-3/ NSi-2/ SDS-2/ SLS-1/ LDS-2/ DeSUS-1/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
MIRNA PEČ	SDS-5/ SLS-1/ DRUGO-4	SDS	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
MISLINJA	SDS-4/ LDS-3/ SLS-2/ SD-2/ SNS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-1	NEO	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
MOKRONOG- TREBELNO	NSi-2/ SDS-1/ LDS-1/ SD-1/ DRUGO-6	NEO	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
MORAVČE	SD-4/ NSi-4/ SDS-3/ LDS-1/ SLS-1/ DRUGO-1	SD	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
MORAVSKE TOPLICE	SDS-3/ LDS-3/ SLS-2/ NSi-1/ SD-1/ DRUGO-5	NEO	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
MOZIRJE	SDS-3/ SLS-3/ NSi-1/ LDS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-4	NEO	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
MURSKA SOBOTA	LDS-9/ SDS-8/ SD-4/ NSi-1/ DeSUS-1/ SNS-1/ PRS-1/ DRUGO-1	SDS	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
MUTA	SDS-4/ LDS-3/ SD-3/ SLS-2/ DRUGO-1	LDS	NI KOALICIJE– PROJEKTNO SODELOVANJE
NAKLO	SLS-5/ SDS-3/ LDS-2/ NSi-2/ SD-1/ DeSUS-1/ DRUGO-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
NAZARJE	DeSUS-1/ DRUGO-10	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NEODVISNIH
NOVA GORICA	SD-9/ LDS-5/ SDS-5/ NSi-1/ SLS-1/ DeSUS-1/ SNS-1/ DRUGO-9	SD	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
NOVO MESTO	LDS-5/ SDS-4/ SD-2/ SLS-2/	NEO	ni podatka

	NSi-2/ DeSUS-1/ SNS-1/ PRS-1/ DRUGO-12		
ODRANCI	SLS-6/ DRUGO-3	NEO	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
OPLOTNICA	SDS-7/ SLS-4/ SNS-1/ SD-1/ LDS-1/ DRUGO-1	NEO	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
ORMOŽ	SDS-4/ LDS-4/ NSi-4/ SLS-2/ DeSUS-2/ SD-1/ DRUGO-3	NSi	NSi, SDS, SLS
OSILNICA	SLS-4/ LDS-2/ NSi-1	SLS	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
PESNICA	SLS-5/ SDS-3/ LDS-2/ SNS-1/ DeSUS-1/ SD-1/ DRUGO-4	SLS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
PIRAN	SD-5/ LDS-4/ SDS-2/ DeSUS- 1/ INS-3/ DRUGO-10	NEO (Piran je naš)	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
PIVKA	SDS-5/ SLS-4/ LDS-2/ NSi-1/ SD-1/ DRUGO-4	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
PODČETRTEK	SDS-2/ LDS-1/ SLS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-7	NEO (SMS)	NI KOALICIJE-PROJEKTNO SODELOVANJE
PODLEHNIK	DRUGO-7	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
PODVELKA	LDS-4/ SD-2/ DRUGO-4	SD	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
POLJČANE	SDS-4/ SLS-2/ NSi-1/ LDS-2/ DeSUS-1/ SD-2/ DRUGO-2	SDS, NSi	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK
POLZELA	SDS-7/ LDS-3/ SLS-2/ NSi-1/ SD-1/ DeSUS-1/ DRUGO-1	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
POSTOJNA	SD-3/ LDS-3/ SDS-2/ SLS-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-8	NEO	KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
PREBOLD	LDS-6/ SDS-4/ SD-1/ SLS-1/ DeSUS-2/ SNS-1	LDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
PREDDVOR	SDS-4/ SLS-3/ LDS-2/ DRUGO-2	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
PREVALJE	SDS-4/ LDS-2/ NSi-2/ SD-2/ DeSUS-1/SNS-1/ DRUGO-5	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
PTUJ	LDS-9/ SDS-7/ SD-4/ DeSUS- 2/ NSi-2/ SLS-1/ DRUGO-3	LDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
PUCONCI	LDS-4/ SDS-4/ SLS-4/ SD-2/ DeSUS-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
RAČE - FRAM	SLS-6/ SDS-2/ SD-1/ LDS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-5	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
RADEČE	SD-5/ SDS-4/ LDS-1/ NSi-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-3	SD	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK
RADENCI	LDS-3/ SDS-3/ SD-1/ NSi-1/ SNS-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-5	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
RADLJE OB DRAVI	SD-5/ SDS-4/ SLS-2/ LDS-2/ DeSUS-2/ SNS-1	SD	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
RADOVLJICA	LDS-6/ SDS-6/ SD-3/ NSi-2/ SNS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-7	LDS	VEČINSKA KOALICIJA LEVO-SREDINSKIH STRANK

RAVNE	SDS-6/ SD-4/ LDS-3/ SLS-1/ DeSUS-1/ NSi-1/ DRUGO-6	AS, SDS, SLS, NSi	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
RAZKRIŽJE	SLS-2/ LDS-2/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
REČICA OB SAVINJI	SLS-4/ SDS-1/ LDS-1/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
RENČE-VOGRSKO	SD-3/ LDS-2/ NSi-1/ DeSUS- 1/ SDS-1/ SLS-1/ DRUGO-6	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
RIBNICA	SDS-9/ SD-3/ SLS-3/ LDS-2/ NSi-2	SDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK (SDS, NSi)
RIBNICA NA POHORJU	SLS-4/ SD-2/ DRUGO-?	SLS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
ROGAŠOVCI	LDS-6/ SDS-3/ SLS-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ PRS-1/ DRUGO-1	LDS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (LDS, NSi, Lista za razvoj)
ROGAŠKA SLATINA	SDS-4/ SD-4/ DeSUS-3/ SLS- 3/ SNS-1/ NSi-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE - PROJEKTNO SODELOVANJE
ROGATEC	NSi-1/ LDS-2/ SLS-1/ DeSUS-1/ SD-1/ SDS-1/ DRUGO-3	NSi	NI KOALICIJE - PROJEKTNO SODELOVANJE
RUŠE	LDS-5/ DeSUS-3/ SDS-2/ SD- 1/ SNS-1/ SLS-1/ DRUGO-5	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (LIRA, DeSUS, SDS, SMS)
SELNICA OB DRAVI	SDS-4/ SLS-2/ LDS-2/ SD-1/ DeSUS-1/ DRUGO-4	NEO	NI KOALICIJE - PROJEKTNO SODELOVANJE
SEMIČ	LDS-4/ SLS-4/ SDS-2/ SD-1/ SNS-1/ DeSUS-1/ PRS-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (LDS, SNS, SDS, SD, DeSUS)
SEVNICA	SLS-9/ SDS-7/ LDS-4/ SD-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (SLS, SDS, LDS)
SEŽANA	LDS-6/ SD-2/ DeSUS-1/ SNS- 1/ SDS-2/ DRUGO-8	LDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
SLOVENJ GRADEC	SD-6/ SDS-4/ LDS-3/ DeSUS- 3/ SLS-2/ NSi-2/ SNS-1/ DRUGO-4	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
SLOVENSKA BISTRICA	SLS-9/ SDS-7/ LDS-5/ SD-4/ DeSUS-2/ NSi-2/ DRUGO-2	SLS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
SLOVENSKE KONJICE	SDS-7/ SLS-5/ LDS-3/ NSi-2/ SD-1/ DeSUS-1/ DRUGO-4	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
SODRAŽICA	NSi-3/ SD-3/ SLS-1/ SDS-1/ DRUGO-1	SLS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
SOLČAVA	DRUGO-7	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NEODVISNIH
SREDIŠČE OB DRAVI	NSi-1/ DRUGO-8	SDS	NI KOALICIJE – PROJEKTNO SODELOVANJE
STARŠE	SDS-4/ SLS-4/ SD-2/ DeSUS- 1/ LDS-1/ SNS-1	SLS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
SVETA ANA	SLS-3/ SDS-2/ LDS-1/ DRUGO-3	NEO	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
SVETI ANDRAŽ V SLOVENSKIH GORICAH	SLS-2/ NSi-1/ DRUGO-4	NSi	VEČINSKA KOALICIJA NEODVISNIH
SVETI JURIJ	SLS-5/ NSi-3/ SDS-1/	NEO	NI KOALICIJE – PROJEKTNO

	DRUGO-2		SODELOVANJE
SVETI JURIJ V SLOVENSKIH GORICAH	SDS-5/ SD-2/ SLS-1	NEO	ni podatka
SVETI TOMAŽ	SDS-5/ NSi-3	NSi	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
SVETA TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH	SLS-3/ SD-2/ SDS-1/ NSi-1/ SNS-1	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
STRAŽA	SLS-2/ SDS-1/ SD-1/ DeSUS-1/ NSi-1/ DRUGO-7	SLS	VEČINSKA KOALICIJA (NEO, SLS, SDS, NSi, DeSUS)
ŠALOVCI	SLS-3/ SDS-2/ LDS-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠEMPETER - VRTOJBA	SD-8/ SDS-2/ SLS-2/ LDS-2/ 2/ NSi-1/ DRUGO-1	SD	SD, ZZP
ŠENČUR	SDS-6/ SD-2/ LDS-2/ SLS-2/ NSi-1/ DRUGO-6	SDS	VEČINSKA KOALICIJA (SDS, SLS, NEO)
ŠENTILJ	SDS-7/ LDS-2/ NSi-1/ DeSUS-1/ SLS-1/ DRUGO-6	SDS	VEČINSKA KOALICIJA (SDS, LDS, NSi, DeSUS, SLS)
ŠENTJERNEJ	SLS-5/ LDS-4/ SDS-3/ SD-2/ NSi-1/ DRUGO-2	SLS, LDS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (LDS, SLS, SD)
ŠENTJUR PRI CELJU	SDS-8/ LDS-6/ SLS-3/ SD-2/ DeSUS-2/ NSi-2/ DRUGO-3	LDS, SD, NSi, DeSUS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO-SREDINSKIH STRANK (SLS, SDS, NSi, DeSUS)
ŠKOCJAN	SLS-2/ SDS-2/ SD-1/ LDS-1/ DRUGO-6	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠKOFJA LOKA	SDS-7/ SLS-5/ LDS-4/ SD-4/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-6	SLS ?	SLS, NSi, s podporo LDS, Zares, SD in nekateri NEO
ŠKOFLJICA	SDS-4/ LDS-3/ SD-2/ SLS-1/ NSi-1/ DeSUS-1/ DRUGO-3	SDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠENTRUPERT	DeSUS-2/ DRUGO-4	NEO	ni podatka
ŠMARJEŠKE TOPLICE	SDS-3/ DRUGO-8	NEO	ni podatka
ŠMARJE PRI JELŠAH	SLS-7/ SDS-4/ LDS-4/ DeSUS-2/ NSi-1/ DRUGO-1	SLS	ni podatka
ŠMARTNO PRI LITJI	SDS-3/ SLS-3/ LDS-2/ SD-1/ SNS-1/ NSi-1/ DRUGO- 5	NEO	ni podatka
ŠMARTNO OB PAKI	SD-6/ SDS-3/ SLS-2/ LDS-1/ DRUGO-2	SD	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ŠOŠTANJ	SDS-5/ LDS-3/ NSi-2/ SD-2/ SLS-1/ SNS-1/ DeSUS-1/ DRUGO-5	SDS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK (SDS, NSi, SD, SLS, NEO)
ŠTORE	SDS-8/ SD-2/ LDS-3/ DeSUS-1/ DRUGO-1	SDS	ni podatka
TABOR	SLS-4/ SDS-1/ LDS-1/ DRUGO-1	SDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
TIŠINA	LDS-4/ SDS-3/ SD-2/ SLS-2/ NSi-1/ PRS-1/ DRUGO-2	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
TOLMIN	SDS-4/ SD-3/ DeSUS-3/ NSi-3/ LDS-3/ SLS-2/ DRUGO-4	LDS+SMS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
TRBOVLJE	SNS-11/ LDS-5/ SD-4/ SDS-3/	SNS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO

	DeSUS-1/ SLS-1/ NSi-1/ DRUGO-1		SODELOVANJE
TREBNJE	LDS-4/ NSi-3/ SLS-2/ SDS-3/ DeSUS-3/ SD-1/ PRS-1/ DRUGO-4	NEO	ni podatka
TRNOVSKA VAS	SLS-3/ SDS-2/ SD-1/ LDS-1/	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
TRZIN	SDS-2/ LDS-2/ SD-1/ DRUGO-8	NEO	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK
TRŽIČ	SDS-9/ LDS-6/ DeSUS-1/ SLS-1/ NSi-1/ DRUGO-2	LDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
TURNIŠČE	SLS-4/ NSi-3/ LDS-2/ SDS-2/ PRS-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
VELENJE	SD-12/ SDS-8/ LDS-5/ DeSUS-2/ NSi-1/ SNS-1/ SLS-1/ DRUGO-3	SD	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
VELIKA POLANA			
VELIKE LAŠČE	LDS-2/ NSi-1/ SD-1/ SLS-2/ SDS-3/ DRUGO-3	SDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK (SDS, SLS, NEO)
VERŽEJ			
VIDEM			
VIPAVA	SDS-5/ NSi-2/ LDS-2/ SD-2/ DeSUS-1/ DRUGO-3	NEO	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
VITANJE	SDS-2/ LDS-3/ SLS-3/ DeSUS-1/ DRUGO-2	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
VODICE			
VOJNIK	SLS-6/ LDS-3/ NSi-2/ DeSUS-1/ SDS-4/ SD-1/ DRUGO-1	SLS	NI KOALICIJE - PROJEKTNO SODELOVANJE
VRANSKO	SDS-7/ NSi-2/ SD-2	SDS	NI KOALICIJE - PROJEKTNO SODELOVANJE
VRHNIKA		SDS	
VUZENICA	LDS-1/ SLS-2/ SD-1/ DeSUS- 1/ DRUGO-6	NEO	NI KOALICIJE - PROJEKTNO SODELOVANJE
ZAGORJE OB SAVI	DeSUS-1/ SD-2/ SLS-1/ SDS- 3/ LDS-16/ NSi-1/ DRUGO-1	LDS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ZAVRČ	SLS-5/ LDS-1/ SDS-1	SLS	NI KOALICIJE- PROJEKTNO SODELOVANJE
ZREČE	SLS-2/ LDS-4/ SD-2/ DeSUS- 1/ SDS-6/ DRUGO-1	SDS	ni podatka
ŽALEC	DeSUS-4/ LDS-7/ SDS-6/ SLS-1/ SNS-1/ SD-5/ DRUGO-2	LDS	VEČINSKA KOALICIJA LEVO- SREDINSKIH STRANK
ŽELEZNIKI	SLS-6/ SDS-3/ SD-2/ DeSUS- 1/ NSi-1/ DRUGO-4	LDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK
ŽETALE	ni podatka	LDS	ni podatka
ŽIRI	LDS-4/ SDS-6/ NSi-3/ SD-1/ SLS-1	SDS	VEČINSKA KOALICIJA DESNO- SREDINSKIH STRANK

ŽIROVNICA	SDS-2/ SD-2/ LDS-2/ NSi-1/ SLS-1/ DRUGO-6	NEO	MANJŠINSKA KOALICIJA NEODVISNIH
ŽUŽEMBERK	LDS-4/ NSi-1/ SDS-2/ SD-1/ DeSUS-1/ DRUGO-7	LDS	VEČINSKA KOALICIJA NAJVEČJIH RAZLIK

LDS-Liberalna demokracija Slovenije
SLS- Slovenska ljudska stranka
DeSUS- Demokratična stranka upokojenecv
SMS-Stranka mladih Slovenije
INS – Italijanska narodna skupnost
PMS – Predstavnik madžarske skupnosti

SDS-Slovenska demokratska stranka
SD- Social demokrati
SNS-Slovenska nacionalna stranka
NSi-Nova Slovenija
PRS – Predstavnik romske skupnosti

DRUGO – sem štejemo vse neodvisne liste, združenja in politične stranke, ki niso v parlamentu (na volitvah niso dosegle 4% volilnega praga)

NEO-neodvisna lista (sem štejemo vse župane, ki so kandidirali s podporo volivcev ali drugih nepolitičnih združenj)

DS-Demokrati Slovenije
SGL-Slovenjgraška lista
LNO-Lista neodvisnih občanov
SDAS-Stranka demokratske akcije Slovenije
ZNS-Zveza neodvisnih Slovenije
BL- Blejska lista
ZLP-Za ljudi in prostor
LT-Liga Turistika
PUM-Posavska unija mladih
LRV-Lista za razvoj vasi pod Krvavcem
LOPT-Lista obrti, podjetništva in turizma

AS-Aktivna Slovenija
ZZP-Zveza za primorsko
TRN-Lista za turizem, razvoj in napredek
ZS-Zeleni Slovenije
NSD-Narodna stranka dela
LGER-Lista za gospodarstvo in ekološki razvoj
LTM-Lista Tonija Mežana
LiRa-Lista za razvoj
SEG-Stranka ekoloških gibanj
KUL-Lista Kultura Ulica Ljudje

4.

PROBLEMATIKA DELITVE OBLASTI NA LOKALNI RAVNI V SLOVENSKIH OBČINAH (dualizem oblasti)

V skladu z organizacijo dela občine in porazdelitvijo pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe je zakon o lokalni samoupravi kot izvršilni organ opredelil župana. Vprašanje je, zakaj je za slovensko pravno ureditev lokalne samouprave izbran županski model. Iz strokovnih podlag in predlogov pravne ureditve je razvidno, da je bilo za prvotno oblikovanje določb zakona o lokalni samoupravi glede organizacije občine predlagano, da naj bi bili organi občine poleg občinskega sveta, župana, nadzornega odbora tudi eden ali več občinskih odborov kot organov s pravico odločanja o zadevah iz pristojnosti občinskega sveta in z izvršilnimi pristojnostmi. Takšna rešitev je bila sprejeta še s prvim Zakonom o lokalni samoupravi, ki je do sedaj doživel že deset novel, odpravljena pa z drugo novelo zakona marca 1995, takoj po prvih volitvah v občinske svete. Prvotni predlog zakona je bil zasnovan na prevladujoči vlogi predstavniškega telesa, občinskega sveta, ki naj bi izmed svojih članov izvolil župana. V zakonodajnem postopku je prevladalo stališče, da naj bo župan voljen neposredno. Tej odločitvi ni sledilo usklajevanje drugih določb, s katerimi bi bila razmerja med obema organoma ustrezno urejena, temveč so določbe razen tistih, ki so bile posledično črtane, ostale takšne kot, da bi bil župan voljen posredno in bi ga občinski svet lahko tudi razrešil, če bi ugotovil, da ne izvršuje svojih nalog. Seveda so bile podrobnejše določbe o predčasni razrešitvi oziroma odpoklicu črtane.

