

OD PARLAMENTARIZMA K PREZIDENCIALIZMU: INSTITUCIONALNI VIDIKI LOKALNEGA POLITIČNEGA VODENJA V SLOVENIJI**

Povzetek. V prispevku avtorja analizirata institucionalne vidike lokalnega vodenja, pri čemer pojasnjujeta, da sta se med evropskimi državami po reformah oblikovala dva glavna tokova sprememb, in sicer (kvazi-) parlamentarizacija uprav s sistemi odborov ter (kvazi-) prezidencializem z obliko izvoljenih županov. Skozi pregled sprememb, ki so jih prinesle reforme slovenske lokalne samouprave v zadnjih dveh desetletjih, avtorja ugotavljata postopen prehod od parlamentarizma (z razmeroma močnim zakonodajnim organom občinskim svetom) h krepitvi individualnega izvršilnega organa (župana), torej k prezidencializmu. Poleg tega s pomočjo izračuna indeksa županove moči ugotovita, da se je slovenski sistem lokalne samouprave po institucionalni moči županov bolj približal državam s (post) napoleonsko upravno tradicijo kot pa državam Srednje in Vzhodne Evrope.

Ključni pojmi: lokalno politično vodenje, moč, delitev oblasti, reforme, župan, občinski svet, Slovenija

Uvod

Kot v drugih evropskih državah je sistem lokalne samouprave tudi v Sloveniji vse od njene vnovične vzpostavitve doživljal reforme, ki so prinašale vedno nove institucionalne spremembe. Razprave o reformah lokalne oblasti so bile v večini evropskih držav motivirane in usmerjene še posebej z dveh skrb vzbujajočih vidikov: lokalnim strukturam je bilo očitano pomanjkanje preglednosti in odgovornosti, kar se navsezadnje vidi v padcu volilne udeležbe (demokratski deficit); pojavila pa se je tudi domneva, da je lokalna oblast zaradi tradicionalnih institucionalnih določil vedno manj sposobna obvladovati vse bolj kompleksne in zahtevne socialne, ekonomske ter okoljske probleme in izzive (izvedbeni deficit). Razprave o reformi

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

** Pregledni znanstveni članek.

oziroma institucionalni preobrazbi lokalnega političnega vodenja so tako odraz potreb lokalne oblasti (vlade), da se sooči z novimi procesi urbanizacije, globalizacije, evropeizacije, povečanih potreb po javnih storitvah ter naraščajočem participativnemu pritisku v okviru predstavniškega sistema. Te razprave so se odvijale tako v severnoevropskih (anglo), južnoevropskih (napoleonskih) kot v srednjeevropskih različicah lokalne samouprave (Denters in Rose, 2005; Goldsmith in Page, 2010), niso pa obšle niti držav, ki so odpravile prejšnjo komunalno (socialistično) ureditev lokalne samouprave. Med evropskimi državami sta se oblikovala dva glavna tokova sprememb, in sicer (*kvazi-*) *parlamentarizacija uprav s sistemi odborov* ter (*kvazi-*) *prezidencializem z obliko izvoljenih županov* (Wollmann, 2012: 50).

Zaskrbljenost glede politične odgovornosti, demokratičnega vladovanja, državljanske vključenosti ter vloge in kvalitete lokalne demokracije so vprašanja, okrog katerih se je osredotočila razprava o preobrazbi lokalnega političnega vodenja po celi Evropi (Berg in Rao, 2005); lokalno vodenje je tako postalo stalna tema modernizacije lokalne oblasti. Pomemben del razprave o lokalnem političnem vodenju se nanaša na to, kdo bi moral izbirati lokalne politične voditelje oziroma župane, volivci ali svetniki, ki naj bi jih izvolili? Težnja po neposrednih volitvah županov v Evropi (in tudi drugod po svetu) izhaja iz zahteve po politični legitimnosti, ki jo neposredne volitve zagotavljajo, in seveda iz potrebe po učinkovitejšem, odgovornejšem ter preglednem in spoznavnem političnem vodenju (John in Gains, 2006). Ta razprava sovпада tudi s premikom povsod po Evropi – od lokalne vlade (*local government*) k lokalnemu vladovanju (*local governance*), tj. od klasične tradicionalne lokalne oblasti s hierarhično in zaprto vladno (oblastno) strukturo k bolj fragmentiranim in decentraliziranim omrežjem.