Takoj po konstituiranju prvih občinskih organov so se pokazale pomanjkljivosti prvotne ureditve, zato je bila z že omenjeno drugo novelo zakona, ki je začela veljati marca 1995, vnesena v zakon vrsta podrobnosti o delu občinskega sveta z namenom odpraviti nejasnosti glede razmejitve nalog med občinskim svetom in županom. V skladu s temi dopolnitvami sta bila vpeljana predsednik občinskega sveta in podpredsednik, ki ju je izmed svojih članov izvolil občinski svet. Naloga predsednika občinskega sveta je bila predstavljanje občinskega sveta, sklicevanje sej in vodenje dela občinskega sveta. Naloga podpredsednika pa pomoč predsedniku in nadomeščanje predsednika po pooblastilu v primeru odsotnosti oziroma zadržanosti. Za opravljanje strokovnih in administrativnih nalog za občinski svet je bil po zakonu zadolžen župan z občinsko upravo, vendar je občinski svet za opravljanje teh nalog lahko imenoval sekretarja občinskega sveta, ki je po zakonu imel status upravnega delavca in če je bil redno zaposlen, je bil zaposlen kot delavec občinske uprave. Glede župana je že omenjena novela zakona z dopolnitvijo 33. člena in novim 33. a členom določila, da župan predstavlja občino in jo zastopa kot pravno osebo, da je predlagatelj odločitev občinskega sveta, predvsem proračuna, zaključnega računa proračuna, odlokov in drugih aktov, ki jih sicer lahko predlagajo tudi člani občinskega sveta. Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občinskega sveta, ki jih lahko tudi zadrži, če meni, da je statut, odlok ali drug splošni akt neustaven ali nezakonit, predlaga ponovno odločanje in če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, splošni akt sicer objavi, lahko pa vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti. V primeru, da gre za splošni akt, s katerim se urejajo zadeve iz prenesene pristojnosti, opozori župan na nezakonitost oziroma neprimernost odločitve občinskega sveta pristojno ministrstvo (to pa postopa dalje). Po takrat veljavni ureditvi je imel župan pravico udeleževati se sej občinskega sveta in na njih razpravljati. Imel je pravico predlagati sklic redne in izredne seje občinskega sveta in

obravnavo določenih zadev in celo v primeru, da predsednik seje ni sklical v roku enega meseca, sklicati sejo občinskega sveta. V odnosu do občinske uprave je imel župan močan položaj. Zakon je določal, da župan vodi občinsko upravo, lahko pa jo vodi tudi tajnik občine, ki je bil opredeljen kot občinski funkcionar, ki ga je na predlog župana imenoval in razreševal občinski svet. Opisana pravna ureditev, ki je veljala v prvem mandatu občinskih organov, je torej temeljila na razmeroma jasni delitvi funkcij občinskih organov. Pokazalo pa se je, da kljub sorazmerni podrobnosti, ne razrešuje vseh odprtih vprašanj. Predvsem pa je zaradi vzpostavitve dveh med seboj zelo neodvisnih organov prihajalo do situacij, ko sta oba občinska organa, katerih delovanje mora nujno potekati usklajeno in skupno, delovala vsak po svoje, kar je občine hromilo in pogojevalo neučinkovitost lokalne samouprave.

V funkciji predsednika občinskega sveta je bila koncentrirana močna opozicija županu, še posebej, če predsednik, ki je bil praviloma član najmočnejše politične opcije znotraj občinskega sveta, ni bil predstavnik iste opcije kot župan. Pogosto je prihajalo torej do tipičnih problemov kohabitacije obeh občinskih organov, ki je nastala predvsem zaradi načina izvolitve občinskega sveta na eni in župana na drugi strani. Dogajalo se je, da je občinski svet zavedajoč se svojega položaja predstavniškega organa in najvišjega organa odločanja o vseh zadevah iz okvira pravic in dolžnosti občine sprejemal odločitve, ki niso bile v skladu z zmožnosti ali celo pristojnostmi in nalogami občine, oziroma so bile neustavne ali nezakonite. Omejen vpliv strokovnih interesov na odločanje občinskega sveta je povzročilo izvajanje določbe zakona, s katero je bilo občinskemu svetu omogočeno imenovanje sekretarja občinskega sveta. Kljub zakonski intenci, da naj sekretar občinskega sveta ne bo občinski funkcionar, je bil njegov položaj zaradi načina imenovanja v odnosu do zaposlenih v občinski upravi, pa celo v odnosu do tajnika občine ali župana, privilegiran. Položaj župana kot predstojnika občinske uprave nasproti sekretarju občinskega sveta, če je bil ta redno zaposlen, je samo formalen. Župan je moral sistemizirati njegovo delovno mesto, na izbiro in imenovanje ni imel vpliva, prav tako ni usmerjal in nadziral njegovega dela, druge pravice in dolžnost predstojnika v zvezi z delovnim razmerjem pa je izvrševal pod strogim nadzorom predsednika občinskega sveta. Tudi v občinski upravi, strokovnem oziroma tehničnem delu upravljanja v občini, se je zrcalil ta dualizem upravljanja. Šlo je celo tako daleč, da je občinski svet s svojimi splošnimi akti, konkretno z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, vzpostavil posebne strokovne službe občinskega sveta pod vodstvom sekretarja občinskega sveta, ki so za občinski svet opravljale enake naloge kot občinska uprava "za župana".

V taki situaciji sta bila župan in občinska uprava postavljena pred vprašanje, kako izvršiti odločitve občinskega sveta, ki jih ni bilo mogoče izvršiti zaradi neusklajenosti z zakonom, občinskimi predpisi ali finančnimi zmožnostmi občine. Ravnanja posameznih županov so bila zelo različna. Vrsta njih je sprožala postopke ocene ustavnosti občinskih predpisov, drugi so se izčrpavali v neprestanih nasprotovanjih predsednikov občinskih svetov, ki so nasprotovali uvrščanju predlaganih nujnih odločitev na dnevne rede in sklicevanju sej, tretji pa so nemočno čakali, da mine njihov mandat. Učinkovitost lokalne samouprave je bila na najnižjem možnem nivoju in odvisna samo in predvsem od tolerantnosti in politične spretnosti posameznikov.

Takšna situacija je narekovala preureditev določb Zakona o lokalni samoupravi, s ciljem v novem mandatu zagotoviti učinkovito delo občinskih organov. Veljavna ureditev temelji na

ugotovitvi, da dualizem občinskih organov, ki naj bi temeljil na načelu delitve oblasti izpeljanem v lokalni samoupravi na enak način in izhajajoč iz enakih načel, kot veljajo za razmerja med temeljnimi državnimi organi, za lokalno samoupravo absolutno ni primeren in svojo neprimernost izkazuje v neučinkovitosti občinskih organov. Izhajati je treba iz temeljnega razlikovanja med državno oblastjo in lokalno samoupravo, v skladu s katero je za odnos državne oblasti do državljana značilno, da je državljan njen objekt upravljanja, pri lokalni samoupravi pa je državljan subjekt upravljanja. Država preko svoje uprave izvaja oblast nad državljani, državljani so stranke v postopkih, ki jih izvaja, v lokalni samoupravi pa državljani sami kot subjekt odločanja upravljajo s svojimi lastnimi zadevami. Torej ne gre za oblast iste vrste, za katero bi morale veljati enako načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Lokalna samouprava temelji na načelih neposredne demokracije, ki pri urejanju razmerij med njenimi organi napotuje na nujno tehtanje med vplivom državljanov na odločanje oziroma neposrednim uveljavljanjem njihovih interesov in učinkovitostjo lokalne uprave v korist zadovoljevanja njihovih interesov. Ne ena ne druga skrajnost v težišču moči odločanja občinskih organov, torej niti absolutna prevlada predstavniškega organa, niti prevlada izvršilnega organa, za lokalno samoupravo ni koristna. Izvršilni organi v lokalni samoupravi praviloma nimajo svojih lastnih pristojnosti in so le v omejenem obsegu lahko samostojni izvrševalci oblasti in to samo takrat, kadar imajo takšen položaj zaradi opravljanja nalog prenesenih iz državne pristojnosti, sicer pa je njihova funkcija priprava odločitev in pomoč pri izvrševanju tistih nalog, ki jih predstavniški organ ne more sam izvršiti. Enako je uprava praviloma strokovna in tehnična pomoč predstavniškemu organu. Organom lokalne samouprave ni upravičeno dajati pomena ali jih celo poimenovati po analogiji z državnimi organi. Na lokalni ravni so funkcije političnega odločanja in izvrševanja odločitev bistveno bližje, zato preveč ostra ločitev na organe, ki sprejemajo temeljne odločitve in organe, ki jih izvršujejo, ni primerna. Za uspešno in učinkovito delovanje organov lokalne samouprave ter obenem zagotavljanje kar največjega vpliva državljanov na lokalno samoupravo je ustrezno čim tesnejše povezovanje in sodelovanje organov lokalne skupnosti in njihovo učinkovito nadzorstvo nad delovanjem lokalne uprave. Funkcija slovenskega župana je torej eksekutivna in koordinativna. Župan z občinsko upravo izvršuje odločitve občinskega sveta. Občinsko upravo župan usmerja in nadzoruje njeno delo.

Županov pomočnik po pooblastilu in namestnik po zakonu je podžupan, ki ga po zadnji noveli Zakona o lokalni samoupravi imenuje in razrešuje župan. Podžupan je obenem član občinskega sveta. Po prejšnji ureditvi je podžupana izmed članov občinskega sveta na predlog župana imenoval občinski svet.

Poleg tega župan predstavlja občino kot samoupravno lokalno skupnost in je zakoniti zastopnik občine kot pravne osebe javnega prava. Župan predstavlja tudi občinski svet, čeprav ni njegov član, vendar v skladu z zakonom sklicuje občinski svet in vodi njegove seje, nima pa pravice glasovanja. Župan je glavni predlagatelj vseh odločitev, ki jih sprejema občinski svet, v nekaterih zadevah pa daje zakon županu izključno pravico predlagati občinskemu svetu odločitve (proračun in zaključni račun občine, organizacijo in določitev delovnega področja organov občinske uprave). Z zakonom so županu naložene tudi dolžnosti varovanja zakonitosti delovanja občinskega sveta v smislu zadržanja njegovih odločitev, za katere meni, da so neustavne ali nezakonite oziroma v nasprotju s predpisi občine (splošne akte in konkretne odločitve), predlaganja ponovnega odločanja oziroma v

primeru neuspelega opozorila sprožitve postopkov sodnega varstva zakonitosti. Ob tem, da je župan izvršilni organ, pa kot instančni organ v upravnem postopku odloča o pritožbah zoper upravne odločitve občinske uprave izdane v občinskih izvornih upravnih pristojnostih na prvi stopnji. Glede na to, da zakon na podlagi ustave omogoča tudi prenos posameznih nalog iz državne pristojnosti v opravljanje občini, so pomembne tudi županove pristojnosti v tem primeru. K samemu prenosu, ki se opravi z zakonom, daje sicer mnenje občinski svet, vendar so glede na siceršnjo razdelitev pristojnosti med občinskimi organi naloge župana v zvezi z urejanjem teh zadev, razmerji do nadzorstvenih organov, vodenjem usmerjanjem dela občinske uprave pomembne, v zakonu pa niso natančneje opredeljene.

Župan je izvoljen na neposrednih in tajnih volitvah za mandatno dobo štirih let. Župana lahko volijo državljani z volilno pravico v občini in tudi tujci s stalnim prebivališčem v občini, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev volilne pravice, vendar je kandidat za župana lahko le državljan Republike Slovenije, ki ima volilno pravico v občini. Volitve župana potekajo istočasno kot volitve članov občinskih svetov, vendar sistemsko z njimi niso povezane. Mandatna doba župana začne teči in se konča praviloma istočasno kot mandatna doba občinskega sveta. Tudi v primeru, da je zaradi različnih razlogov treba opraviti nadomestne volitve župana, se mandatna doba novoizvoljenega župana izteče skupaj z mandatno dobo aktualnega občinskega sveta. Mandata župana občinski svet ne potrjuje neposredno temveč samo odloča o morebitnih pritožbah drugih kandidatov za župana. Predčasno prenehanje mandata župana na zahtevo oziroma po volji volivcev ali občinskega sveta ni mogoče. Občinski svet samo formalno ugotavlja obstoj z zakonom določenih razlogov za predčasno prenehanje mandata župana, če ta odstopi, postane nezmožen opravljati svojo funkcijo ali opravlja oziroma začne opravljati delo ali funkcijo, ki je nezdržljivo s funkcijo župana.

Županova funkcija je praviloma enako kot funkcija člana občinskega sveta in podžupana častna kar pomeni, da se opravlja praviloma nepoklicno. Veljavna ureditev, v skladu s katero se lahko župan sam odloči ali bo svojo funkcijo opravljal poklicno, ali nepoklicno, ima svoj izvor v problemih, ki jih je povzročila popolna ločenost obeh organov - župana in občinskega sveta. Konkretno pa so probleme povzročile razmere v državi, ki na prehodu iz socialističnega v demokratični sistem ni imela izgrajene politične kadrovske strukture, demokratične kadrovske politike političnih strank in kjer je opravljanje voljenih funkcij tudi v lokalni samoupravi zaradi socialno ekonomskega statusa kadrov, zaposlitev, na podlagi katere se pridobiva sredstva za življenje. Po prvih volitvah županov se je tako večina županov oziroma na njihov predlog občinskih svetov odločila, da bo občina imela poklicnega župana. To so uredili s statutarnimi določbami. V to situacijo so posegle že volitve poslancev čez dve leti. Veliko županov so politične stranke uvrstile na svoje kandidatne liste, računajoč na njihov položaj v volilnih enotah, zelo visoko. Zgodilo se je, da je v devetdeset članskem parlamentu, mandate dobilo 30 županov. Poslanci pa svojo funkcijo opravljajo poklicno. Željam županov po spremembi določb statutov občin so se občinski sveti uprli. Tako so župani ali odstopili in postali poslanci, ali pa župansko funkcijo obdržali. Samo v nekaterih občinah so dosegli spremembo statuta, tako da so funkcijo nadaljevali kot nepoklicni župani. Ta situacija je povzročila, da je ta isti parlament z novelo ZLS uvedel sedaj veljavno določbo o poklicnosti županov.

Rezultat prizadevanj za uveljavitev pravne ureditve razmerij med občinskim svetom in županom, ki bi zagotovila večjo povezanost delovanja občinskega sveta in župana, predvsem pa učinkovitost lokalne samouprave, so določbe novel zakona o lokalni samoupravi, s katerimi je določeno, da občinski svet predstavlja, sklicuje in vodi njegove seje župan. Župan sicer nima pravice odločanja oziroma glasovanja, vendar pa tudi določa, kdo kot njegov pooblaščenec namesto njega lahko vodi seje občinskega sveta. Zakon določa, da sklicuje župan seje občinskega sveta v skladu z določbami statuta in poslovnika občinskega sveta, vendar najmanj štirikrat na leto. Zakon nalaga županu sklic seje tudi v primeru, če to zahteva najmanj četrtina članov občinskega sveta. Roki določeni za sklic in izvedbo seje občinskega sveta so obvezni, če jih župan ne spoštuje lahko skličejo sejo občinskega sveta člani, ki so podali zahtevo za sklic. Zakon tovrsten sklic seje občinskega sveta dodatno otežuje z določbo, da mora biti zahteva za sklic take seje pisna ter, da ji mora biti priložen predlog dnevnega reda. Zdi se, da je cilj te ureditve predvsem zagotovitev usklajenosti dela občinskih organov zaradi učinkovitosti občine kot celote. Določbe krepijo moč župana napram občinskemu svetu in ga postavljajo v položaj usmerjevalca in koordinatorja delovanja občine v celoti. Namen deblokiranja dela župana je bil s tem dosežen, vendar niso bili odstranjeni problemi kohabitacije. Samo težišče odločanja in moči se je premaknilo še bolj na stran izvršilnega organa. To pa ob nerazrešenem temeljnem problemu, ki izhaja iz načina izvolitve, še potencira probleme kohabitacije. Veljavna ureditev pa ni problematična samo z vidika kohabitacije med občinskim svetom in županom, temveč tudi zato, ker zakon samo deklaratorno dopušča nadzor občinskega sveta nad delom župana in občinske uprave glede izvrševanja njegovih odločitev, županu pa dopušča ocenjevanje zakonitosti in celo ustavnosti odločitev občinskega sveta, tako splošnih aktov, kot konkretnih odločitev.

Delo župana glede izvrševanja svojih odločitev nadzoruje občinski svet, ki pa zoper župana, za katerega meni, da ne izvršuje odločitev občinskega sveta oziroma jih ne izvršuje pravilno, nima možnosti ukrepati drugače kot, da se ne sestane, ko je sklican, ali pa da nasprotuje županovim predlogom, predvsem tistim, ki jih lahko predlaga samo župan (proračun občine in zaključni račun občine). Vendar tudi obstrukcija oziroma nasprotovanje ne more trajati predolgo, ker zakon omogoča vladi, da predlaga državnemu zboru predčasno razpustitev občinskega sveta, če ta v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta, ali če se po najmanj trikratnem sklicu v obdobju šestih mesecev ne sestane na sklepčni seji. V okviru nadzora nad zakonitostjo delovanja občinskih organov lahko vlada predlaga tudi predčasno razrešitev župana, če ta ne izvršuje zakonitih odločitev občinskega sveta oziroma ne izpolnjuje svojih zakonitih nalog.

Če upoštevamo dejstvo, da je ustavno sodišče zadržalo to določbo zakona, ki ureja postopanje vlade in državnega zbora oziroma možnost predčasne razpustitve občinskega sveta in predčasne razrešitve župana v primerih blokad in nezakonitega ravnanja, z obrazložitvijo, da bi bila s takšnimi ukrepi kršena pravica do lokalne samouprave, nima občinski svet, niti kdo drug (državni organ) v rokah nobenega učinkovitega ukrepa za preprečitev uveljavljanja volje ali celo samovolje župana.

Ob tem je treba omeniti, da je za lokalno samoupravo vendarle bistveno odločanje v predstavniškem organu, zato težišče pravne ureditve nikakor ne morejo biti podrobne določbe o sklicevanju sej in vodenju predstavniškega organa, temveč z načeli neposredne in

predstavniške demokracije utemeljena natančna razmejitev pristojnosti med občinskimi organi oziroma opredelitev nalog izvršilnega organa. Temu mora slediti pravna ureditev odgovornosti nosilcev javnih funkcij v lokalni samoupravi in učinkovitega nadzora tako državnih organov nad delom organov lokalne samouprave, predvsem pa odgovornosti in nadzora prebivalcev oziroma volivcev in predstavniškega organa nad delom in izvrševanjem funkcij izvršilnega organa in uprave samoupravne lokalne skupnosti. Poleg tega je ponovno treba razmisliti kako oba organa povezati tudi z načinom izvolitve in tako v naprej, v kar največji meri odstraniti probleme, ki izhajajo iz pripadnosti župana in večine v občinskem svetu različnim političnim opcijam.

V zvezi s slovensko pravno ureditvijo odgovornosti lokalne samouprave je zanimivo, da vzpostavlja samo objektivno odgovornost občine oziroma občin, za škodo povzročeno z nezakonitim delom zaposlenega v organu skupne občinske uprave. Splošne določbe, ki bi opredeljevala takšno odgovornost občine tako za škodo povzročeno z nezakonito odločitvijo ali opustitvijo odločitve, ki jo občinski svet v skladu z zakonom mora sprejeti, kot za škodo, ki jo povzroči župan zaradi nezakonitega izvajanja in opustitve izvajanja odločitev občinskega sveta ter z nezakonitim izvajanjem svojih pooblastil v upravnem postopku, pri izvrševanju proračuna, pri usmerjanju in nadziranju uprave, zakon o lokalni samoupravi ne vsebuje. Takšno stanje povzroča samovoljo organov lokalne samouprave po eni strani, po drugi pa so tako dopuščene vse poti za medsebojno blokado med občinskim svetom in županom.

Pomembnost slovenskega župana, katerega pravni, še bolj pa dejanski položaj se približuje najčistejši obliki županskega sistema lokalne samouprave, v katerem je večina moči odločanja v samoupravni lokalni skupnosti koncentrirana v izvršilnem organu, ne izhaja toliko iz njegovih pristojnosti, kolikor iz okoliščine, da je voljen neposredno in zato njegov mandat ni odvisen niti od volivcev niti od občinskega sveta ter da po zakonu dejansko ni odgovoren za izvajanje svojih nalog niti občinskemu svetu niti kakšnemu drugemu organu v občini. Odpoklicati ga ne morejo niti volivci. Župan je sicer dolžan izvrševati odločitve občinskega sveta, vendar ga k temu ni mogoče prisiliti. Zaradi samostojnosti in zakonske neodgovornosti lahko izvršuje naloge usmerjanja in nadziranja občinske uprave tako, da uveljavlja svojo politiko in svojo voljo. Na koncu 4 letnega mandata ga lahko volivci kaznujejo tako, da ga ne volijo več, če spet kandidira.

Težave dualnosti v slovenskih občinah se torej lahko pojavijo v vsakem trenutku in lahko povzročijo hromitev oziroma nazadovanje razvoja občine in s tem zmanjšujejo njeno osnovno vlogo in sicer zadovoljevanja splošnih potreb občanov in omogočeno participacijo pri izvajanju politike občine. Zaradi tega je predvsem od razgledanosti župana in občinskih svetnikov odvisno ali je vendarle bolje doseči dogovor, čeprav ne idealnega in peljati občino v smeri določenega razvoja kot pa doseči blokado delovanja občine in s tem povzročiti stagnacije oziroma nazadovanje občine. Župani se tem težavam izogibajo tako, da pred sejami občinskega sveta sklicujejo na koordinacijo župana vse politične stranke (po enega predstavnika iz vsake) in poskušal z njimi doseči dogovor o bodočem razvoju občine.

Ugotovimo lahko, da so razmerja med obema organoma, občinskim svetom na eni in županom na drugi strani, v slovenski ureditvi izrazito odvisna od župana. Ureditev teži k učinkovitosti lokalne samouprave in manj k demokratičnosti odločanja in participaciji

prebivalcev lokalne skupnosti pri sprejemanju odločitev. Tudi ta je namreč skoraj v celoti odvisna od volje in iniciative župana (župan sklicuje zbornice občanov, odloča o pravilnosti pobude za razpis referendumov in o oblikah podpore zahtevi za razpis lokalnega referendumov oziroma za izdajo ali razveljavitev splošnega akta občinskega sveta). V slovenski ureditvi je torej uveljavljen dualizem upravljanja v občini, ki med obema med seboj neodvisnima organoma, občinskim svetom in županom ustvarja položaj, ki lahko povzroči blokado upravljanja (probleme kohabitacije). Glede na te ugotovitve je torej nujno najti ustreznejše rešitve razmerij med obema organoma.

5. OBLIKE (SODOBNEGA) MENEDŽMENTA V OBČINSKIH UPRAVAH

5.1 LOKALNI MENEDŽMENT

Menedžment v lokalni skupnosti mora zagotoviti učinkovitost procesa planiranja, ki spodbuja motiviranost, ustvarjalnost in inovativnost posameznikov in skupin. V ospredju je tako imenovano kontingenčno planiranje (planiranje, ki terja pripravljanje na več možnih prihodnjih stanj oziroma situacij, ki lahko nastanejo), ki ni usmerjeno na zagotavljanje trajnih rešitev temveč dopušča možnost odprtega razvoja v več morebitnih situacij. Takšen pristop k načrtovanju je predvsem primeren za občinske organe, ki ustrezajo svojim interesom z združevanjem z drugimi na podlagi interesnega sodelovanja. Gre za funkcije, ki so praviloma zelo obsežne in vsebinsko raznovrstne, kar zahteva od lokalnega menedžmenta uporabo sodobnih oblik in metod ter večjo specializacijo dela (Verbič, 2003: 19).

Pri proučevanju lokalnega menedžmenta najprej naletimo na terminološko težavo. Lokalna samouprava oziroma lokalno samoupravljanje s svojim jezikovnim pomenom implicirata, da se nekaj samo upravlja na lokalni ravni. Čeprav bi angleški prevod besede *local self-government* pomenil predvsem lokalno samovladanje, to ne pomeni, da termin lokalno samoupravljanje dejansko nakazuje zgolj na upravljanje, torej izvrševanje določenih politik, strategij in odločitev. Kljub tej terminološki nedoslednosti razumemo lokalno samoupravljanje kot dejavnost, ki vključuje tako sprejemanje odločitev na strateški ravni in izvajanje teh odločitev na taktični in operativni ravni. Naslednja terminološka težava na katero naletimo ob proučevanju lokalnega menedžmenta je razmejevanje med pomenoma terminov upravljanje in menedžiranje. Termina upravljanje in menedžment se v slovenščini v nekaterih primerih pojavljata kot sinonima. Tako se upravljanje nanaša na delovanje lastnikov, menedžment pa na planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela ter vseh nalog in aktivnosti, ki jih opravljajo zaposleni (Kustec-Lipicer v Haček in Zajc, 2007: 201). Če lastnik sam dela s svojo lastnino, odloča o njej s svojim delom. Če pa da delati drugim na svoji lastnini, potem odloča o njej tako, da odloča o delu drugih tako, da ga uravnava. Temu odločanju lastnika, ki je družbeno-ekonomsko opredeljeno, pravimo upravljanje. Upravljanje je torej odločanje o lastnini (Rozman, 1996: 7–8). Menedžerji pa planirajo, organizirajo, vodijo in kontrolirajo. Pri tem so vsi procesi delno že začeti v upravljanju. Zato je upravljanje nekaj drugega kot menedžment, vodenje pa je le del menedžmenta. Vendar pa podobnega razčlenjevanja v javnem sektorju ne poznamo.

Pogosto menedžment razumemo le kot reformirano, napredno različico administriranja ali celo upravljanja. Kroukamp in Lues (v Vries et al, 2008) pravita, da so menedžerske funkcije lokalnega javnega sektorja pravzaprav le podaljšanje oziroma razširitev javne administracije za zagotavljanje javnih storitev v lokalni skupnosti moderne demokratične družbe. Po goli definiciji sestoji menedžment iz faz načrtovanja, organiziranja, vodenja in ocenjevanja (Lipičnik, 1994). Načrtovanje predstavlja proces, ki se nanaša na doseganje ciljev, ki smo si jih postavili v prihodnosti (načrtovanje torej ne zajema določanje teh ciljev). Organiziranje se nanaša na pripravo vsega potrebnega za doseg začetih ciljev. V okviru tega procesa

navadno določamo naloge, izvajalce, material, čas, zaporedje aktivnosti, način izvajanja dela, delovna sredstva in drugo. Vodenje pa zajema vodenje ljudi in izrabo njihovih zmožnosti.

Najbolje lahko ponazorimo mejo med odločanjem, menedžiranjem in upravljanjem na lokalni ravni s pomočjo Parsonove strukture upravljanja. Ravni odločanja v lokalni skupnosti delimo na strateško, taktično in operativno (Verbič, 2003: 22–23). Lokalni menedžment lahko razumemo kot taktično raven odločanja. Strateška raven odločanja ima svojo taktično raven v funkciji župana in operativno raven v vlogi direktorja mestne uprave. Na strateški ravni poteka odločanje o ustvarjalnih nalogah, katerih značilnost je, da jih sprejemajo občasno (na primer sprejem statuta, prostorskih načrtov in podobno). Taktična raven odločanja (direktor občinske uprave) ima strateško raven v funkciji župana in operativno raven v statusu vodij organizacijskih enot mestne uprave. Taktična raven je značilna za upravljanje s cilji. Za to raven so značilne ustvarjalne naloge (ki so podpora odločanju na strateški ravni), ki se nanašajo na dejavnost poslovnega sektorja občinske uprave, in rutinske naloge, ki so podlaga za operativno izvajanje občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Praviloma občinsko upravo predstavlja in zastopa župan, vendar je temeljni dejavnik taktične ravni odločanja direktor uprave oziroma menedžer. On vodi delo občinske uprave tako, da povezuje aktivnosti znotraj občinske uprave (horizontalna komponenta) ter med strateško ravno odločanja o ciljih in operativno ravno izvajanja teh ciljev v praksi (vertikalna komponenta) (ibidem). Za razumevanje pristojnosti lokalnega menedžmenta oziroma lokalnega menedžerja je pomembno razlikovanje med instrumentalno in usmerjevalno ravno odločanja. Verbič (2003: 26) navaja, da usmerjevalna raven označuje proces upravljanja s cilji, ki je značilen za dejavnost občinske uprave. Za razumevanje bistva dejavnosti občinske uprave moramo njene elemente poiskati v vsebini njene dejavnosti.

5.2 VZROKI ZA MODERNIZACIJO LOKALNEGA UPRAVLJANJA

Sprememba upravljanja iz tradicionalnega weberijanskega upravljanja v novi javni menedžment je posledica sprememb v družbi, ki segajo v 70. leta prejšnjega stoletja, ko so konzervativni ekonomisti menili, da sta vlada in njena uprava ekonomski problem, ki omejuje ekonomsko rast in svobodo. Z zmanjševanjem vloge uprave in vstopom nekaterih zasebnih podjetij v proces zagotavljanja javnih storitev naj bi dosegali tako učinkovitejše storitve kot tudi ekonomsko rast. Na osnovi ekonomskih neoklasičnih pristopov se je leta 1980 sprožil val reform, ki so nove ekonomske teorije in spoznanja poskušale vnesti v delovanje javnih uprav (Hughes, 2003). Zamenjavo »navadnega« administriranja z bolj proaktivnim menedžmentom je zabeležil že Keeling (1972), ko je izpostavil glavne razlike (1) upravljanje: pregled zakona, njegova implementacija in evalvacija ter oblikovanje odločitev o urejevanju področja javne uprave; (2) menedžment: iskanje načina za kar najboljšo izrabo virov za doseganje zelenih ciljev.

Bevir (2007) meni, da je bila priložnost za razvoj NJM naftna kriza ter s tem zmanjšanje prihodkov države, ki je tako težje zagotavljala javne storitve. Rešitve za nastalo težavo so se obetale v obliki privatizacije nekaterih storitev oziroma v drugih oblikah razbremenjevanja državnega aparata, pa tudi v njegovem zmanjševanju. Kasneje sta se privatizaciji in korporativnemu menedžmentu pridružili še informatizacija in tehnizacija. Vsi ti dejavniki so

imeli velik vpliv tudi na zasebni sektor, saj je kompleksnejše okolje zahtevalo fleksibilnejše in hitrejše odzivanje organizacij v zasebnem sektorju. Globalna tekma je vplivala na podjetja, ki so se soočala s cenejšimi tekmeci in so bila tako prisiljena preučiti stroške in delovne prakse (Flynn in Strehl, 1996: 8–19). Spremembe v zasebnem sektorju in spoznanje, da učinkovitost javnega sektorja vpliva na javno ekonomijo in nacionalno konkurenčnost, so bili pomembni vzroki za spremembo javnega sektorja. Skrb za nacionalno konkurenco je mnoge usmerila v reformo javne uprave (Hughes, 2003: 13–14). V zgodnjih 80. letih je storitvena industrija v Evropi postala tekmovalnejša. Dejavnosti, kot so bančništvo in letalski prevozi, so tekmovala za stranke ne samo s ceno, ampak tudi z odnosom do njih. To je imelo na javni sektor dva vidnejša vpliva: povečalo se je pričakovanje strank (državljanov), da bo zagotavljanje javnih storitev kakovostno in postalo je očitno, da obstajajo boljši načini zagotavljanja storitev, kot je birokratska organizacija. Privatizacija, zmanjšanje vloge države in raba trga so postali novi cilji, neoliberalizem pa je postal alternativa povojnemu socialdemokratskemu konsenzu (Flynn in Strehl, 1996: 8–19).

Uvajanje načel NJM se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, na opredelitev in razmejitve odgovornosti ter pristojnosti, predvsem na opredelitev odgovornosti za rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov ter ploščenje organizacijske strukture (Žurga, 2001). Pri NJM gre tako za spojitev normativne orientacije tradicionalne javne administracije in instrumentalne orientacije splošnega menedžmenta. Menedžment lahko vidimo kot novo obliko vodenja poslov države na področju, ki je prej sicer »pripadalo« administriranju, vendar na drugačen način in z drugačnimi poudarki (Dunleavy in Hood, 1994).

Pri novem načinu upravljanja javnega sektorja je poudarek na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti, kar je mogoče doseči z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov. Lahko bi rekli da, je NJM nadgradnja klasičnega upravnega dela, saj tradicionalnim načelom zakonitosti, enakosti, apolitičnosti in samostojnosti dodaja dimenzije sodobne uprave; to je usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost, gospodarnost in odprtost (Kovač, 2001: 178). Včasih je javna uprava delovala neozirajoč se na potrebe uporabnikov, danes pa se je začela odmikati od klasične Webrove teorije javne uprave, ki išče rešitev v posredni legitimizaciji javne uprave. To pomeni, da si uprave v zadnjih letih prizadevajo k vzpostavitvi bolj »odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično, praviloma togo, hierarhijo« (Kovač, 2000: 208).

Tabela 17: Primerjava tradicionalne uprave in novega javnega menedžmenta

PRISTOP TRADICIONALNE UPRAVE	PRISTOP NOVEGA JAVNEGA MENEĐŽMENTA
pravila	rezultati
zakoniti postopki	učinkovitost
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
Odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem: primeri	inovativnost
Odprtost	tajnost

pritožbe: s pogajanjem	z odpovedjo
Zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes	javna korist

Vir: Lane (1994: 144).

Temeljna značilnosti menedžmenta v javnem sektorju ni ustvarjanje dobička ali razpolaganje z dobičkom po lastni presoji, temveč se le-ta vlaga nazaj v dejavnost organizacije. Za javni menedžment je značilno: uvajanje tekmovalnosti (namen uvedbe tekmovalnosti je odstranitev monopolnih izvajalcev in razvoj konkurence); drobitev velikih birokratskih enot (cilj drobitve velikih birokratskih enot je oblikovanje manjših, preglednejših in bolj fleksibilnih enot; hkrati je treba vzpostaviti ustrezno koordinacijsko-nadzorno telo); spodbujanje večje produktivnosti (pri spodbujanju čim večje produktivnosti želimo doseči večjo motivacijo z elementi podjetništva, s čimer bi zmanjšali stroške, in večjo učinkovitost; eden od ukrepov so tudi privatizacija, javno-zasebno partnerstvo, koncesije in podobno).

Načela, ki so značilna za NJM:

a) Načelo profesionalizacije menedžmenta; menedžer ima pravico do odločanja po svoji presoji za področje, za katero je zadolžen. Je dejaven in samostojno sprejema odločitve. Menedžerski proces je tako bistvo aktivnosti in pomemben dejavnik za racionalizacijo poslovanja in delovno uspešnost določenega procesa. Z naraščanjem servisne in pospeševalne funkcije v upravi je v ospredje stopila zelo zahtevna strokovna dejavnost. Ker morajo biti usposobljeni tudi zaposleni, se v javnem sektorju birokratska organizacija Webrovega tipa, za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, umika novim tipom organizacije, kot so projektne organizacije in timske mreže. K profesionalizaciji javnega sektorja pa lahko štejemo tudi nove tehnologije. Sem sodi predvsem elektronsko poslovanje z namenom poenostavitve postopkov in boljše informiranosti, ki je pogoj za izvedbo profesionalizacije.

b) Načelo decentralizacije izhaja iz opažanja, da je od sredine 70. let v organizacijah obstajal trend ploščenja organizacijskih piramid, decentralizacije odločanja, povečanega sklepanja pogodb zunaj organizacije in ločevanje majhnega strateškega jedra, vse s ciljem doseganja večje organizacijske prilagodljivosti. Sem sodi prehod iz hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru, ločevanje strateške in operativne funkcije, ploščenje organizacijske strukture, motiviranje zaposlenih s spodbudami in ne več z ukazi ter večja prilagodljivost namesto standardiziranja. Centralizirani sistemi v javnem sektorju so načeloma preveč togi in oddaljeni od dejanskega dogajanja v družbi, zato so njihove odločitve praviloma prepozne in neprilagojene dejanskemu dogajanju v njihovem okolju.

c) Načelo usmerjenosti k javnim storitvam predstavlja kombinacijo javnega in zasebnega sektorja ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov. Zanj so značilni skrb za kakovost storitev, upoštevanje zahtev uporabnikov, poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom, odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v menedžerskem procesu. Upravni menedžerji morajo biti pri svojem delu čim bolj samostojni in neodvisni od trenutne politike, uspešnost njihovega delovanja pa je treba preverjati na

podlagi objektivno postavljenih ekonomskih kriterijev, v katere ima vpogled tudi širša javnost. Ti neodvisni in strokovni menedžerji so jedro upravne elite.

d) Načela, ki jih mora sodobni menedžment upoštevati, so poleg poslanstva, to je združevanja miselnosti ter vizije za dolgoročno obdobje, še pot za doseg vizije, nenehen razvoj menedžmenta, oblikovanje skupin in njihovega vodstva, pridobivanje povratnih informacij ter sprotno ugotavljanje stanj in želenih stanj oziroma ciljev, preverjanje le-teh ter uvajanje izboljšav ter odpravljanje morebitnih napak, sodelovanje z udeleženci ter planiranje (tudi kratko- in srednjeročno) in stalno usposabljanje (Dokl, 2005: 30).