V politološki znanosti so se v skladu s tokovi reform izoblikovale različne tipologije, ki proučujejo horizontalne odnose oziroma delitev oblasti med organi lokalne oblasti, hkrati pa omogočajo tudi njihovo relevantno opazovanje. Tako je Wollmann (2008) na podlagi treh dihotomij (monistični v primerjavi z dualističnim kompetenčnim modelom, enotni in dualni model nalog ter separationistični in integrationistični model) oblikoval angleško-skandinavsko družino in evropsko kontinentalno družino držav; Bäck (2005) razlikuje med skupščinsko vlado, parlamentarizmom, prezidencializmom in polprezidencializmom; Mouritzen in Svava (2002) pa sta proučevala globino spajanja in mešanja uprave in politike, saj sta analizirala, kako politični (župan) in upravni (direktor občinske uprave) vodje vplivajo drug na drugega ter kako se dopolnjujejo. Vrh vodstva opišeta kot stik med javnimi uslužbenci, ki so na vrhu upravne sfere, in političnimi funkcionarji, ki so na vrhu politične sfere. Na eni strani predpostavljata možnost, da ti skupini akterjev ohranjata distanco in pazljivo uravnavata izmenjavo virov

z drugo skupino; po drugi strani je možno, da obstaja pozitivna povezanost med obema sferama in tako nastane združeno vodstvo javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev (Mouritzen in Svare, 2002: 7). Zamisel o vrhu izvira iz dela Petra Selfa, ki opiše dogajanje na vrhu kot mešanje vodstva; predstavi ga s podobo loka, katerega levi del predstavlja političen proces, desni del pa upravni proces. Na vrhu loka pride do stika, ki predstavlja kritično točko, v kateri se srečata političen in upravni tok ter v kateri se zlijejo politični in upravni vplivi, ustvarjeni na nižjih ravneh (Self, 1972: 150–151). Tako Mouritzen in Svare oblikujeta štiri modele, in sicer model močnega župana, model vodje odbora, kolektivni model ter model lokalni svet-menedžer. Kljub temu, da je tipologija Mouritzena in Svare razmeroma nova (opravljena je bila v sredini devetdesetih let preteklega stoletja), ne zajema sprememb, ki so imele vpliv v zadnjih nekaj letih, hkrati pa (še pomembneje) ne zajame vseh držav (manjka na primer Nemčija). Zato so se države, ki niso bile vključene v analizo Mouritzena in Svare, kasneje same uvrstile v njuno tipologijo; tako so nastale naslednje skupine: 1) model močnega župana: Francija, Nemčija (brez zvezne dežele Hessen), Avstrija (s šestimi od devetih dežel), Grčija, Madžarska, Italija, Poljska, Portugalska, Španija in Anglija (v primerih, kjer je župan neposredno izvoljen); 2) model vodje odbora: Danska, Anglija (v primerih alternativne ureditve), Švedska ter preostale tri avstrijske dežele; 3) kolektivni model: Belgija, Češka, Nizozemska, Švica in Anglija (v primerih modela vodja-kabinet) in tudi nemška zvezna dežela Hessen; 4) model lokalni svet-menedžer: Irska (Heinelt in Hlepas, 2006: 32–33). Tudi Berg in Rao (2005) podata predlog delitve lokalnih sistemov oblasti; s pomočjo analiziranja transformacij lokalnih vodstvenih struktur oblikujeta tri skupine držav. V prvo sta uvrstila države, v katerih so šle radikalne spremembe lokalnega vodenja v smeri krepitev vloge lokalne izvršilne oblasti (na primer Nizozemska, Nemčija in Velika Britanija). V drugo skupino držav sta umestila države, v katerih so bile strukturne spremembe omejene na nekaj posameznih (običajno večjih, mestnih) občin (na primer Norveška, Španija in Danska). V tretji skupini so države, v katerih ni bilo bistvenih večjih sprememb v lokalnem vodenju (na primer Švica, Švedska, Združene države Amerike, Francija in Belgija). Kot zadnjo izpostavljamo še tipologijo Pawlowske in Radzikove (2007), ki sta na podlagi razmišljanja o lokalnem vodenju Mouritzena in Svare (2002) ter ideje o transformaciji lokalnih vodstvenih struktur (Berg in Rao, 2005) izdelali modele lokalnega vodenja, in sicer tako, da razlikujeta tehnokratski model, birokratski model in transformativni model.