Paradigma NJM je imela sočasen vpliv tako na državno (ali splošno javno upravo) kot tudi na lokalno (samo)upravo. Ob tem je potrebno dodati, da je zaradi usmerjenosti reforme v decentralizacijo nalog in pristojnosti z nacionalne na lokalne ravni dejansko prišlo še do povečevanja obsega dela na lokalni ravni (v lokalnih upravah), kar je nujnost modernizacije lokalnega upravljanja še povečalo.

Tabela 18: Delovanje lokalnih oblasti pod NJM

	IZVOLJENA LOKALNA OBLAST V ČASU PO II. SVETOVNI VOJNI	LOKALNA OBLAST POD PARADIGMO NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA
Vodilo lokalnih oblasti	Upravljanje z vložki, zagotavljanje jasnih storitev v kontekstu države blaginje	Upravljanje z vložki in izločki z upoštevanjem principa uspešnosti, učinkovitosti in odzivnosti do občanov
Prevladujoča ideologija	Profesionalizem in strankarska pripadnost	Upravljanje in potrošništvo
Definiranje javnega interesa	S strani politikov in strokovnjakov - občani ne participirajo	Agregat individualnih interesov, ki se manifestira v uporabnikovi izbiri
Prevladujoč model odgovornosti	Demokracija; volitve, mandatno omejeni politični funkcionarji, naloge se dosežejo z izvajanjem nadzora nad birokraciji	Ločitev politike in menedžmenta; politika daje usmeritve, vendar ne nadzira procesa izvajanja, dodatna varovalka v obliki nadzora (<i>feedbacka</i>) uporabnikov storitev
Sistem zagotavljanja javnih storitev	Hierarhična in sektorsko urejena organizacija	Zasebni sektor ali kvazi javne institucije (<i>quangos</i>)

Vir: Prilagojeno po Stokerju (1996).

Če primerjamo oba tipa upravljanja (tradicionalni in moderni) po Stokerju (1996), lahko ugotovimo, da je NJM temeljito posegel v osnovne principe delovanja lokalne skupnosti. V tradicionalnem tipu upravljanja je bilo vodilo lokalnih oblasti samo upravljanje z vložki ter zagotavljanje storitev države blaginje, kar se je z reformo upravljanja spremenilo, saj je poudarek na samem uporabniku in učinkovitosti zagotavljanja javnih storitev (glej tabelo 18). V skladu s tem se je spremenila tudi prevladujoča ideologija, ki namesto profesionalizma

in strankarske pripadnosti v ospredje postavlja upravljanje in potrošništvo. Javni interes ni definiran več zgolj s strani politikov in strokovnjakov, temveč je agregat vseh individualnih interesov v lokalni skupnosti. Obenem je strateška raven upravljavcev - menedžment pridobila več strukturne moči saj nova paradigma upravljanja predvideva ločitev politike in menedžmenta, pri čemer je slednji vedno bolj avtonomen pri izbiri sredstev za doseganje cilja - zadanih javnih politik.

5.3 UVAJANJE SODOBNIH PODJETNIŠKIH NAČEL V SLOVENSKE OBČINSKE UPRAVE

Lokalna samouprava je zelo pomembna z vidika decentralizacije države, ki je podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj, poleg tega pa med drugim prispeva k:

- kakovostnejšemu življenju ljudi na lokalni ravni,
- enakomernejšemu razvoju celotne skupnosti (uresničevanje načel subsidiarnosti in decentralizacije);
- soodločanju ljudi – demokratične lokalne volitve, referendumi, zbori občanov, državljanska iniciativa, nove oblike – ad hoc odbori, organizacije civilne družbe, sodelovanje z uporabo sodobne informacijske tehnologije,
- racionalni in učinkoviti lokalni upravi (lokalni menedžment),
- uveljavitvi lokalne samouprave kot bistvene prvine parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti ter k
- ponovni ugotovitvi in uveljavitvi identitete (klasične) občine in drugih oblik lokalne samouprave (Vlaj, 1992).

Decentralizacija storitev po načelu subsidiarnosti je splošno priznana praksa, ki ji pripisujejo pozitivne vplive na zagotavljanje javnih storitev. Glavni argument za decentralizacijo je, da s prenašanjem resursov in moči odločanja o zagotavljanju javnih storitev na lokalno raven (po načelu subsidiarnosti), ustvarjamo cenejše in bolj kakovostne storitve. Maksimizacija učinkovitosti in uspešnosti se doseže s približevanjem storitev uporabnikom in ima dvojni učinek; zaradi manjšega obsega (manjše število uporabnikov) je storitev uporabniku bližje teritorialno, pa tudi vsebinsko, saj je pri manjšem številu uporabnikov lažje prilagajati vsebino storitev (Goldfrank, 2002).

Obstajajo trije tipi decentralizacije: administrativna, politična in fiskalna (Litvack et al, 1998: 26). Ti tipi vključujejo različne stopnje prenosa avtonomije. Administrativna decentralizacija pomeni prenos odgovornosti za načrtovanje, financiranje in upravljanje javnih storitev. Politična decentralizacija vključuje oblikovanje (sub)lokalnih oblasti, ki občanom omogočajo, da preko svojih izvoljenih predstavnikov vplivajo na oblikovanje lokalnih javnih politik. Fiskalna decentralizacija pa zahteva prenos avtonomije in nadzora nad finančnimi viri (avtonomno odločanje o prihodkih in odhodkih) na nižje ravni oziroma na zasebni sektor.

Ločimo lahko tudi tri stopnje decentralizacije, in sicer glede na naravo decentraliziranih funkcij in stopnjo avtonomije. Dekoncentracija je najnižja stopnja decentralizacije, saj ne vključuje prenosa avtonomnosti odločanja. Na nižje ravni se prenese izvajanje funkcij, medtem ko osrednja oblast zadrži moč odločanja in nadzor nad funkcijami. Delegacija je vmesna stopnja decentralizacije in zajema omejen prenos moči odločanja in upravljanja

določenih funkcij na organizacije, ki niso pod popolnim nadzorom oblasti, vendar pa so ji odgovorne za svoja dejanja. Najvišja stopnja decentralizacije je devolucija, saj vključuje popolno delegacijo moči odločanja. Ustvari se nova raven oblasti, na katero se prenese del funkcij, ki tako niso več pod nadzorom višje ravni. Večina modelov decentralizacije, ki jih poznamo, je pravzaprav na stopnji dekoncentracije in so oblikovani tako, da zagotavljajo javne storitve na nižji administrativni ravni, kar naj bi zagotavljalo večjo učinkovitost. Ker se pri tem prenese le malo avtonomije pri odločanju, je za tako stopnjo decentralizacije najmanj odpora s strani centralnih oblasti. Po drugi strani pa je devolucija med politiki in birokrati najmanj zaželena, saj vključuje radikalni prenos moči in virov na nižje ravni (Rondinelli, 1990; Litvack et al, 1998). Podpora za decentralizacijo in participacijo uporabnikov je tako velika, da ju zagovarjajo tudi drugače nasprotujoče si struje. Konzervativna struja vidi decentralizacijo kot radikalno prestrukturiranje odnosa med državo in civilno družbo. V tem smislu je decentralizacija glavni instrument za razmah kapitalizma in za operacionalizacijo neoliberalnega odmika od socialne države. Decentralizacija je ena faza modernizacije države, s katero se zmanjšujejo produkcijske in redistributivne funkcije države in se prenašajo v pristojnost civilne družbe in trga. Najbrž ne preseneča, da konzervativna struja razume decentralizacijo in privatizacijo kot simbiotska pojma, pri čemer je privatizacija »skrajna oblika decentralizacije« (Litvack et al, 1998: 20). Nasprotniki neoliberalizma izpostavljajo alternativni pogled na decentralizacijo. Medtem ko konservativci vidijo decentralizacijo kot orodje za razmah družbe prostega trga, njihovi nasprotniki (leva struja) vidijo decentralizacijo v okviru demokratičnega državljanstva in socialne redistribucije. Menijo, da decentralizirane občinske strukture lahko zaustavijo apatijo občanov, izboljšajo učinkovitost v javni upravi in okrepijo civilno družbo.

S tem namigujejo, da bi morale občinske oblasti skrbeti za zagotavljanje javnih storitev, hkrati pa bi morale enako pozornost namenjati tudi razširjanju pravic občanov, saj so odločitve o občinskih stroških in o zagotavljanju javnih storitev pravzaprav politične odločitve o redistribuciji virov. Zato za učinkovito zagotavljanje javnih storitev potrebujemo lokalno demokracijo in visoko razvito participacijo. Participacija nam omogoča, da s konsenzom določimo kvantiteto in kvaliteto storitev in kje naj bi te storitve izvajali. Čeprav oba modela decentralizacije predvidevata participacijo občanov, pa imata do njegove vloge radikalno drugačen odnos. Neoliberalna decentralizacija poudarja občana kot uporabnika, leva struja pa zagovarja demokratičnega in participativnega državljana. Neoliberalna ideologija definira občana kot uporabnika storitev in dobrin, ki ima možnost svobodne izbire na prostem trgu, leva struja pa državljanstvo povezuje z demokratično participacijo in enakostjo.

Vendar niso vsi vidiki decentralizacije mesta pozitivni (glej tabelo 19). Reformisti menijo, da je edini vzrok za slab odnos med občani in lokalno oblastjo slaba kakovost javnih storitev. In za izboljšanje kakovosti javnih storitev ni treba ustvarjati sublokalnih predstavniških organov oziroma voliti sublokalnih predstavnikov, temveč oblikovati učinkovito in uporabniku prijazno javno službo. Kdo se bo pritoževal nad »lokalnostjo« oblasti, če je zagotavljanje javnih storitev na visoki ravni? Drugi argument je, da decentralizacija lahko vodi do bolj kompleksnega sistema, proces oblikovanja javnih politik je daljši, odpre se vprašanje odgovornosti, korupcije in makroekonomske vzdržnosti (Burki in drugi 1999, 3–4).

Tabela 19: Prednosti in pomanjkljivosti decentralizacije

Prednosti	Pomanjkljivosti
-storitve so prilagojene lokalnim potrebam	-decentralizacija korupcije
-zagotavljanje storitev je bolj fleksibilno	-nenadzorovana poraba denarja
-zagotavljanje storitev je bolj inovativno	-neprofesionalni kadri
-zagotavljanje storitev je cenejše	
-mobilizirajo se lokalna podjetja in neprofitni sektor	
-lahko dosežemo bolj enakomerno razporeditev nacionalnih virov	

Vir: Prirejeno po van Assche (2004).

Burns (2000) v svoji raziskavi o decentraliziranem menedžmentu navaja tipične pritožbe, ki jih so jih imeli občani nad lokalnimi upravami (glej tabelo 20). Seznam najpogostejših pritožb kaže na naravo dela lokalnih uprav in njihovo ujetost v staro paradigmo upravljanja.

Tabela 20: Najpogostejše pritožbe nad delovanjem lokalnih uprav

Neodzivnost	Uslužbenci, ki so najpogosteje v stiku z občani/uporabniki nimajo pooblastil za odločanje, zato so neodzivni
Kompleksnost	Občani/uporabniki ne razumejo kompleksnih pravil delovanja lokalne oblasti in posledično odločitev lokalne uprave
Nedostopnost	Lokalna uprava je locirana v centru lokalne skupnosti, kar izključuje oddaljene zaselke
Slaba koordinacija	Sektorski pristop in profesionalizacija sta se od 70. let dalje še okrepila
Birokratizacija	Vse odločitve so vezane na v naprej napisana pravila ali pa so vezana za diskrecijske odločitve višjih ravni – to spodbuja birokratizacijo
Neposlušnost	Zaposleni imajo navodila da se bolj posvečajo oddelčnim in strokovnim zadevam, kot da bi prisluhnili občanom/uporabnikom – pogosto dojemajo tovrstno komunikacijo kot distrakcijo
Neučinkovitost	Velike izgube inputov zaradi podvajanja oddelkov/sektorjev in neprilagojenih javnih politik, ki neposredno ne zadevajo lokalne skupnosti
Neodgovornost	Pomanjkanje mehanizmov nadzora nad menedžerji ter politiki, kar se kaže v (relativno uspešnem) izogibanju odgovornosti za nastale napake

Vir: Burns (2000: 977)

Poleg navedenih »pasti« decentralizacije pa so slovenske lokalne uprave ujete še v precej rigidno regulativo, ki v naprej določa obliko in delovanje lokalnih uprav, kar onemogoča kreativnost in razvoj »uprave po meri človeka«. Organizacija občinske uprave je namreč odvisna od pristojnosti občine, od njenega obsega in sposobnosti organiziranja in financiranja uprave. Po mnenju upravnih strokovnjakov (Pirnat v Vlaj, 2004: 254) je potrebno upravno organiziranost slovenskih občin prilagoditi velikosti občin in po tujih vzorih izdelati različne modele za različne velikosti občin. Že danes so razlike med občinskimi upravami velike, saj segajo na celotnem spektru od dveh do 500 in več zaposlenih. Občinsko upravo sestavlja eden ali več organov občinske uprave, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi tudi njihovo notranjo organizacijo in delovno področje. Predstojnik občinske uprave je župan, delo uprave pa najbolj pogosto vodi

direktor občinske uprave (ponekod tudi tajnik občine), ki ga imenuje in razrešuje župan. Župan nadzoruje, usmerja ter daje navodila za vodenje občinske uprave.

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

V osnovi poznamo več vrst občinskih uprav:

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

Nadzor kakovosti dela v občini

Cilj upravnega delovanja je doseči neke spremembe v sistemskem okolju oziroma v sistemu samem. Gre torej za namensko dejavnost. Zato si vedno zastavljamo vprašanje, ali je bil cilj dosežen ali ne, v kakšni stopnji je bil dosežen in kateri dejavniki so vzrok za (ne)uspeh. Kadar si zastavljamo vprašanje, ali je bil zastavljeni cilj dosežen ali ne, govorimo o uspešnosti oziroma neuspešnosti upravnega delovanja oziroma o optimalni, maksimalni uspešnosti ali samo zadovoljivosti oziroma nezadovoljivosti. Kadar si zastavljamo vprašanje, kateri od dejavnikov v upravnem delovanju je vzrok za doseženo stanje, ocenjujemo posamezno organizacijo, dele organizacije in posameznike v njej, torej nosilce upravnega delovanja glede na njihov prispevek k uspehu. Kadar pa si zastavljamo vprašanje, ali je bila do zastavljenega cilja izbrana najkrajša in najcenejša pot, pa govorimo o ekonomičnosti upravnega delovanja.

Ocenjevanje je namembna dejavnost. Ocena je izhodišče za dejansko stanje upravnega krogotoka. Zato lahko ocenjuje le tisti, ki postavlja cilje. Kdor pa jih postavlja, mora imeti potrebno družbeno moč. Iz tega izhaja, da lahko ocenjuje le tisti, ki ima potrebno družbeno moč. Ocenjevanje in postavljanje ciljev sta tako le dve fazi istega upravnega krogotoka. Za vsako oceno potrebujemo kriterije. Pod vplivom sodobnih tehnoloških pojmovanj pa se tudi v upravi za ocenjevanje upravnega delovanja vse bolj uporablja *merjenje učinkovitosti*. Merjenje učinkovitosti naj bi dalo tudi ocenjevanju upravnega delovanja tisto pozitivistično točnost, ki jo poznamo iz tehničnih znanosti. V tehniki je učinkovitost razmerje med inputom in outputom. Ocenjevanje upravnega delovanja pa je veliko bolj kompleksna in težja naloga kakor ocenjevanje tehničnih procesov.

Merila za uspešnost, ekonomičnost, učinkovitost in podobno po navadi zelo težko izdelamo, ker se predmet merjenja v upravi ne da kvantitativno izraziti. Poleg tega nastopa v upravi cela vrsta udeležencev, ki ne sprejema enotnih meril, tudi če je takšna enotna merila sploh možno izdelati. Kar je za nekoga pozitivno, je lahko za nekoga drugega negativno – in obratno. Zato smo pri ocenjevanju upravnega delovanja večinoma zelo oddaljeni od objektivnosti, ki jo poznamo iz merjenja tehničnih procesov. Ocenjevanje upravnega delovanja je v veliki meri področje retorike in evfemizma tistih, ki imajo od določene ocene določeno korist in imajo potrebno družbeno moč, da svojo oceno vsilijo (Bučar, 1981).

Od vseh meril je najbolj povzdigovano in najpogosteje omenjano merilo učinkovitosti, vendar pa je hkrati tudi najteže opredeljivo in najmanj zanesljivo. Če je učinkovitost razmerje med inputom in outputom, je glavna težava pri merjenju učinkovitosti ta, da ne moremo objektivno opredeliti niti inputa niti outputa. Na obeh straneh tega razmerja imamo namreč opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko izmerljive ali kako drugače objektivno opredeljive. Gre za različne koristi, težnje, vrednote, dolgoročne in kratkoročne interese, ki poleg tega da niso izmerljivi, tudi niso primerljivi niti se ne dajo denarno ovrednotiti. Bolj izjema kot pravilo je primer, da imamo na obeh straneh razmerja opraviti z denarno izmerljivimi vrednotami, ko lahko v denarju izrazimo tako input kot tudi output. V tem redkem primeru lahko izračunamo količnik finančne učinkovitosti, ki stopa v ospredje, zlasti kadar govorimo o učinkovitosti upravnega delovanja s stališča davkoplačevalcev.

Tovrstno dokazovanje na področju javne uprave največkrat nima svoje objektivne vrednosti. Zato kriterij finančne učinkovitosti na področju javne uprave ne more biti na prvem mestu, saj je visoka finančna učinkovitost pogosto dosežena na račun drugih, za javno upravo pomembnih vrednot. Poleg tega, da ne moremo dobiti meril, s katerimi bi izrazili primerljivost med inputom in outputom, je velika težava pri merjenju učinkovitosti tudi ta, da ista stvar, stanje ali vedenje pomeni različno subjektivno vrednoto za posamezne udeležence v upravnih razmerjih. Neko določeno stanje ali razmerje, ki je nastalo kot posledica upravnega delovanja, bodo posamezni udeleženci povsem različno ocenili.

Kriterij uspešnosti je v upravnem delovanju veliko pomembnejši kot kriterij učinkovitosti. V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za sistem ali organizacijo, ki je pri doseganju zadanih ciljev uspešna. Učinkovitost stopa v ospredje zlasti takrat, ko je cilj jasen in tehnika za doseg tega cilja znana (npr. v tehničnih vedah). Zato v takih primerih pogosto vprašanja uspešnosti sploh ne postavljamo.

Kadar organizacija ocenjuje samo sebe, si kot kriterij za ocenjevanje izbere neko drugo organizacijo (ali pa samo sebe v nekem preteklem časovnem obdobju - *benchmarking*) in se z njo primerja. Rezultat take ocene je za organizacijo izredno pomemben, je pa kljub temu zelo približen. Kaže se v ugotovitvi: ustrezno ali neustrezno, dobro ali slabo. To je ocenjevanje na podlagi socialnih kriterijev (ibidem). Slabost takšnega ocenjevanja je, da se objekt, s katerim se organizacija primerja, tudi sam spreminja, da se spreminja naš odnos do njega in tudi odnos okolja do njega. Če izbrani objekt primerjave ni ustrezno izbran, tudi ocena, ki sledi iz primerjave, izgubi svojo vrednost. Ustreznost izbire je predvsem odvisna od dinamike okolja. Čim stabilnejše je okolje, toliko večja je verjetnost, da bo objekt primerjave ustrezno izbran.

Pri lastnem ocenjevanju se mora organizacija ozirati tudi na to, kako jo ocenjuje njeno relevantno okolje. Organizacija si bo prizadevala, da bo svoje ravnanje priredila oceni tistega dela svojega okolja, od katerega je najbolj odvisna. Posamezni deli okolja imajo namreč lahko ne samo različne kriterije, ampak tudi medsebojno izključujoče se kriterije. Zlasti na področju javne uprave je veliko različnih ocenjevalcev, ker gre za vrsto udeležencev, ki imajo različne interese in različno dinamiko njihovega zadovoljevanja. Celotni udeleženci imajo lahko različne kriterije, kadar se pojavljajo v različnih družbenih vlogah.

5.4 OBSTOJEČE OBLIKE MERJENJA USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V JAVNEM SEKTORJU

Barometer kakovosti

Eno izmed uporabljenih orodij za merjenje kakovosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi je Barometer kakovosti, s katerim se prek anketnih vprašalnikov ugotavljata zadovoljstvo in mnenje strank oziroma uporabnikov. Pravna podlaga je Uredba o upravnem poslovanju, ki vpeljuje obvezno mesečno ugotavljanje zadovoljstva strank, ki jim je na voljo vprašalnik. Poleg tega imajo stranke možnost izraziti še svoje mnenje oziroma podati predloge. Za zadovoljstvo uporabnikov so pomembne kakovostne storitve. Storitve je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. Pri tej opredelitvi je treba poudariti, da se ta v času spreminja, saj se spreminjajo zahteve in pričakovanja uporabnikov.

Pomanjkljivosti omenjenega orodja se kažejo predvsem v nereprezentativnosti vzorca uporabnikov kot tudi selektivnosti pri odgovorih, treba pa je tudi poudariti, da lahko tako zajamemo le osebna stališča anketirancev. Po drugi strani sta velika prednost tega orodja ravno preprostost in ekonomičnost, saj se večina anket izpolnjuje elektronsko in je vrnjena v doglednem času (Haček in Bačlija, 2007).

Model odličnosti EFQM

Model odličnosti EFQM je neobvezen okvir oziroma orodje, ki temelji na devetih kriterijih: petih »E« (*enablers*), ki se nanašajo na delo organizacije (voditeljstvo, zaposleni, politika in strategija, partnerstvo in viri, procesi,) ter štirih »R« (*results*) oziroma kazalcih dosežkov organizacije (rezultati za zaposlene, rezultati za odjemalce, rezultati za družbo, ključni rezultati delovanja) (Kustec Lipicer v Haček in Zajc, 2007: 208).

Ta model se razume kot holistični, saj je z njim organizacijo mogoče preučevati in spodbujati k nadaljnjim izboljšavam na vseh področjih njenega delovanja. Omogoča torej vzpostavitev celostnega sistema merjenja in stalnega izboljševanja vseh ključnih področij in segmentov delovanja organizacije. Model je torej možno razumeti kot orodje za samoocenjevanje, način primerjave z najboljšimi organizacijami (*benchmark*), vodič za prepoznavanje področij za napredovanje, nov način razmišljanja, strukturo za sistem organizacijskega menedžmenta (EFQM, 2006). Njegova dejanska uporabna vrednost v slovenskem javnoupornem prostoru je podobno kot v že prikazanih primerih zgolj neobvezujoča in v domeni samostojne presoje zainteresiranih javnoupornih organizacij.

Model CAF

Ključna prednost modela odličnosti EFQM je njegova celovitost, zato so v Evropski skupnosti že leta 1998 po njegovem vzoru oblikovali in poskusno uveljavili poseben ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF (*Common Assessment Framework*). Model CAF vključuje enakih devet meril kot model EFQM, a le 28 podmeril, ki pa niso ponderirana. Sploh je metodologija pri uporabi modela CAF bistveno enostavnejša, zato model CAF imenujemo »lahek« model. Poglavitna posebnost modela je v upoštevanju nekaj specifik delovanja javnega sektorja, to so zlasti vpliv politike na strokovno delo, prizadevanje za nefinančni rezultat dela, usmerjenost k strankam in podobno.

Vendar se model CAF od leta 2000, ko je bil dan v javnost, uporablja le kot samoocenjevalno orodje brez razvitega sistema zunanega ocenjevanja, tekmovanja in nagrad. V letu 2002 je bil model glede na izkušnje več kot 500 uporabnikov po Evropi prenovljen. Skrbnik modela CAF je Evropski inštitut za javno upravo (EIPA). EFQM šteje uporabo modela CAF za stopnjo predanosti k odličnosti (*Committed to Excellence*). V Sloveniji smo začeli uporabljati model CAF med prvimi v Evropi, že na začetku leta 2002, s centralno koordinacijo tedanjega Ministrstva za notranje zadeve. Ker se model CAF v prvi vrsti razume kot okvir za samoocenjevanje, ima naslednje namene (CAF, 2002):

- zajeti vse posebnosti različnih organizacij v javnem sektorju;
- služiti kot orodje uslužbencem v javnem sektorju, ki želijo izboljšati
- uspešnost delovanja svoje organizacije;
- delovati kot »most« med različnimi modeli upravljanja kakovosti;
- omogočiti lažjo primerjavo z drugimi organizacijami v javnem sektorju (Haček in Bačlija 2007).

ISO-standardi

Standardi ISO naj bi dodajali vrednost k različnim zvrstem poslovnih operacij in prispevali k učinkovitejšemu razvoju, proizvodnji in ponudbi proizvodov in storitev. Dejanska oznaka ISO pomeni omrežje 157 nacionalnih inštitutov, ki koordinirajo in publicirajo sistem standardov na številnih področjih (Kustec Lipicer v Haček in Zajc, 2007: 206). Ti standardi so postali ena izmed svetovno najbolj razširjenih zbirk standardov sistema za merjenje kakovosti menedžmenta tudi na področju podjetništva in javnega sektorja, saj je aktualni standard ISO 9000 kot nacionalni standard na raznolikih področjih vpeljalo že več kot 90 držav. Ključna ideja standardov temelji na sistemu nadzora, s katerim je možno zagotoviti, da bo neka organizacija dosegla zahtevane standarde. S tem namenom se zlasti osredotoča na način delovanja zaposlenih v teh organizacijah ter znanje, ki ga imajo o operacijah omenjenega sistema. Standardi ISO so torej smernice za ustrezno postavitev in ohranjanje

internega sistema kakovosti organizacije in pripomorejo k doslednosti izvajanja delovnih procesov in dobrih rezultatov dela. Certifikate ISO-standardov pridobiva vsaka organizacija v slovenski javni upravi sama, saj se na nacionalni ravni s tem ne ukvarjajo posebej, kar tudi pomeni, da je pridobivanje certifikatov omenjenih standardov razmeroma samoiniciativna in neobvezujoča odločitev vsake organizacije posebej.

6.

ANALIZA RAZISKAVE O RAZLIČNIH OBLIKAH MENEDŽMENTA V OBČINSKIH UPRAVAH V SLOVENIJI

Ker je področje lokalnega menedžmenta v praksi pri nas relativno neraziskano, je relevantne podatke mogoče pridobiti zgolj s pomočjo evalvacije trenutnega stanja. V Sloveniji namreč ne obstajajo skupne smernice ali strategija lokalnega upravljanja, zato je le-to prepuščeno dejavnosti in iznajdljivosti vsake občinske uprave posebej. Za zajem potrebnih podatkov smo izvedli anketiranje direktorjev občinskih uprav ter županov v vseh slovenskih občinah. Vprašalnik je bil sestavljen iz petih vsebinskih sklopov, ki so vključevali kadrovsko-organizacijske vidike, finančne vidike, vidike medobčinskega sodelovanja ter vidike uvajanja podjetniških načel v delovanje občinske uprave. Cilj izvedbe tovrstne raziskave je bil ugotoviti objektivna stanja upravljanja v občinah ter subjektivne percepcije o upravljaljskih sposobnostih občin s strani direktorjev občinskih uprav in županov. Vprašalnik za župane je bil sestavljen nekoliko drugače, analizo politično-upravnega dela smo že predstavili, prvi sklop »Uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo« pa analiziramo tukaj.

Marca 2009 smo anketni vprašalnik naslovili na župane in direktorje 210 občinskih uprav. Zbiranje vrnjenih vprašalnikov ter vnašanje podatkov v skupno bazo se je končalo maja 2009, ko je anketne vprašalnice vrnilo 144 od 210 direktorjev občinskih uprav (kar predstavlja 68,6% realizacijo vzorca) ter 128 od 210 županov (60,9% realizacija). Realizacija vzorca zadošča za veljavno statistično sklepanje na lastnosti celotne populacije. Podatki so obdelani s programskim paketom SPSS za obdelavo podatkov v namene družboslovnega statističnega raziskovanja. Vsi odstotki v analizi se nanašajo na število občin, ki so na posamezno vprašanje odgovorile (v tabelah označeno z N).

6.1 EMPIRIČNA RAZISKAVA MED DIREKTORJI OBČINSKIH UPRAV

Kadrovsko organizacijski vidiki

Z vidika uspešnega in učinkovitega upravljanja organizacije je nujna ustrezna kadrovska struktura, ki zagotavlja optimalne delovne procese ter maksimalen *output* ob čim manjšem *inputu* različnih virov³² (finančnih, kadrovskih, časovnih,...). V tem razdelku poskušamo predstaviti stanje v slovenskih občinskih upravah na podlagi izvedenega anketnega vprašalnika.

Skladno z nesorazmerno velikostjo občin je tudi število zaposlenih v občinskih upravah zelo raznoliko. V anketiranih občinah je v povprečju zaposlenih nekaj več kot 24 uslužbencev, pri čemer je v dveh najmanjših občinah zaposlena po ena oseba v največji občini pa kar 560 oseb. Glede na to, da morajo občinske uprave v osnovi zagotavljati enake storitve ne glede na število zaposlenih (pri tem moramo upoštevati da v večjih občinah nastopi moment ekonomije obsega), lahko pričakujemo, da bo v nekaterih (predvsem manjših) občinskih upravah primanjkovalo osebja. Če pogledamo tabelo 21 se nam to potrdi saj ima večina

³² Ob tem je potrebno poudariti, da v ta sklop niso zajeti informacijski inputi.

(64,9%) občin premalo zaposlenih, da bi izvajali vse potrebne naloge občinske uprave (OU). V veliki večini primerov (92,3%) bi potrebovali od enega do štiri novo zaposlene za normalno izvajanje občinskih nalog.

Tabela 21: Zadostnost števila redno zaposlenih v OU

	Število redno zaposlenih zadošča za izvajanje vseh nalog OU	
	(N=)	%
Da	51	35,9
Ne	91	64,1
Skupaj	142	100

Število potrebnih dodatno zaposlenih v OU	Število potrebnih dodatno zaposlenih v OU	
	(N=)	%
1-4	84	92,3
5-9	5	5,5
10-15	1	1,1
Več kot 15	1	1,1
Skupaj	91	100

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Glede na izobrazbeno strukturo je v občinah največ zaposlenih z dokončano visoko šolo (60,3%), z 20,6% sledijo občine, ki imajo večinoma zaposlene uslužbence s končano srednjo šolo ter z 19,1% občine v katerih prevladujejo zaposleni z dokončano fakultetno ali več kot fakultetno izobrazbo (glej tabelo 22). Vsekakor izobrazbena struktura kaže na relativno pomanjkanje visoko izobraženega kadra v občinskih upravah, ki bi bil kos izzivom razvoja lokalnega okolja ob zelo omejenih kadrovskih in finančnih virih.

Tabela 22: Izobrazbena struktura zaposlenih v OU

	(N=)	%
Srednja šola	27	20,6
Visoka šola	79	60,3
univerzitetna izobrazba, magisterij, doktorat	25	19,1
Skupaj	131	100

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Želeli smo preveriti ali in zakaj predstavlja pridobivanje ustreznega kadra za občinske uprave velik izziv. Direktorji občinskih uprav so lahko v tem kontekstu izbirali med različnimi opcijami najpogostejših ovir pri pridobivanju ustreznega kadra, pri čemer so lahko izbrali več kot en odgovor. 67,4% direktorjev občinskih uprav meni, da je problem pridobivanja kvalitetnih kadrov v občinah posledica nestimulativnega okolja v javnem sektorju (slabše plače, slabši sistem napredovanja in podobno), 24,1% jih poleg tega krivi tudi slabo ponudbo kadra na trgu dela, 13,5% vprašanih dodaja še različne druge razloge. Na drugi strani pa 17% direktorjev občinskih uprav, ki so odgovorili na to vprašanje trdi, da s pridobivanjem kadrov nima nobenih težav (glej tabelo 23).

Tabela 23: Najpogostejše ovire pri pridobivanju ustreznega kadra (možnih več odgovorov)

	Nestimulativno okolje v javnem sektorju	Slaba ponudba na trgu dela	Drugo	Nimamo težav s kadri	Ne vem
(N=)	141	141	141	141	141
da	95	34	19	24	2
%	67,4	24,1	13,5	17,0	1,4

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Občinskim upravam kar v 79,3% primanjkuje predvsem kadra tehničnih smeri, s 25,9% sledi potreba po kadrih pravno-upravne smeri, 6,7% občin potrebuje različne druge profile zaposlenih, 5,2% občinskim upravam primanjkuje ekonomistov, 2,2% kadrov družboslovnih smeri in 5,2% občin pogreša kadre organizacijske smeri (glej tabelo 24). To je jasen dokaz, da imajo občine največ težav z zagotavljanjem kadrov, ki bi strokovno pokrivali področje komunalnega in urbanističnega razvoja na eni strani ter, da sočasno direktorji občinskih uprav ne čutijo potrebe po družboslovnih kadrih usposobljenih za širšo analizo družbenih problemov lokalnega okolja ter pripravo predlogov celovitejšega oziroma trajnostnega razvoja občin(e).

Tabela 24: Povpraševanje po izobrazbenih profilih v OU (možnih več odgovorov)

	Da	
	(N=135)	%
Tehnične smeri	107	79,3
Pravno-upravnih smeri	35	25,9
Ekonomске smeri	7	5,2
Družboslovnih smeri	3	2,2
Organizacijske smeri	7	5,2
Drugo	9	6,7

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Poleg sistematizacije in organizacije dela je nujno potrebno tudi ustrezno nagrajevanje delovnih učinkov ter dodatno stimuliranje zaposlenih z namenom učinkovitejšega izvajanja delovnih nalog. Na podlagi tega recipročnega odnos naj bi na eni strani pridobila posamezna organizacija z večjim *outputom* ter na drugi strani zaposleni z dodatnimi bonitetami. Med nekatere tovrstne bonitete sodijo variabilni del plače, dodatne možnosti izobraževanja, dodelitev službenega telefona in avtomobila ter podobno. Izvedena anketa kaže, da v 55,0% slovenskih občin kot pomembno spodbudo uporabljajo variabilni del plače, v 72,1% naj bi stimulativni element predstavljalo dodatno izobraževanje, 44,3% slovenskih občin, ki so odgovorile na anketo, za spodbujanje večje učinkovitosti zaposlenih dovoljuje uporabo službenega mobitela in avtomobila, 35,7% jih za stimulacijo uporablja javno pohvalo, 9,3% pa tudi različne druge oblike spodbujanja večje kakovosti dela (glej tabelo 25).

Tabela 25: Metode motiviranja zaposlenih (možnih več odgovorov)

	DA	
	(N=140)	%
Stimulativni variabilni del plače	77	55,0
Možnost dodatnega izobraževanja	101	72,1
Uporaba službenega mobitela, avtomobila	62	44,3
Javna pohvala	50	35,7
Drugo	13	9,3

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Nadzor kakovosti dela v javni upravi predstavlja vedno pomembnejši element samega delovanja javne uprave. Samo ustrezen nadzor nad kakovostjo dela omogoča dejansko vrednotenje opravljenega dela ter posledično tudi temu primerno nagrajevanje na podlagi posameznikovih zaslug in ne na podlagi različnih uravnilovk. Izmed občin, ki so vrnilo vprašalnike je zgolj 22,8% takih, ki so izjavile da uporabljajo različne oblike nadzora nad kakovostjo delovanja občinske uprave. Izmed teh 22,8% (32 občin, ki so odgovorile da izvajajo nadzor nad kakovostjo lastnega dela jih je 34,4% (11) odgovorilo, da kakovost preverja preko ISO standarda, 18,8% (6) jih meri kakovost v okviru modela CAF in 43,8%, jih uporablja različne druge metode preverjanja kakovosti delovanja. Le 3,1% občin uporablja Barometer kakovosti, ki je sicer precej ekonomičen in preprost inštrument za merjenje nekaterih učinkov uspešnosti in učinkovitosti (glej tabelo 26).