Z vidika političnega vodenja na lokalni ravni, ki vključuje način izbire voditelja, stil odločanja ter odnose z institucijami centralne oblasti, sta do začetka 80. let prejšnjega stoletja prevladovali dve »idealni« obliki vodenja: relativno močno lokalno politično vodenje, kjer imajo župani pomembno

vlogo pri artikulaciji interesov in vzpostavljanju ravnotežja moči (oblasti), ter šibkejši vzorec lokalnega vodenja ob večjih virih in avtonomiji lokalne oblasti (Page in Goldsmith, 1987; Wollmann, 2009). V prvem primeru imamo močnega župana, ki je tradicionalno povezan z Južno Evropo oziroma postnapoleonskimi državami, kjer so lokalne skupnosti (občine) praviloma majhne in imajo malo funkcij, župan pa predstavlja politično skupnost in posreduje v odnosih s centrom, v čemer najdemo temelje njegove legitimnosti (Page, 1991). Šibko lokalno politično vodenje, ki je (bilo) značilno za Severno Evropo, je povezano s kolektivnim načinom vodenja in v številnih primerih večjo vlogo političnih strank, župan ima instrumentalno vlogo, tj. zagotavlja privolitev različnih delov organizacije in upravljanja javnih storitev; večje lokalne skupnosti imajo v tem primeru več funkcij in diskrecije. Če je v prvem modelu način vodenja bolj predsedniški in usmerjen k vlogi lokalnih uglednežev, v drugem modelu prevladuje parlamentarni in konsenzualni stil odločanja. Od 90. let dalje pa smo priča različnim razvojnim težnjam, ki pomenijo presek z nekaterimi tradicionalizmi, še zlasti pri bolj kolektivnih in konsenzualnih oblikah vodenja.

Če pogledamo aktualno normativno ureditev slovenske samouprave in institucionalno določena razmerja med kolektivnim zakonodajnim organom (občinskim svetom) in individualnim izvršilnim organom (županom) na lokalni ravni, vidimo, da se tehtnica pristojnosti in moči prevesi v prid župana, čeprav normativna ureditev ob vnovični vzpostavitvi lokalne samouprave v Sloveniji leta 1994 predvideva reprezentativno telo, torej izvoljen občinski svet, kot najpomembnejši organ. V tem prispevku skozi pregled sprememb v slovenski lokalni samoupravi, ki so jih prinesle reforme v zadnjih dveh desetletjih, prikažemo prehod od parlamentarizma (z relativno močnim zakonodajnim organom – občinskim svetom) k postopni krepitvi individualnega izvršilnega organa (župana), torej k prezidencializmu. Pri tem bi radi osvetlili ključne spremembe, ki so pripomogle k današnji močni vlogi župana v slovenski lokalni samoupravi, ter odgovorili na vprašanje, kakšna je evolucija lokalnega vodenja v Sloveniji v primerjavi z drugimi evropskimi državami, glede na to da Slovenija zgodovinsko spada v novonastale demokracije Srednje in Vzhodne Evrope, v katerih je vladala komunalna (socialistična) ureditev lokalne samouprave.

Evolucija delitve oblasti in lokalno politično vodenje v Sloveniji

Na področju organizacije dela občine in porazdelitve pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe opredeljuje aktualna slovenska zakonodaja župana kot izvršilni organ (Zakon o lokalni samoupravi 2007). Pri tem se seveda odpira vprašanje, zakaj slovenska pravna ureditev lokalne samouprave temelji na županskem modelu. Analiza strokovnih podlag in

predlogov pravne ureditve pokaže, da ob vzpostavitvi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji temu ni bilo tako, temveč se je prehod k okrepljeni vlogi župana zgodil naknadno.

Celoten predlog prvotnega Zakona o lokalni samoupravi (1993) je bil zasnovan na prevladujoči vlogi predstavniškega telesa, občinskega sveta, ki naj bi izmed svojih članov izvolil župana. Kljub takšnemu predlogu je v zakonodajnem postopku prevladalo stališče o neposredni izvolitvi župana. Iz pravnih virov je razvidno, da tej odločitvi ni sledilo usklajevanje drugih določb, s katerimi bi bila razmerja med obema organoma ustrezno urejena, temveč so določbe, razen posledično črtanih, ostale takšne, kot da bi bil župan voljen posredno in bi ga občinski svet lahko tudi razrešil oziroma odpoklical, če bi ugotovil, da župan ne izvršuje svojih nalog. Te podrobnejše določbe o odpoklicu oziroma razrešitvi župana so seveda bile črtane. Prvotni Zakon o lokalni samoupravi (1993)¹ je torej glede organizacije občine zagotavljal najmočnejšo vlogo občinskemu svetu;² hkrati je določal, da se poleg župana, občinskega sveta in nadzornega odbora ustanovijo tudi eden ali več občinskih odborov kot organov, ki imajo pravico odločanja o zadevah iz pristojnosti občinskega sveta in imajo izvršilne pristojnosti.³ Župan v tej konstelaciji torej ni imel dominantne pozicije.

Pomanjkljivosti prvotne ureditve so se pokazale takoj po konstituiranju prvih občinskih organov, zato je bila marca 1995 z drugo novelo v zakon vnesena vrsta podrobnosti o delu občinskega sveta z namenom odprave nejasnosti glede razmejitve nalog med občinskim svetom in županom. Dopolnitve so vpeljale predsednika in podpredsednika občinskega sveta, 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; podpredsednik je predsedniku pomagal in ga nadomeščal po pooblastilu v primeru odsotnosti oziroma zadržanosti. Takšna pravna ureditev je torej temeljila na razmeroma jasni delitvi funkcij občinskih organov. Kljub temu se je pokazalo, da (ne glede na sorazmerno podrobnost) ne razrešuje vseh odprtih vprašanj. Tako je na primer zaradi vzpostavitve dveh med seboj zelo neodvisnih organov dopuščala možnost, da sta oba občinska organa, katerih delovanje mora nujno potekati skupno in usklajeno, delovala vsak po svoje, kar je posledično občine hromilo in pogojevalo neučinkovitost lokalne samouprave. V funkciji predsednika občinskega sveta je bila namreč koncentrirana močna opozicija županu, še posebej če predsednik, ki je bil praviloma član najmočnejše politične opcije znotraj občinskega

¹ Zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet 21. decembra 1993; datum začetka veljavnosti: 15. januar 1994.

² Zakon o lokalni samoupravi 1993, 29. čl.

³ Zakon o lokalni samoupravi 1993, 28. in 31. čl.

sveta, ni bil predstavnik iste politične opcije kot župan.⁴ Občinski svet je – zavedajoč se svojega položaja predstavniškega organa in najvišjega organa odločanja o vseh zadevah iz okvira pravic in dolžnosti občine – lahko sprejemal odločitve, ki niso bile v skladu z zmožnostmi ali s pristojnostmi in nalogami občine oziroma so lahko bile celo nezakonite ali neustavne.

Po zakonu je bil za opravljanje strokovnih in administrativnih nalog za občinski svet zadolžen župan z občinsko upravo, poleg tega je občinski svet za opravljanje teh nalog lahko imenoval tudi sekretarja občinskega sveta,⁵ ki je po zakonu imel status upravnega delavca; če je bil redno zaposlen, je bil zaposlen kot delavec občinske uprave. Kljub zakonski intenci, da naj sekretar ne bi bil občinski funkcionar, je bil njegov položaj v odnosu do zaposlenih v občinski upravi, tajnika občine in celo župana privilegiran, predvsem zaradi načina imenovanja. Analiza zakonodaje pokaže, da je bil položaj župana kot predstojnika občinske uprave nasproti sekretarju občinskega sveta, če je bil ta redno zaposlen, samo formalen, saj je župan moral sistemizirati njegovo delovno mesto, ni pa imel legitimnega vpliva na njegovo imenovanje, prav tako ni usmerjal in nadziral njegovega dela; vse druge pravice in dolžnosti predstojnika glede delovnega razmerja je župan izvrševal pod strogim nadzorom predsednika občinskega sveta.

72

Dualizem upravljanja se je zrcalil in tehničnem delovanju občinske uprave, saj je občinski svet s svojimi splošnimi akti⁶ lahko pod vodstvom sekretarja občinskega sveta vzpostavil posebne strokovne službe občinskega sveta, ki so za občinski svet opravljale enake naloge kot občinska uprava za župana. Zakonodaja je torej dopuščala, da sta bila župan in občinska uprava nemalokrat postavljena pred vprašanje, kako izvršiti odločitve občinskega sveta, ki jih ni bilo mogoče izvršiti zaradi neuskkljenosti z zakonom, občinskimi predpisi ali finančnimi zmožnostmi občine.⁷ Učinkovitost lokalne samouprave je bila na najnižji možni ravni in odvisna predvsem od tolerantnosti in politične spretnosti posameznikov, kar je nujno vodilo k reformi ter preureditvi določb zakona o lokalni samoupravi – s ciljem, da se v novem mandatu vzpostavi in zagotovi učinkovito delo občinskih organov. Tako so se z novelami zakona ukinili funkciji predsednika in podpredsednika občinskega sveta ter delovno mesto sekretarjev občinskega sveta, hkrati pa se je krepila vloga župana.⁸

⁴ Zato je pogosto prihajalo do tipičnih problemov kohabitacije obeh občinskih organov, ki je nastala predvsem zaradi načina izvolitve občinskega sveta na eni in župana na drugi strani.