Tabela 26: Nadzor kakovosti dela v občinah

	Da, izvajamo	
	(N=140)	%
Ali v okviru OU izvajate nadzor kakovosti	32	22,8
Kakšno obliko nadzora kakovosti izvajate	(N=32)	
ISO standard	11	34,4
CAF	6	18,8
Barometer kakovosti	1	3,1
Drugo	14	43,8
Ne izvajamo, ne vem	6	
Skupaj	32	100

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

V obdobju intenzivne informatizacije na vseh ravneh družbenega življenja z namenom olajšanja posameznikovega vsakdanjika kot tudi delovnih procesov v in med različnimi institucijami so prilagajanju in uporabi informacijskih tehnologij in orodij podvržene tudi občinske uprave. Po podatkih pridobljenih z anketnim vprašalnikom kar 45,9% slovenskih občin ki so odgovorile na anketni vprašalnik uporablja informacijsko organizacijske programske sisteme za pomoč pri organiziranju dela občinske uprave (to je v primerjavi z 33,9% v letu 2007 opazen porast). Med različnimi paketi, ki so na voljo na tržišču jih največ (21,0%) uporablja SAOP, sledi Vasco v 6,6% občinah, zanemarljiv delež občin pa uporablja

Navision, SAP in Birokrat programski paket. Kar 83,9% občin pa je odgovorilo, da uporabljajo druge programske pakete, brez navedbe katere, s čimer predpostavljamo, da uporabljajo najosnovnejšo programsko opremo, kot je MS Office paket (glej tabelo 27).

Tabela 27: Uporaba informacijsko organizacijske opreme za pomoč pri organizaciji dela (možnih več odgovorov)

	DA		NE	
	(N=135)	%	(N=135)	%
Ali ter katere informacijsko organizacijske sisteme za pomoč pri organizaciji dela uporablja vaša OU	62	45,9	73	54,1
SAP	1	1,6		
Navision	2	3,2		
PANTHEON	0	-		
SAOP	13	21,0		
Vasco	4	6,6		
Birokrat	1	1,6		
drugo	52	83,9		
Skupaj		100		

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo

Predhodno omenjeno uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo ima poleg konkretnih objektivnih vidikov tudi pomembno subjektivno komponento odnosa direktorjev občinskih uprav do različnih vidikov uvajanja podjetniških načel, kar smo merili skozi sistem 20 različnih trditvev, ki so tako ali drugače povezane z različnimi vidiki podjetništva. Glede trditve, da je način dela občinskih uprav potrebno prilagoditi podjetniškemu načelom se direktorji občinskih uprav deloma bolj strinjajo kot ne, pri čemer je moč zaznati relativno visoka individualna odstopanja.

Ob tem pa presenetljivo opazimo da se kljub načelnim strinjanjem prilagajanju podjetniškemu načelom ne strinjajo z nekaterimi elementi, ki implicirajo takšno delovanje. Tako imata najmanjšo vrednost trditvi »Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju« (2,46) in »Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju« (2,78). Glede na usmeritev reform javnega sektorja v paradigmo novega javnega menedžmenta, ki se zgleduje in posnema delovanje zasebnega sektorja ter hkrati zagovarja privatizacijo, je tovrstno prepričanje nekoliko presenetljivo.

Obstaja precej visoka stopnja strinjanja, da bi morali vodilni v občinski upravi več časa posvetiti zaposlenim v občinski upravi (3,33), enako menijo tudi, da bi morali vodilni v občinskih upravah več pozornosti nameniti razvijanju svojih managerskih sposobnosti (3,47). V okviru tega konteksta (sodelovanje vodje in delavcev) dosejata visoko stopnjo strinjanja tudi trditvi »Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi« (3,51) in »Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno« (3,68). V tej zadnji trditvi so si direktorji občinskih uprav tudi najbolj enotni.

Direktorji občinskih uprav se v precejšnji meri strinjajo tudi z usmeritvijo delovanja organizacije k uporabniku torej občanu. Menijo (in mnenja so precej enotna), da mora zadovoljstvo uporabnika predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi (3,28), da morajo biti storitve prilagojene potrebam posameznika (3,06) ter da morajo biti zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev vključeni v odločanje o pomembnih zadevah (3,32). Nekoliko nižje strinjanje je s trditvijo, da morajo imeti uporabniki na opredelitev rezultatov odločilen vpliv (2,98). Vsekakor zasledimo precejšnje zavedanje pomembnosti usmerjenosti organizacije k uporabniku, kar je značilnost modernih paradig upravljanja. Odgovori na anketni vprašalnik so pokazali, da obstaja delno strinjanje tudi glede tega, da je potrebe uporabnikov potrebno definirati po vnaprej določenih metodah (3,16), storitve pa naj bi bile prilagojene potrebam uporabnika.

Direktorji občinskih uprav se strinjajo, da je sodelovanje med občinskimi upravami nujno potrebno za uspešno delo vsake občinske uprave (3,53), ter da morajo biti rezultati dela v naprej opredeljeni (3,52). Enako se direktorji občinskih uprav deloma strinjajo, da bi morala država pristojnosti za zagotavljanje storitev v večji meri prenašati na lokalne skupnosti (3,08). Hkrati pa priznavajo, da bi zagotavljanje storitev občinske uprave na trgu močno spremenilo način dela zaposlenih v občinskih upravah (za podatke o vrednostih povprečij in standardnih odklonih glej tabelo 28).

Tabela 28: Uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo

TRDITEV	Aritmetična sredina odgovora*	Standardni odklon	(N=)
1. Način dela občinske uprave moramo kar najbolje prilagoditi podjetniškimi načelom delovanja	3,08	,727	143
2. Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	2,46	,818	144
3. Vodilni ljudje morajo več časa posvetiti delu z zaposlenimi	3,33	,669	143
4. Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih managerskih sposobnosti	3,47	,648	143
5. Uvajanje konkurence v delo občinskih uprav bi pripomoglo k večji učinkovitosti dela zaposlenih	2,94	,798	143
6. Zaposleni v občinski upravi bi morali imeti pri delu več diskrecijske pravice	2,78	,726	143
7. Pričakovani rezultati dela morajo biti v naprej jasno opredeljeni	3,52	,670	143
8. Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	2,98	,691	141
9. Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	3,68	,563	144
10. Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na v naprej opredeljenih metodah dela	3,16	,658	141
11. Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika	3,06	,751	142
12. Zadovoljstvo uporabnika mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi	3,28	,696	143
13. Prihodek, ki ga ustvarjajo posamezne enote občinske uprave oz. področja ne sme biti merilo uspešnosti njihovega dela	3,15	,766	144
14. Za vsako storitev občinske uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	3,11	,799	141
15. Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	2,98	,697	143

16. Sodelovanje med občinskimi upravami občin je pomembno za uspešno delo	3,53	,678	144
17. Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi	3,51	,603	144
18. Država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	3,08	,788	143
19. Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	3,32	,644	144
20. Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju	2,78	,777	144

* Merska lestvica od 1-4 pri čemer je 1=se v celoti ne strinjam in 4=se v celoti strinjam. Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Direktorji občinskih uprav v pretežni meri sledijo usmerjenosti k boljšemu delovanju teama in izgrajevanje dobrih odnosov v organizaciji, kar je sicer pomemben element modernizacije, vendar se bolj nanaša na aspekt vodenja in ne toliko na aspekt izboljševanja kakovosti storitev za uporabnike, kar je navadno končni cilj modernizacije organizacij v javnem sektorju. Opozoriti pa je potrebno, da med posameznimi direktorji občinskih uprav obstajajo velike individualne razlike, zaradi katerih bi bilo težavno oblikovati konkretnije smernice za morebitno reorganizacijo dela občinske uprave v smeri večjega uporabljanja načel delovanja zasebnega sektorja, saj so mnenja preveč razpršena.

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

Glede na majhnost slovenskih občin je medobčinsko sodelovanje na različnih ravneh ključnega pomena za usklajen razvoj širšega lokalnega okolja. Na velik pomen sodelovanja kaže tudi dejstvo, da 98,6% občin, ki so odgovorile na vprašanje o sodelovanju s sosednjimi občinami, sodelovanje dejansko tudi izvaja. Največ občin (78,9%) sodeluje tako, da ima skupne nekatere organe občinske uprave (ta delež je od leta 2007 narasel za več kot 30%, kar nakazuje, da imajo nekateri državni ukrepi za spodbujanje skupnih služb vendarle realen učinek), sledi komunala (70,4%), zdravstvo (52,8%), cestna infrastruktura (30,3%) in področje osnovnega šolstva in vrtcev (28,2%). 12% občin pa sodeluje s sosednjimi občinami tudi na različnih drugih področjih (glej tabelo 29).

Tabela 29: Sodelovanje občin z okoliškimi občinami (možnih več odgovorov)

	DA	
	(N=144)	%
Ali občina sodeluje z okoliškimi občinami?	142	98,6

Na katerih področjih?		
Komunala	100	70,4
Cestna infrastruktura	43	30,3
Osnovno šolstvo in vrtci	40	28,2
Zdravstvo	75	52,8
Organi skupne občinske uprave	112	78,9
Drugo	17	12,0

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Izmed 143 občin, ki so odgovorile na anketni vprašalnik, je 81,1 % občinskih uprav enovitih (116) in 12,9% deljenih (27), pri čemer so kot enovite občinske uprave definirane tiste občinske uprave, ki sicer lahko imajo posamezne organizacijske enote, niso pa hierarhično strukturirane, medtem ko pri deljenih občinskih upravah obstaja hierarhična organiziranost občinske uprave ter njenih posameznih delov oziroma organizacijskih enot. 82,6% občinskih uprav pa si nekatere posamezne organe občinske uprave deli z drugimi občinami (glej tabelo 30).

Tabela 30: Osnovne lastnosti organiziranja občinske uprave

	Organiziranost OU		Delitev organov OU	
	(N=)	%	(N=)	%
Enovita OU	116	81,1		
Deljena OU	27	12,9		
Skupaj	143	100		
OU ima vsaj en skupen organ z drugo občino			119	82,6

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

Različno velike in usposobljene občinske uprave lahko ena drugi nudijo pomoč na različne načine, med drugim tudi z izvajanjem del občinske uprave za drugo občinsko upravo na tistih področjih, kjer ima ena občinska uprava zadostne kadrovske in strokovne kapacitete, drugi občini pa tovrstne kapacitete primanjkujejo za normalno opravljanje dela na določenem področju. Tovrstno obliko sodelovanja izvaja 38,7% od 142 občinskih uprav, ki so odgovorile na to vprašanje. Od tega gre najpogosteje (v 46,4% primerov) za skupno izvajanje javnih služb, v 35,7% primerih za izvajanje inšpekcijskega nadzora, 16,1% občin nudi pomoč drugim občinam pri usposabljanju kadrov, 3,6% na področju uvajanja nadzora kakovosti, 30,4% občin pa pomoč nudi tudi na različnih drugih področjih (tabela 31).

Tabela 31: Nudjenje pomoči drugim OU (možnih več odgovorov)

	Da	
	(N=142)	%
Ali vaša OU nudi pomoč drugim OU?	55	38,7

Na katerih področjih?		
Usposabljanje kadrov	9	16,1
Uvajanje nadzora kakovosti	2	3,6
Izvajanje inšpekcijskega nadzora	20	35,7
Skupno izvajanje javnih služb	26	46,4
Drugo	17	30,4

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009).

6.2 EMPIRIČNA RAZISKAVA MED ŽUPANI

Ker direktor občinske uprave predstavlja operativno raven izvršne oblasti, nas je zanimalo tudi mnenje o nekaterih elementih modernizacije občinske uprave s strani strateške ravni izvršne oblasti, ki jo predstavlja župan. Ker je župan predstojnik občinske uprave, ki tudi v primeru, da občinske uprave ne vodi, nadzira delo direktorja občinske uprave (ponekod tudi tajnika občine), je njegova v občinski upravi nezanemarljiva. Župan namreč nadzoruje, usmerja ter daje navodila za vodenje občinske uprave. Anketirali smo 128 županov, v tem podpoglavju pa predstavljamo sklop A vprašalnika: Uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo.

Iz odgovorov je razvidno, da so župani precej proaktivno usmerjeni, saj najvišje vrednosti (aritmetična sredina odgovora) predstavljajo trditve kot so »Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno« (3,64), »Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih menedžerskih sposobnosti« (3,59) in »Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi« (3,54) (glej tabelo 32). V tem kontekstu kažejo župani značilnosti transformacijskega vodenja, ki implicira modernejšo različico vodenja organizacije.

Tabela 32: Uvajanje podjetniških načel v občinsko upravo

TRDITEV	Aritmetična sredina odgovora*	Standardni odklon	N
1) Način dela občinske uprave moramo kar najbolje prilagoditi podjetniškimi načelom delovanja	3,20	,732	128
2) Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	2,25	,807	126
3) Vodilni ljudje morajo več časa posvetiti delu z zaposlenimi	3,24	,695	127
4) Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih menedžerskih sposobnosti	3,59	,634	127
5) Uvajanje konkurence v delo občinskih uprav bi pripomoglo k večji učinkovitosti dela zaposlenih	2,97	,930	128
6) Zaposleni v občinski upravi bi morali imeti pri delu več diskrecijske pravice	2,91	,633	128
7) Pričakovani rezultati dela morajo biti v naprej jasno opredeljeni	3,52	,666	126
8) Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	3,00	,699	128
9) Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	3,64	,557	128
10) Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na v naprej opredeljenih metodah dela	3,30	,671	128
11) Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika	2,91	,818	128
12) Zadovoljstvo uporabnika mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi	3,29	,765	128
13) Prihodek, ki ga ustvarjajo posamezne enote občinske uprave oz. področja ne sme biti merilo uspešnosti njihovega dela	2,92	,854	126
14) Za vsako storitev občinske uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	3,31	,804	127
15) Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	2,98	,827	128

16) Sodelovanje med občinskimi upravami občin je pomembno za uspešno delo	3,61	,593	127
17) Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi	3,54	,602	127
18) Država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	3,37	,735	126
19) Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	3,19	,687	127
20) Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju	2,78	,796	127

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (Fakulteta za družbene vede, 2009). Anketiranci so obkroževali odgovor pri vsaki posamezni trditvi; stopnjo (ne)strinjanja ocenjuje na lestvici: 1 – se ne strinjam, 2 – deloma se ne strinjam, 3 – deloma se strinjam, 4 – v celoti se strinjam.

Stališča, s katerimi so se župani v povprečju manj strinjali, so povezana predvsem z vplivi privatnega na javni sektor. Tako imata najmanjšo vrednost trditvi »Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju« (2,25) in »Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju« (2,78). Glede na usmeritev reform javnega sektorja v paradigmo novega javnega menedžmenta, ki se zgleduje in posnema delovanje zasebnega sektorja ter hkrati zagovarja privatizacijo, je tovrstno prepričanje nekoliko presenetljivo. Podobno nenavadni so odnosi do nadzora kakovosti v občinski upravi. V primerjavi z drugimi stališči sta bili namreč stališči »Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv« (3,00) in »Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete« (2,98) nekoliko nižje ocenjeni. Iz tega lahko sklepamo, da župani niso pretirano usmerjeni v modernizacijo delovanja občinske uprave, še posebej ne v modernizacijo po vzoru zasebnega sektorja.

Če primerjamo odgovore županov z odgovori direktorjev občinskih uprav, lahko ugotovimo precejšnjo podobnost. Tako kot župani tudi se tudi direktorji strinjajo s trditvami »Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno« (3,68), »Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih menedžerskih sposobnosti« (3,47) in »Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi« (3,51). Podobno kot župani pa tudi direktorji nizko vrednotijo »Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju« (2,46) in »Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju« (2,78). Oboji pa se strinjajo, da je sodelovanje med občinskimi upravami občin pomembno za uspešno delo (župani – 3,61 in direktorji – 3,53).

6.

SUMARNIK REZULTATOV VPRAŠALNIKA – DIREKTORJI OBČINSKIH UPRAV (v odstotkih, če ni drugače navedeno; N=144)

Sklop A. KADRI, ORGANIZACIJA DELA IN SODELOVANJE Z DRUGIMI OBČINAMI

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

Najmanjše število zaposlenih: 1, največje število zaposlenih: 560, povprečno število zaposlenih: 24,3.

2. Ali število redno zaposlenih zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave? (obkroži odgovor)	2.a Koliko dodatno zaposlenih bi potrebovali za nemoteno in učinkovito delovanje občinske uprave?
Da 35,9	od 1 do 4 oseb 92,3
Ne 64,1	od 5 do 9 oseb 5,5
če ste na vprašanje odgovorili z ne , potem odgovorite še na vprašanje 2.a	od 10 do 15 oseb 1,1
	več kot 15 oseb 1,1

3. Kakšno izobrazbo ima večina zaposlenih v občinski upravi? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- | | |
|--|------|
| a) večina zaposlenih ima dokončano srednjo šolo | 20,6 |
| b) večina zaposlenih ima dokončano visoko šolo | 60,3 |
| c) večina zaposlenih ima dokončano fakulteto, magisterij, doktorat | 19,1 |

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

- | | |
|--|------|
| a) nestimulativno okolje v javnem sektorju (slabše plače, slabši sistem napredovanja...) | 67,4 |
| b) slaba ponudba kadra na trgu dela | 24,1 |
| c) nimamo težav pri pridobivanju ustreznega kadra | 17,0 |
| d) drugo | 13,5 |
| e) ne vem | 1,4 |

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

- | | |
|--------------------------------|------|
| a) kadra tehničnih smeri | 79,3 |
| b) kadra pravno-upravnih smeri | 25,9 |
| c) kadra ekonomske smeri | 5,2 |
| d) kadra družboslovnih smeri | 2,2 |
| e) kadra organizacijske smeri | 5,2 |
| f) drugo | 6,7 |

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

- | | |
|--|------|
| a) stimulatívni variabilni del plače | 55,0 |
| b) možnost dodatnega izobraževanja | 72,1 |
| c) uporabo službenega mobitela, vozila, ipd. | 44,3 |
| d) javno pohvalo | 35,7 |
| e) drugo | 9,3 |

7. Občinska uprava v vaši občini je... (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- | | |
|--|------|
| a) enovita (ima le en občinski upravni organ) | 81,1 |
| b) razdeljena (po resornem načelu na več upravnih organov) | 18,9 |

8. Ali v okviru vaše občinske uprave izvajate kakršnikoli nadzor kakovosti? (obkroži odgovor) da 22,1 ne 77,9 če ste na vprašanje odgovorili z da , potem odgovorite še na vprašanje 8.a	8.a Kakšno obliko nadzora kakovosti izvajate? (izberi odgovor) a) ISO 2000 ali ISO 2001 34,4 b) CAF (skupni ocenjevalni okvir) 18,8 c) Barometer kakovosti 3,1 d) drugo 43,8 <i>(na vprašanje je odgovarjalo le 32 direktorjev OU)</i>
---	---

9. Ali vaša občinska uprava pri organizaciji uporablja informacijsko-organizacijske sisteme za pomoč pri organiziranju dela? (obkroži odgovor) da 45,9 ne 54,1 če ste na vprašanje odgovorili z da , potem odgovorite še na vprašanje 9.a	9.a Katere sisteme za pomoč pri organiziranju dela uporabljate? (obkroži odgovor/možnih je več odgovorov) SAP 1,6 Navision 3,2 PANTHEON - SAOP 21,0 Vasco 6,6 Birokrat 1,6 Drugo 83,9 <i>(na vprašanje je odgovarjalo le 62 direktorjev OU)</i>
--	---

10. Ali ima občinska uprava vaše občine ustanovljenega vsaj en skupni upravni organ z vsaj eno sosednjo občino? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- a) da 82,6
b) ne 17,4

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

- a) ne, nikakršnih bistvenih sprememb 9,7
b) imamo več možnosti za pridobitev finančnih virov iz projektov EU, to pa je tudi vse 77,8
c) z vstopom v EU se odpira mnogo novih možnosti (twinning, evropske regije,...) 20,1
d) drugo 7,6

12. Ali vaša občina sodeluje z okoliškimi občinami? (obkroži en odgovor) da 98,6 ne 1,4 če ste na vprašanje odgovorili z da , potem odgovorite še na vprašanje 12.a	12.a Na katerih področjih sodeluje? (možnih več odgovorov) a) komunala 70,4 b) cestna infrastruktura 30,3 c) osnovno šolstvo in vrtci 28,2 d) zdravstvo 52,8 e) organi skupne občinske uprave 78,9 f) drugo 12,0
13. Ali vaša občinska uprava nudi pomoč pri izvajanju del drugim občinskim upravam? (obkroži en odgovor) da 38,7 ne 61,3 če ste na vprašanje odgovorili z da , potem odgovorite še na vprašanje 13.a	13.a Na katerih področjih nudite pomoč? a) usposabljanje kadrov 16,1 b) uvajanje nadzora kakovosti 3,6 c) izvajanje inšpekcijskega nadzorstva 35,7 d) skupno izvajanje javnih služb 46,4 e) drugo 30,4

Sklop B. ODNOSI Z OBČINSKIM SVETOM IN ŽUPANOM

14. Nekateri smatrajo, da so zakonske pristojnosti občin preozke in da bi jih bilo potrebno razširiti, drugi pa mislijo, da so preširoke in da bi jih bilo treba zmanjšati. Kaj vi mislite o tem? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- | | | |
|----|---------------------------------|------|
| 1) | pristojnosti občin so preozke | 42,4 |
| 2) | pristojnosti občin so preširoke | 10,8 |
| 3) | pristojnosti so ustrezne | 42,4 |
| 4) | ne vem | 4,3 |

15. Ali menite, da je razdelitev pristojnosti med občinskim svetom in županom v aktualni ureditvi sistema lokalne samouprave, ustrezna? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- | | | |
|----|--|------|
| 1) | da, je ustrezna | 48,2 |
| 2) | ne, občinski svet bi moral imeti več pristojnosti, župan pa manj | 5,0 |
| 3) | ne, župan bi moral imeti več pristojnosti, občinski svet na manj | 21,3 |
| 4) | tako župan kot občinski svet bi morala dobiti večji nabor pristojnosti | 23,4 |
| 5) | ne vem | 2,1 |

16. Kdo ima po vašem mnenju največji vpliv na odločanje v vaši občini? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- | | | |
|----|-------------------|------|
| 1) | župan | 48,9 |
| 2) | občinski svet | 42,2 |
| 3) | občinska uprava | 1,5 |
| 4) | politične stranke | 3,7 |
| 5) | občani | 0,7 |
| 6) | ne vem, b.o. | 3,0 |

17. Kdo bi po vašem mnenju moral imeti največji vpliv na odločanje v vaši občini? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

- | | | |
|----|-------------------|------|
| 1) | župan | 45,5 |
| 2) | občinski svet | 37,3 |
| 3) | občinska uprava | 8,2 |
| 4) | politične stranke | 0,7 |
| 5) | občani | 4,5 |
| 6) | ne vem, b.o. | 3,7 |

18. Prosimo vas, da na spodnji lestevici od 1 (*zelo slabo sodelovanje*) do 7 (*odlično sodelovanje*) ocenite vaše sodelovanje s vsakim od navedenih akterjev posebej!

	<i>Zelo slabo sodelovanje</i>	<i>Odlično sodelovanje</i>
1. Občinski svet		povprečna vrednost odgovorov 5,57
2. Župan občine		povprečna vrednost odgovorov 6,22
3. Zaposleni v občinski upravi		povprečna vrednost odgovorov 6,07
4. Predstavniki političnih strank v občini		povprečna vrednost odgovorov 4,52
5. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo		povprečna vrednost odgovorov 5,08
6. Ministrstva v Vladi RS		povprečna vrednost odgovorov 4,36
7. Občani		povprečna vrednost odgovorov 5,36
8. Interesne skupine		povprečna vrednost odgovorov 4,73

Sklop C. UVAJANJE PODJETNIŠKIH NAČEL V OBČINSKO UPRAVO

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

TRDITEV	1 – se v celoti ne strinjam	2 – se deloma ne strinjam	3 – se deloma strinjam	4 – se v celoti strinjam
1. Način dela občinske uprave moramo kar najbolje prilagoditi podjetniškimi načelom delovanja	3,5	11,9	57,3	27,3
2. Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	15,3	29,2	50,0	5,6
3. Vodilni ljudje morajo več časa posvetiti delu z zaposlenimi	0,7	9,1	46,9	43,4
4. Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih menedžerskih sposobnosti	1,4	4,2	40,6	53,8
5. Uvajanje konkurence v delo občinskih uprav bi pripomoglo k večji učinkovitosti dela zaposlenih	7,0	14,0	57,3	21,7
6. Zaposleni v občinski upravi bi morali imeti pri delu več diskrecijske pravice	5,6	23,1	59,4	11,9
7. Pričakovani rezultati dela morajo biti v naprej jasno opredeljeni	2,1	3,5	35,0	59,4
8. Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	2,1	18,4	58,9	20,6
9. Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	1,4	0,7	26,4	71,5
10. Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na v naprej opredeljenih metodah dela	1,4	10,6	58,9	29,1
11. Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika	3,5	14,8	54,2	27,5
12. Zadovoljstvo uporabnika mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi	1,4	9,8	48,3	40,6
13. Prihodek, ki ga ustvarjajo posamezne enote občinske uprave oz. področja ne sme biti merilo uspešnosti njihovega dela	3,5	12,5	50,0	34,0
14. Za vsako storitev občinske uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	4,3	14,2	48,2	33,3
15. Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	2,8	16,8	60,1	20,3
16. Sodelovanje med občinskimi upravami občin je pomembno za uspešno delo	1,4	6,3	29,9	62,5
17. Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi	0,7	3,5	39,6	56,3
18. Država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	4,2	14,7	50,3	30,8
19. Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	0,7	7,6	50,7	41,0
20. Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju	6,3	24,3	54,2	15,3

HVALA ZA IZPOLNjen VPRAŠALNIK!

6.

SUMARNIK REZULTATOV VPRAŠALNIKA – ŽUPANI

(v odstotkih, če ni drugače navedeno; N=128)

Sklop A. UVAJANJE PODJETNIŠKIH NAČEL V OBČINSKO UPRAVO

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

TRDITEV	1 – se v celoti ne strinjam	2 – se deloma ne strinjam	3 – se deloma strinjam	4 – se v celoti strinjam
1) Način dela občinske uprave moramo kar najbolje prilagoditi podjetniškimi načelom delovanja	3,9	7,0	54,7	34,4
2) Operativno izvajanje storitev bi morali v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	18,3	43,7	33,3	4,8
3) Vodilni ljudje morajo več časa posvetiti delu z zaposlenimi	1,6	10,2	51,2	37,0
4) Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih menedžerskih sposobnosti	1,6	3,1	29,9	65,4
5) Uvajanje konkurence v delo občinskih uprav bi pripomoglo k večji učinkovitosti dela zaposlenih	7,8	21,1	37,5	33,6
6) Zaposleni v občinski upravi bi morali imeti pri delu več diskrecijske pravice	1,6	20,3	64,1	14,1
7) Pričakovani rezultati dela morajo biti v naprej jasno opredeljeni	1,6	4,8	33,3	60,3
8) Na opredelitev rezultatov morajo imeti uporabniki odločilen vpliv	2,3	17,2	58,6	21,9
9) Preseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	0,8	1,6	30,5	67,2
10) Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na v naprej opredeljenih metodah dela	0,8	9,4	48,4	41,4
11) Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika	4,7	24,2	46,9	24,2
12) Zadovoljstvo uporabnika mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v občinski upravi	3,1	9,4	43,0	44,5
13) Prihodek, ki ga ustvarjajo posamezne enote občinske uprave oz. področja ne sme biti merilo uspešnosti njihovega dela	7,1	19,0	48,4	25,4
14) Za vsako storitev občinske uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	3,1	11,8	35,4	49,6
15) Za storitve, ki jih izvajajo občinske uprave bi morali imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	3,9	23,4	43,8	28,9
16) Sodelovanje med občinskimi upravami občin je pomembno za uspešno delo	0,8	3,1	30,7	65,4
17) Timsko delo je najprimernejši način dela v občinski upravi	0,8	3,1	37,8	58,3
18) Država mora pristojnosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	2,4	7,9	39,7	50,0
19) Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	3,1	6,3	59,1	31,5
20) Za storitve, ki jih izvaja občinska uprava bi moral veljati način dela, ki velja v zasebnem sektorju	6,3	26,0	51,2	16,5

Sklop B. ODNOSI Z OBČINSKIM SVETOM IN OBČINSKO UPRAVO

2. Nekateri smatrajo, da so zakonske pristojnosti občin preozke in da bi jih bilo potrebno razširiti, drugi pa mislijo, da so preširoke in da bi jih bilo treba zmanjšati. Kaj vi mislite o tem? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	pristojnosti občin so premajhne	59,4
2)	pristojnosti občin so preširoke	3,1
3)	pristojnosti so ustrezne	36,7
4)	ne vem	0,8

3. Ali menite, da je razdelitev pristojnosti med občinskim svetom in županom v aktualni ureditvi sistema lokalne samouprave, ustrezna? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	da, je ustrezna	46,0
2)	ne, občinski svet bi moral imeti več pristojnosti, župan pa manj	-
3)	ne, župan bi moral imeti več pristojnosti, občinski svet na manj	23,0
4)	župan in občinski svet bi morala dobiti večji nabor pristojnosti	30,2
5)	ne vem	0,8

4. Prosimo označite vrsto vladajoče koalicije v občinskem svetu vaše občine! (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	večinska-leva koalicija	11,8
2)	večinska-desna koalicija	17,3
3)	manjšinska-leva koalicija	0,8
4)	manjšinska-desna koalicija	-
5)	mešana koalicija	22,0
6)	projektna koalicija (večina pri pomembnih projektih)	11,0
7)	ni koalicije	36,2
8)	ne vem	0,8

5. 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 vrednost odgovorov: 7,98

6. 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 (če koalicije ni, prosimo nadaljujte pri vprašanju 7).

Povprečna vrednost odgovorov: 8,10

7. Prosimo vas, da nam zaupate okvirni delež zadev, ki jih sami (tudi preko občinske uprave) predlagate občinskemu svetu v sprejem, vendar jih le-ta zavrne? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	Občinski svet ne zavrne nobenega mojega predloga	30,2
2)	Delež takih zadev je manj kot 25%	63,5
3)	Delež takih zadev je med 25 in 50%	3,2
4)	Delež takih zadev je med 50 in 75%	0,8
5)	Delež takih zadev je več kot 75%	1,6
6)	Ne vem, b.o.	0,8

8. Ali menite, da večina v občinskem svetu zavira razvojno naravnost upravljanja občine?

1)	Da, zagotovo	3,9
2)	Da, včasih	9,4
3)	Ne bi mogel reči da ali ne	3,9
4)	Ne, večinoma ne	44,1
5)	Ne, zagotovo ne	37,8
6)	Ne vem	0,8

9. Kdo ima po vašem mnenju največji vpliv na odločanje v vaši občini? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	Župan	38,5
2)	občinski svet	48,4
3)	občinska uprava	1,6
4)	politične stranke	5,7
5)	občani	3,3
6)	ne vem, b.o.	2,5

10. Kdo bi moral imeti po vašem mnenju največji vpliv na odločanje v vaši občini? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	župan	46,8
2)	občinski svet	39,5
3)	občinska uprava	3,2
4)	politične stranke	0,8
5)	občani	8,1
6)	ne vem, b.o.	1,6

11. Prosimo vas, da na spodnji lestvici od 1 (zelo slabo sodelovanje) do 7 (odlično sodelovanje) ocenite vaše sodelovanje z vsakim od navedenih akterjev posebej!

	Zelo slabo sodelovanje	Odlično sodelovanje
1)	Občinski svet	povprečna vrednost odgovorov 5,58
2)	Direktor občinske uprave	povprečna vrednost odgovorov 6,28
3)	Zaposleni v občinski upravi	povprečna vrednost odgovorov 6,06
4)	Predstavniki političnih strank v občini	povprečna vrednost odgovorov 4,77
5)	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo	povprečna vrednost odgovorov 5,24
6)	Ministrstva v Vladi RS	povprečna vrednost odgovorov 4,63
7)	Občani	povprečna vrednost odgovorov 5,84
8)	Interesne skupine	povprečna vrednost odgovorov 5,27

Sklop C. KRATKA VPRAŠANJA O REGIONALIZACIJI SLOVENIJE

12. Ali menite, da se naj po neuspehu v letu 2008 regionalizacija Slovenije vendarle nadaljuje? (obkroži odgovor; možen je en odgovor)

1)	da (nadaljujte pri vprašanju 13)	82,3
2)	ne (nadaljujte pri vprašanju 14)	6,5
3)	ne vem, nisem prepričan (nadaljujte pri vprašanju 14)	11,3

13. Kako se naj projekt uvajanja pokrajin po vašem osebnem prepričanju nadaljuje? (obkroži odgovor; možnih je več odgovorov)

1)	s povečanjem števila pokrajin	6,2
2)	z zmanjšanjem števila pokrajin	54,0
3)	z drugačnim konceptom upravljanja bodočih pokrajin	21,2
4)	z drugačnim konceptom financiranja bodočih pokrajin	36,3
5)	z drugačno vlogo občin pri upravljanju bodočih pokrajin	32,7
6)	drugo	14,2

14. Veliko slovenskih občin nasprotuje uvedbi pokrajin. Zanima nas, kje je po vašem mnenju vzrok tega nasprotovanja? (možnih je več odgovorov)

1)	strah pred izgubo avtonomije občin	39,1
2)	strah pred zmanjšanjem finančnih virov občin	57,3
3)	strah pred prenosom nalog iz občin na pokrajine	29,1
4)	strah pred nadaljnjo centralizacijo države	23,6
5)	strah pred zmanjševanjem vloge in pomena občin v sistemu lokalne samouprave	51,8
6)	drugo	15,5

HVALA ZA IZPOLNJEN VPRAŠALNIK!