⁵ Glej 13. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, 1995.

⁶ Konkretno z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave.

⁷ Zato je vrsta županov sprožala postopke ocene ustavnosti občinskih predpisov oziroma so neprestano nasprotovali predsednikom občinskih svetov in preprečevali uvrščanje predloga na dnevne rede in sklicevanje sej oziroma so nemočno čakali, da mine njihov mandat.

⁸ Glej Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, 1998.

Veljavna ureditev (Zakon o lokalni samoupravi 2007) 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 nikakor ni primeren, kar se je pokazalo v neučinkovitosti in medsebojnem blokiranju občinskih organov. Vendar je treba izhajati iz temeljnega razlikovanja med državno oblastjo in lokalno samoupravo; za državno oblast je državljan njen objekt upravljanja, pri državni samoupravi pa je državljan subjekt upravljanja. Lokalna samouprava temelji na načelih neposredne demokracije, ki pri urejanju razmerij med njenimi organi vodi v nujno vključevanje in vplivanje državljanov na odločanje oziroma z neposrednim uveljavljanjem njihovih interesov in učinkovitostjo lokalne oblasti v korist zadovoljevanja njihovih interesov. Ne ena in ne druga skrajnost v težišču moči odločanja občinskih organov, torej niti absolutna prevlada predstavniškega organa niti prevlada izvršilnega organa, ni koristna. Za uspešno in učinkovito delovanje organov lokalne samouprave ter obenem zagotavljanje kar največjega vpliva državljanov na lokalno samoupravo je ustrezno čim tesnejše sodelovanje in povezovanje organov ter njihovo učinkovito nadzorstvo nad delovanjem občinske uprave.

V aktualni zakonodaji (Zakon o lokalni samoupravi 2007) je funkcija slovenskega župana eksekutivna in koordinativna: župan z občinsko upravo izvršuje odločitve občinskega sveta, poleg tega tudi usmerja občinsko upravo in nadzoruje njeno delo.⁹ Županov pomočnik po pooblastilu in namestnik je podžupan, ki ga izmed članov občinskega sveta po zdajšnji zakonodaji imenuje in razrešuje župan.¹⁰ Zakon o lokalni samoupravi (2007) določa, da župan predstavlja občino kot samoupravno lokalno skupnost, je zakoniti zastopnik občine kot pravne osebe javnega prava, poleg tega 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 ima po zakonu izključno pravico predlaganja proračuna in zaključnega računa občine ter sistemizacijo in določitev delovnega področja organov občinske uprave. Županu so z zakonom naložene tudi dolžnosti varovanja zakonitosti delovanja občinskega sveta, saj lahko zadrži neustavne in nezakonite odločitve občinskega sveta; lahko tudi sproži postopek sodnega varstva. Poleg tega župan kot instantni organ v upravnem postopku odloča o pritožbah zoper upravne odločitve občinske uprave, izdane v občinskih izvirnih pristojnostih na prvi stopnji.

Župan je izvoljen na neposrednih in tajnih volitvah za mandatno dobo štirih let, volijo ga državljanji z volilno pravico v občini in tudi tujci s stalnim

⁹ 49. člen Zakona o lokalni samoupravi, 2007.

¹⁰ Po prejšnji ureditvi je podžupana na predlog župana imenoval občinski svet.

prebivališčem v občini. Kandidat za funkcijo župana je lahko le državljani Republike Slovenije, ki ima stalno prebivališče oziroma volilno pravico v občini.¹¹ Volitve županov potekajo hkrati kot volitve članov v občinski svet, vendar sistemsko z njimi niso povezane; mandatna doba župana se začne in konča praviloma sočasno kot mandatna doba občinskega sveta. Tudi v primeru, ko je zaradi različnih razlogov potrebno izvesti nadomestne volitve za 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 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 z županovo nezdržljiva. Praviloma je županova funkcija (tako kot funkcija podžupana in občinskega svetnika) častna, kar pomeni, da se opravlja nepoklicno, vendar veljavna zakonodaja dopušča možnost, da se župan sam odloči, ali bo funkcijo opravljal poklicno ali nepoklicno. Izvor slednjega je v problemih, ki jih je povzročila popolna ločenost obeh organov – župana in občinskega sveta; konkretno so probleme povzročile razmere v državi, ki na prehodu iz socialističnega v demokratični sistem ni imela izgrajene politične kadrovske strukture ter demokratične kadrovske politike političnih strank in kjer je opravljanje funkcij tudi v lokalni samoupravi zaradi socialnoekonomskega statusa kadrov predstavljala zaposlitev, na podlagi katere se pridobiva osnovna finančna sredstva za življenje.

Prizadevanja za uveljavitev pravne ureditve razmerij med občinskim svetom in županom, ki bi zagotovila večjo povezanost delovanja teh dveh občinskih organov, predvsem pa učinkovitost lokalne samouprave, predstavljajo določbe novel Zakona o lokalni samoupravi. Z njimi je določeno, da župan predstavlja občinski svet ter sklicuje in vodi njegove seje, nima pa pravice odločanja oziroma glasovanja. Zakon določa, da župan sklicuje seje občinskega sveta v skladu z določbami statuta in poslovnika občinskega sveta, in to najmanj štirikrat letno. Poleg tega mora župan sklicati sejo sveta, če to zahteva najmanj četrtina članov občinskega sveta; v primeru, da župan ne skliče seje v predpisanem roku, jo lahko skličejo tudi člani sveta, ki so podali pisno zahtevo za sklic seje, kateri je priložen tudi predlog dnevnega reda.¹² Cilj te ureditve je predvsem zagotovitev usklajenosti dela občinskih organov zaradi učinkovitosti občine kot celote in s tem lokalne samouprave. Nedvomno so določbe zastavljene tako, da krepijo moč župana proti

¹¹ 42. člen Zakona o lokalni samoupravi, 2007.

¹² 35. člen Zakona o lokalni samoupravi, 2007.

občinskemu svetu in ga postavljajo v položaj usmerjevalca in koordinatorja celotnega delovanja občine; samo težišče moči in določanja se je torej premaknilo še bolj na stran izvršilnega organa oziroma župana.

Ob nerazrešenem temeljnem problemu, ki izhaja iz načina izvolitve, slednje še potencira probleme kohabitacije; poleg tega je veljavna ureditev problematična tudi zato, ker zakon samo deklarativno dopušča nadzor občinskega sveta nad delom župana in občinske uprave glede izvrševanja njegovih odločitev, županu pa dopušča ocenjevanje zakonitosti in celo ustavnosti odločitev (tako splošnih aktov kot konkretnih odločitev) občinskega sveta. Občinski svet nadzoruje delo župana glede izvrševanja svojih odločitev, vendar nima drugih možnosti ukrepanja zoper župana, za katerega meni, da ne izvršuje oziroma nepravilno izvršuje odločitve sveta, kot da se občinski svet ne sestane, ko je sklican, ali da nasprotuje županovim predlogom, še posebej tistim, ki jih lahko predlaga sam župan. Kljub vsemu tudi obstrukcija oziroma nasprotovanje ne more trajati predolgo, saj zakon omogoča vladi, da predlaga državnemu zboru predčasno razpustitev občinskega sveta, če ta ne sprejme proračuna ali če se po najmanj trikratnem sklicu v obdobju šestih mesecev ne sestane v sklepčni zasedbi; po drugi strani lahko vlada predlaga tudi predčasno razrešitev župana, če ta ne izvršuje zakonitih odločitev občinskega sveta oziroma ne izpolnjuje svojih z zakonom določenih nalog. Pri tem moramo poudariti, da je določbo, ki ureja postopanje vlade in državnega zbora oziroma možnost predčasne razrešitve, ustavno sodišče zadržalo z obrazložitvijo, da bi bila s takšnimi ukrepi kršena pravica do lokalne samouprave. Posledično nima ne občinski svet ne kateri drug (državni) organ, niti volivci, ki so izvolili župana, na voljo nobenega učinkovitega ukrepa s katerim bi lahko preprečili uveljavljanje (samo)volje župana.

Ne glede na vse je treba poudariti, da je za lokalno samoupravo vendarle bistveno odločanje v predstavniškem organu, kar pomeni, da težišče pravne ureditve 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. Tudi pravna ureditev odgovornosti nosilcev javnih funkcij in učinkovit nadzor nad delom organov (tako s strani državnih organov kot prebivalcev oziroma volivcev ter tudi predstavniškega organa nad delom izvršilnega organa in občinske uprave) morata slediti temu; znova bo treba premisliti, kako oba organa (tudi z načinom izvolitve) povezati ter kako v največji možni meri odstraniti probleme, ki izhajajo iz pripadnosti večine v občinskem svetu na eni strani in na drugi župana različnim političnim elitam. Pri ureditvi odgovornosti je v zakonodaji zaznati le objektivno odgovornost občine za škodo, povzročeno z nezakonitim delom zaposlenega; Zakon o lokalni samoupravi (2007) pa

ne vsebuje določbe, ki bi opredeljevala odgovornost občine za škodo, povzročeno z nezakonito odločitvijo ali opustitvijo odločitve, ki jo občinski svet v skladu z zakonom mora sprejeti, in tudi ne za škodo, ki jo povzroči župan zaradi nezakonitega izvajanja ali opustitve izvajanja odločitev občinskega sveta ter z nezakonitim izvajanjem svojih pooblastil v upravnem postopku, pri izvrševanju proračuna ter pri usmerjanju in nadziranju uprave. Takšno stanje dopušča medsebojno blokado med občinskim svetom in županom, hkrati pa povzroča samovoljo organov lokalne samouprave.