UPORABLJENA LITERATURA

- (2003): Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji«. Center za politološke raziskave, FDV, Ljubljana.
- (2007): Evropska Komisija. State of European Cities Report. Evropska Komisija, Bruselj.
- (2009): Local Government Denmark. The Danish Local Government System. Dostopno prek: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx (20.8.2009).
- (2009): Portal Belgium.be. The communal institutions. Dostopno prek: http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/Communes/institutions/ (20.8.2009).
- Aberbach, Joel, Putman, Robert in Rockman, Bert (1981): Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, London.
- Alford, Robert R. in Scoble, Harry M. (1965): Bureaucracy and participation; political cultures in four Wisconsin cities. Rand McNally, Chicago.
- Ammons, David N. (1984): Municipal productivity: a comparison of fourteen high-quality-service cities. Praeger, New York
- Axelrod, Robert (1970): Conflict of interest; a theory of divergent goals with application to politics. Markham, Chicago.
- Bäck, Hanna (2002): Increasing predictive performance and understanding coalitional mechanisms. Predstavljeno na ECPR Joint Sessions v Torino, Italija, 22–27 Marec.
- Bäck, Hanna (2003): Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. European Journal of Political Research, let 42 (4), str. 441–472.
- Bailey, S. (1999): Local Government Economics: Principles and Practice. MacMillan: Basingstoke.
- Balk, Walter R. et al. (1989): Managerial reform and professional empowerment in the public service. Quorum Books, Westport, Conn.
- Banovetz, James M. (1971): Managing the modern city. Institute for Training in Municipal Administration by International City Management Association, Washington.
- Banfield, Edward C. in Wilson, James Q. (1967): City politics. Harvard University Press, Cambridge.
- Benson, Kenneth J. (1977): Organisational analysis: critique and innovation. SAGE publications, London, Beverly Hills.
- Bevir, Mark (ur.) (2007): Public governance. SAGE, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Bostič, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana.
- Bourdieu, P. (1968): The Forms of Capital. V: Richardson, J. G. (ur.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Greenwood Press, New York.
- Boynton, Robert et al (1976): Representatives and represented: bases of public support for the American legislatures. L. Hill, New York.
- Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Brezovšek, M. (1995): Politična participacija. Teorija in praksa, let. 32, št. 3/4, str. 199–211.
- Brezovšek, Marjan (2004): Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec, Alenka (ur.): Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

- Brezovšek, M. (2004a): Proučevanje lokalne demokracije in zaznava Slovencev. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec Alenka (ur.), *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Brezovšek, M. (2005): Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec Alenka (ur.), *Lokalna demokracija II.*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Budge, Ian in Herman, Valentine (1978): Coalitional government formation: an empirical relevant theory. *British journal of political science*, št. 8, str. 454–477.
- Burki, Shahid J., Perry Guillermo in William Dillinger (1999): *Beyond the center: Decentralizing the state*. World Bank, Washington.
- Burns, Danny (2000): Can Local Democracy Survive Governance. *Urban Studies*, let. 37, št. 5–6, str. 973–992.
- Chaskim, R.J. et al. (2001): *Building Community Capacity*. Aldine De Gruyter, New York.
- Cmrečjak, Danica (1998): Organizacijska preobrazba uprave lokalnih skupnosti. Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 81–90.
- Coleman, S.J. (1988): Social in the Creation of Human Capital. *America Journal of Sociology* 94, str. 95–120.
- Coleman, S.J. (1990): *Foundation of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Cothran, Dan A. (1993): *Political stability and democracy in Mexico*. Praeger, Westport, Conn.
- Crouch, Winston Wilford in Dinerman, Beatrice (1963): *Southern California metropolis: a study in development of government for a metropolitan area*. University of California Press, Berkeley.
- Čok, Mitja; Prevolnik Rupel, Valentina; Stanovnik, Tine; Cirman, Andreja (2003): *Javne finance v Sloveniji*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- De Swaan, Abram (1973): *Coalition theories and cabinet formations*. Elsevier scientific publishing company, Amsterdam, New York in London.
- Dodd, Lawrence D. (1976): *Coalitions in parliamentary government*. Princeton University Press, Princeton.
- Dokl, Vesna (2006): Modernizacija javnega sektorja z uvajanjem načel sodobnega managementa. Fakulteta za družbene vede (magistrsko delo), Ljubljana.
- Drucker, Peter (1969): *The age of discontinuity; guidelines to our changing society*. Harper and Row, New York.
- Drucker, Peter (2001): *The essential Drucker: selections from the management works of Peter F. Drucker*. Harper Business, New York.
- Dunleavy, Patrick in Christopher Hood (1994): From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, let. 14, št. 3, str. 9–16.
- Fink-Hafner, Danica (2001): *Politične stranke*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica (2002): *Prevzemanje oblasti v kontinuiranem demokratičnem prehodu*. V: Fink-Hafner, Danica in Boh, Tomaž (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, FDV, Ljubljana.
- Flynn, Norman in Franz Strehl (ur.) (1996): *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall, New Jersey.
- Foley, M. in Edwards, B. (1996): The paradox of civil society. *Journal of Democracy*, let. 7, št. 3, str. 38–52.

- Fox, C. in Miller, H. (1995): *Postmodern Public Administration*. Sage, Thousand Oaks, London in New Delhi.
- Franklin, M. N. (1996): Electoral participation. V: LeDuc, Niemi in Norris (ur.), *Comparing Democracies – Elections and Voting in Global Perspective*. SAGE, London.
- Freitag, M. (2006): Bowling the state back in: political Institution and the creation of social capital. *European of Political Research*, št. 45, str. 123–152
- Fukuyama, F. (1995): *Trust: The social values and the creation of prosperity*. Free Press, New York.
- Gaster, Lucy in O'Toole, Mo (1995): *Local government decentralisation*. SAUS publications, Bristol.
- Goldfrank, Benjamin (2002): The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization. *Politics & Society*, let. 30, št. 1, str. 51–83.
- Goodin, R. in Klingemann, H.-D. (1996): Political science: the discipline. V: Goodin, R. in Klingemann H.-D. (ur.), *A new Handbook of political science*. Oxford University Press, Oxford.
- Goodman, R.M. et al (1988): Identifying and Defining the Dimension of Community Capacity. *Health and Behaviour*, let. 25, št. 3, str. 258–278.
- Gormley, William T. (1989): *Taming the bureaucracy: muscles, prayers and other strategies*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Grad, Franci (1998): *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Uradni list RS, Ljubljana.
- Grad, Franci (1999): *Lokalna samouprava*. V: Kavčič, Igor in Grad, Franci (ur.), *Ustavna ureditev Slovenije*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Grindle, M. (1966): *Challenging the State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Grizzle, Gloria A. (1984): Performance Measures for Budget Justifications: Developing a Selection Strategy. *Public Productivity Review*, winter 1984, str. 328–341.
- Grofman, Bernard (1982): A dynamic model of proto-coalition formation. *Behavioural science*, 27 (1): 77–90.
- Haček, Miro (1999), *Lokalne volitve v Sloveniji – primerjava 1994–1998*. Teorija in praksa, april 1999, let. 36, št. 2, stran 218–229.
- Haček, Miro (2004): Fenomen neodvisnih kandidatov in list neodvisnih kandidatov na lokalnih volitvah. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Krašovec, Alenka (ur.): *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*. FDV, Ljubljana.
- Haček, Miro in Irena Bačlija (2007): *Sodobni službeni sistemi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Haček, Miro et al (2008): *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Hambelton, Robin (1998): *Local Government Political Management arrangements- An International Perspective*, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh. (1-57). Dostopno prek: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/156477/0042007.pdf> (18.8.2009).
- Heinerl, 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*, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, str. 21–41. Dostopno tudi prek: http://books.google.com/books?id=9ZlGDr-nzhIC&pg=PA80&lpg=PA80&dq=indirect+mayor+election+denmark&source=bl&ots=1QWcZh7fLm&sig=1oppjXfi_ZCH9ziFgxQ1R_613A0&hl=en&ei=MYONSom1KtaQsAapzMy

- DA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5#v=onepage&q=indirect%20mayor%20election%20denmark&f=false (20.8.2009).
- Hatry et al (1992): How effective are your community services: procedures for measuring their quality. Urban institute, Washington.
- Held, David (1989): Modeli demokracije. Univerzitetna konferenca ZSMS, Ljubljana.
- Hughes, Owen E. (2003): Public management and administration: an introduction. Palgrave, Hampshire.
- Jackman, R.W. in Miller, R.A. (1988): Social capital and politics. *American Review of Political Science*, št. 1, str. 47–73.
- Keeling, D. (1972): *Management in Government*. Allen and Unwin, London.
- Knafelc, Jana (2003): Učinkovita, kakovostna in avtonomna občinska uprava. *Lex Localis*, št. 3, str. 73–89.
- Knott, Jack H. in Miller, Gary J. (1987): *Reforming bureaucracy: the politics of institutional choice*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Kolarič, Zinka et al (2006): Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji. Center za proučevanje družbene blaginje, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kos, Drago, Hočevnar, Marjan in Kurdija, Slavko, (1995), *Konstituiranje novih občin: uvajanje lokalne samouprave (raziskovalna naloga)*. Ljubljana. Center za prostorsko sociologijo, Fakulteta za družbene vede.
- Kovač, Polonca (2000): Upravne reforme v državah Evropske unije – vir idej za Slovenijo? *Zbornik Upravne akademije*, let. 1, št. 2, str. 19–29.
- Kovač, Polonca (2001): Prijazna, odzivna, hitra in učinkovita uprava: program odprave administrativnih zaostankov. *Slovenska uprava*, let. 1, št. 2, str. 8–9.
- Krašovec, Alenka (2000): Moč v političnih strankah. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kropivnik, Samo (2002): Družbeni in ideološki profili slovenskih političnih strank v preteklem desetletju. V: Fink-Hafner, Danica and Boh, Tomaž (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, FDV, Ljubljana.
- Kroukamp, Hendri in Liezel Lues (2000): Improving local management. V *Improving local government: Outcomes of Comparative Research*. Michiel S. de Vries, Purshottama Sivanarian Reddy in Shamsul M. Haque, str. 77–92. Palgrave, Hampshire.
- Kustec Lipicer, Simona (2007): Vrednotenje izbranih modelov merjenja kakovosti v slovenski javni upravi. V Haček, Miro in Drago Zajc (ur.), *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, str. 197–214. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Landau, Martin in Waldo, Dwight (1966): *The study of organisational behaviour: status, problems and trends*. American society for public administration, Washington.
- Lane, Jan-Erik (1994): Will public management drive out public administration? *Asian Journal of Public Administration*, let. 16, št. 2, str. 139–151.
- Lane, Jan – Erik (1995): *The Public Sector*. Thousand Oaks, Sage publications, New Delhi in London.
- Lavtar, Roman (2006): Še ena sprememba zakona o lokalnih volitvah, *Pravna praksa*, št. 1, str. 6–8.
- Lawrence, Paul R. in Lorsch, Jay W. (1967): *Organization and environment; managing differentiation and integration*. Harvard University, Boston.
- Leiserson, Michael A. (1966): *Coalitions in politics: theoretical and empirical study (doktorska disertacija)*. Yale University, New Haven.

- Levi, M. (1996): Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam »Making Democracy Work«. *Politics & Society*, št. 24, str. 45–55.
- Lipičnik, Bogdan (1994): Menedžment v izobraževanju. Modul: Vodenje notranje organizacije zavoda. Organizacija kot orodje pri vodenju. Zavod RS za šolstvo in šport, Ljubljana.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad in Richard Bird (1998): Rethinking decentralization at the World Bank. World Bank, Washington, DC.
- Luebbert, Gregory M. (1986): Comparative democracy: policy-making and governing coalitions in Europe and Israel.
- Lukšič, Igor (2001): The political system of the Republic of Slovenia. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- March, J. and Olsen, J. (1989): Rediscovering Institutions. Free Press, New York.
- Mellors, Colin in Pijnenburg, Bert (1989): Political parties and coalitions in European local government. Routledge, London in New York.
- Miil, J.S. (1974): On liberty. Penguin, Harmondsworth (prvič objavljeno leta 1859).
- Milunovič, Vilma (2005): Problematika financiranja občin. V: Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (ur.), *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. FDV, Ljubljana, str. 105–129.
- Ministrstvo za finance: Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2004. Dostopno preko: http://www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm.
- Montjoy, Robert S. in Watson, Douglas, J. (1994): The politics of redistributing urban aid. Praeger, Westport, Conn.
- Nalbandian, John (1991): Professionalism in local government: transformations in the roles, responsibilities and values of city managers. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Newton, K. (1999): Social Capital and Democracy in Modern Europe. V: Deth, van J. et al. (ur.), *Social Capital and European Democracy*. Routledge, London.
- Norton A.J. et al (2002): Community Capacity. Jossey-Bass, San Francisco.
- Orton, J. D. in Weick, K. E. (1990): Loosely Coupled Systems: a re-conceptualisation. *Academy of Management Review*, št. 15, str. 203–223.
- Osborne, David, Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Plume/Penguin Books, New York, London, Victoria, Toronto, Auckland.
- Paranjy, Thakurta Guha (2004): A time of coalitions: divided we stand. Thousand oaks, SAGE, New Delhi in London.
- Pečar, Zdravko (2001): Management v javnem sektorju. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Perri, 6 (2004): E-governance. Palgrave Macmillan, Houndmills, New York.
- Peters, Thomas J. in Waterman, Robert, H. (1982, 2004): In search of excellence: lessons from America's best run companies (tretja izdaja). Harper Business Essentials, New York.
- Pinterič, Uroš et al (2003): Local Administration in the process of the Admission to the European Union. *Central Political Science Review*, let. 4, št. 14, str. 95–111.
- Pinterič, Uroš (2004): Medregionalna primerjava občinskih uprav v Sloveniji. V: Pinterič, Uroš (ur.): *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*, str. 167-177.
- Polidano, C. (2000): Measuring public sector capacity. *World Development*, let. 28, št. 5, str. 805–822.
- Prašnikar, Astrid (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V: Vljaj, Stane (ur.), *Župan in občina*, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 45–59.

- Predlog Zakona o financiranju občin (ZFO-1). Dostopno preko: http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=slo&i3=1&i4=dsjv&i5=ter_dvl;lst_021&i10=artic&i12=E7ECB4E8D66068E8C12571F700463267&i15=on&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4 (14. 11. 2006)
- Prunk, Janko (2002): *Kratka zgodovina Slovenije*. Založba Grad, Ljubljana.
- Putnam, D. Robert (1993): *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Putnam, D. Robert. (1995): *Bowing alone: Amerca's declining social capital*. *Journal of Democracy*, let. 6, št. 1, str. 65–78.
- Raziskava "Stališča o lokalni demokraciji", Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, 2003.
- Rallings, Colin in Thrasher, Michael, (1996), *Local Election in Britain*. Routledge, London and New York.
- Reich, Robert B. (1983): *Next American frontier*. Times Books, New York.
- Ribičič, Ciril (1994): *Centralizem zoper Slovenijo*. ČZP Enotnost, Ljubljana.
- Riker, William H. (1962): *The theory of political coalitions*. Yale University Press, New Haven.
- Rman, Milan, Lunder, Lilijana (2003): *Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni menedžment*. V: Žurga, Gordana (ur.), *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi*. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, str. 107–120.
- Rondinelli, Dennis A. (1990): *Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy Options*. USAID Office of Housing, Washington, DC.
- Rozman, Rudi (1996): *Kako prevesti »management« v slovenščino: management, menedžment, upravljanje, poslovođenje, vodenje, ravnanje?* *Organizacija*, let. 29, št. 1, str. 5–18.
- Saxena, K.B.C. (1996): *Re-engineering Public Administration in Developing Countries*. *Long Range Planning*, let. 29, št. 5, str. 703–711.
- Schofield, Norman in Laver, Michael (1990): *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Scocpol. T., Ganz., M. in Munson, Z. (2000): *A. nation of organizers: the institutional origins of civic voluntarism in the United States*. *American Political Science Review*, let. 94, str. 527–561.
- Stanovnik, Tine (2004): *Javne finance*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Stene, Edwin O. (1972): *Selecting a professional municipal administrator: a guide for municipal councils*. International city management association, Washington.
- Stevens, Andrew (2008): *Mayors in Europe*. Dostopno prek: http://www.citymayors.com/government/europe_mayors.html#Anchor-Austria-11481 (20.8.2009).
- Stoker, Gerry (1996): *Redefining Local Democracy*. V Pratchett, L. in D. Wilson, D. (ur.), *Local democracy and local government*, str. 188–209. MacMillan, Basingstoke.
- Stone, Harold A., Price, Don K. in Stone, Kathryn, H. (1940): *City manager government in the United States*. Committee on public administration of the social science research council by public administration service, Chicago.
- Svara, James H. et al (1993): *The Effective Local Government Manager*. International City/County management association, Washington.
- Svara, James H. (1991): *A survey of America's city councils: continuity and change*. National league of cities, Washington.

- Svete, Pavel, (1994), Komentar k zakonu o lokalnih volitvah. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez, (1995), Lokalna samouprava. Ljubljana. Cankarjeva založba.
- Tarrow, S. (1996): Making social science work across space and time: critical reflection on Robert Putnam's »Making Democracy Work«. *American Political Science Review*, let. 90, str. 389–397.
- Thompson, Frank (ur.) (1993): Revitalizing state and local public service: strengthening performance, accountability and citizen confidence. Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Thompson, James D. (1967): Organisations in action; social science bases of administrative theory. McGraw-Hill, New York.
- Tomšič, Matevž (2003): Politika in socialni kapital. V: Makarovič, Matej (ur.), Socialni kapital v Sloveniji. Založba Sophia, Ljubljana.
- Toonen, Theo in Raadschelders, Jos (1997): Public Sector Reform In Western Europe (prispevek na The Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.
- Toš, Niko (ur.), (1998), Vrednote v prehodu II. Slovensko javno mnenje 1990–1998. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Ukaz o razglasitvi zakona o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave Ur. l. RS št. 57/1996 z dne 19.10.1996 Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=199652> (16. julij 2009).
- Van Assche, Danny (2004): In search of the citizens: how to make a city local again? Uppsala: ECPR workshops. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws23/VANASSCHE.pdf> (20. februar 2010).
- Verbič, Dušan (2003): Management v samoupravni lokalni skupnosti: organizacijska in informacijska sestavina. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.
- Virant, Gregor (2002): Pravna ureditve javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (1992): Ustavna in zakonska ureditev lokalne samouprave. Teorija in praksa 29 (1–2): 49–59.
- Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava: občine in pokrajine. FDV, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2000): Župan in občina. Inštitut za lokalno samoupravo pri visoki upravni šoli, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2004): Lokalna samouprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Von Neumann, John in Morgenstern, Oskar (1967): Theory of games and economic behaviour. Wiley, New York.
- Zajc, Drago (1993): Značilnosti koalicijskega povezovanja in delovanja slovenskega parlamenta. V: Fink Hafner, Danica and Strmičnik, Berni (ur.), Problemi konsolidacije demokracije, SPOD, Ljubljana.
- Zajc, Drago, (1995), Cilji preoblikovanja lokalne samouprave in rezultati volitev. V: Projekt "Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje predstavniških teles", Lokalne volitve 1994 in njihov pomen za stabilizacijo političnega strankarskega prostora v Sloveniji – Fazno poročilo za leto 1994. Ljubljana. FDV, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave (razmnoženo).
- Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: Funkcije novih parlamentov. FDV, Ljubljana.

- Zajc, Drago (2000a): Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji. V: Fink Hafner, Danica and Haček, Miro (ur.): Demokratični prehodi I., FDV, Ljubljana.
- Zakon o financiranju občin – uradno prečiščeno besedilo (ZFO – UPB1): Uradni list Republike Slovenije 32/2006.
- Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo (ZLS – UPB1): Uradni list Republike Slovenije 100/2005.
- Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2) Ur.l. RS, št. 94/2007. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/predpis.aspx?p_rD=r07&p_predpis=ZAKO5247 (16. julij 2009).
- Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95, 39/02.
- Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Žurga, Gordana (2002): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. Zbornik konference Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Žurga, Gordana (2002): 5E – Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija, V: Ferfila et al.: Ekonomski vidiki javne uprave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Yates, Douglas (1977): The ungovernable city: the politics of urban problems and policy making. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Waldo, Dwight (1994): What is Public Administration? V: Rosenbloom, David H. et al. (ur.). Contemporary Public Administration. McGraw-Hill Inc., New York.
- Walters, Ruth S. (1994): The New York performance review. Office for regulatory and management assistance, Albany, N.Y.
- West, Darell M. (2004): E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. Public Administration Review, let. 64, št. 1, str. 15–27.
- Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. Basic Books, New York.