Pravni, še bolj pa dejanski položaj slovenskega župana se približuje najčistejši obliki županskega sistema lokalne samouprave, v katerem je večina moči odločanja zbrana v izvršilnem organu. Sama pomembnost župana ne izhaja toliko iz njegovih pristojnosti, temveč iz okoliščine, da je voljen neposredno, kar pomeni, da njegov mandat ni odvisen od občinskega sveta; po zakonu pa dejansko ni odgovoren za izvajanje svojih nalog niti občinskemu svetu niti kakšnemu drugemu organu v občini – odpoklicati ga ne morejo niti volivci. Odločitve občinskega sveta je župan sicer dolžan izvrševati, vendar ga k temu ni mogoče prisiliti; samostojnost in zakonska neodgovornost mu omogočata izvrševanje nalog usmerjanja in nadziranja občinske uprave z uveljavljanjem njegove lastne volje in politike. Za takšno početje ga lahko kaznujejo volivci na koncu štiriletnega mandata, tako da ga – ob morebitni ponovni kandidaturi – ne izvolijo ponovno.¹³

Glede na zapisano se lahko težave z dualnostjo v slovenski lokalni samoupravi pojavijo v vsakem trenutku, poleg tega lahko takšna ureditev povzroča hromitev ali celo nazadovanje razvoja občine, kar zagotovo zmanjšuje njeno osnovno vlogo, to je zadovoljevanje splošnih potreb občanov in omogočena participacija pri izvajanju občinske politike. Zdi se, da je zaradi takšne situacije predvsem od razgledanosti župana in občinskih svetnikov odvisno, ali bodo dosegli dogovor (čeprav ne idealnega) in peljali občino v smeri zastavljenega razvoja, ali pa bodo blokirali delovanje občine in s tem povzročili stagnacijo ali celo nazadovanje občine.

Aktualna ureditev nedvomno teži k učinkovitosti lokalne samouprave in manj k demokratičnosti odločanja ter participaciji in vključenosti prebivalcev lokalne skupnosti pri sprejemanju odločitev; sicer pa je tudi slednje skoraj v celoti odvisno od volje in iniciative župana.¹⁴ V aktualni slovenski

¹³ Statistični podatki kažejo, da se je na vsakih županskih volitvah od leta 1998 naprej med 80 in 90 % županov odločilo znova kandidirati, kar kaže na visok motiv županov ostati na tej funkciji in na ta način graditi lastno politično kariero. Naklonjenost volivcev županom, ki ponovno kandidirajo, je v Sloveniji precejšnja; volilna uspešnost teh kandidatov se namreč z vsakimi županskimi volitvami povečuje: leta 1998 je bila njihova volilna uspešnost 77,4-odstotna; leta 2002 79,2-odstotna; leta 2006 81,6-odstotna, leta 2010 82,7-odstotna (Haček in Kukovič, 2012: 676 in 679). Na lokalnih volitvah 2014 je bila volilna uspešnost ponovno izvoljenih županov največja doslej, in sicer kar 84,2-odstotna.

¹⁴ Župan namreč sklicuje zbere občanov, odloča o pravilnosti pobude za razpis referenduma ter o oblikah podpore zahtevi za razpis lokalnega referenduma.

ureditvi lokalne samouprave je torej uveljavljen dualizem upravljanja med obema med seboj neodvisnima organoma, kar ustvarja položaj, ki lahko povzroči problem kohabitacije in posledično blokado upravljanja. Na podlagi opravljene analize normativne delitve oblasti na lokalni ravni v Sloveniji lahko sklenemo, da so razmerja med obema organoma (torej občinskim svetom in županom) izrazito v prid in odvisna od izvršilnega organa – župana.

Institucionalno determinirana moč županov: Slovenija v primerjalni perspektivi

Delitev oblasti med organi na lokalni ravni pogledjmo še nekoliko drugače. S pomočjo različnih kazalnikov lahko institucionalno determinirano moč župana tudi izmerimo, z dodajanjem vrednosti tem kazalnikom pa lahko oblikujemo »*indeks županove moči*« (Kukovič, 2014). V nadaljevanju prispevka obravnavamo institucionalno determinirano moč slovenskega župana v primerjalni perspektivi z župani iz sedemnajstih evropskih držav.

Institucionalno determinirano moč župana lahko izmerimo s pomočjo naslednjih kazalnikov (Heinelt in Hlepas, 2006: 37):

- kazalnik 1 (K1): župan je neposredno določen s strani občanov;¹⁵
- kazalnik 2 (K2): županov mandat ne sovпада z mandatom izvoljenega občinskega sveta, kar je mogoče razumeti kot indikator za volitve ali imenovanje županov neodvisno od volitev občinskega sveta;
- kazalnik 3 (K3): župan ima običajno večino v občinskem svetu;
- kazalnik 4a (K4a): župan ne more biti odpoklican s strani občinskega sveta;
- kazalnik 4b (K4b): župan ne more biti odstavljen z referendumom;
- kazalnik 5 (K5): župan predseduje občinskemu svetu;
- kazalnik 6 (K6): župan (vsaj) sooblikuje dnevni red občinskega sveta;
- kazalnik 7a (K7a): župan imenuje direktorja občinske uprave;
- kazalnik 7b (K7b): župan imenuje predstojnike oddelkov občinske uprave.

V Tabeli 1 so predstavljene ocene vrednotenja posameznega kazalnika¹⁶ ter izračun indeksa županove moči (IŽM) po posameznih državah.

¹⁵ Župan je lahko neposredno določen a) z neposrednimi volitvami ali b) kot uradni vodja večine, ki je bila izvoljena na volitvah – kot je v primeru Francije, Španije in Portugalske.

¹⁶ Spremenljivke K1, K2, K3, K5 in K6 imajo največjo možno vrednost dve enoti, medtem ko imajo spremenljivke K4a in K4b ter K7a in K7b najvišjo možno vrednost eno enoto, ker v paru z drugo spremenljivko obravnavajo samo en vidik (na primer odpoklic župana s strani občinskega sveta ali referenduma → odpoklic; imenovanje direktorja občinske uprave ali predstojnikov oddelkov občinske uprave → imenovanje). V primerih, kjer zaradi posebnosti posamezne države ni bilo možno jasno točkovanje, je vrednost prepolovljena (na primer vrednotenje z eno enoto namesto z dvema ali pol enote namesto z eno).

Za Slovenijo smo kazalnik 1 ovrednotili z dvema enotama, saj slovenskega župana volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem (Zakon o lokalni samoupravi, 42. čl.; Zakon o lokalnih volitvah, 2. čl.). Kazalnik 2 smo ovrednotili z nič, saj se v Sloveniji redne lokalne volitve izvedejo vsaka štiri leta, na njih se hkrati izvoli župana, člane občinskega sveta ter ožjih delov občine; mandat župana in mandat občinskega sveta torej sovpadata (Zakon o lokalnih volitvah, 24. čl.). Kazalnik 3 smo ovrednotili z eno enoto od možnih dveh enot, saj imajo slovenski župani pogosto večino v občinskem svetu, vendar pa to ni nujno in tudi ne zakonsko določeno; volitve župana in članov občinskega sveta sicer potekajo sočasno, vendar na ločenih glasovnicah, zato je število glasov za določenega županskega kandidata ne vpliva na število glasov kandidatnih list za člane občinskega sveta in obratno. Tako kazalnik 4a kot 4b smo ovrednotili z eno enoto, saj po veljavni zakonodaji župana ne more odpoklicati občinski svet, prav tako ne more biti odstavljen na podlagi referendumu (Zakon o lokalni samoupravi, 37.a čl.). Kazalnik 5 smo ovrednotili z dvema enotama, saj aktualna zakonodaja ne predvideva več predsednika občinskega sveta, temveč daje veljavni Zakon o lokalni samoupravi (2007) v 33. členu županu pristojnosti, da predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta. Z dvema enotama smo ovrednotili tudi kazalnik 6, saj župan ob sklicu seje občinskega sveta priloži tudi dnevni red seje, kar pomeni, da župan oblikuje dnevni red, pri tem pa ga lahko dopolnjuje z upoštevanjem predlogov drugih občinskih organov ali občinske uprave. Kazalnika 7a in 7b smo prav tako ovrednotili z najvišjo možno vrednostjo, torej po eno enoto, ker 49. člen Zakona o lokalni samoupravi določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine,¹⁷ ki ga imenuje in razrešuje župan; v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih (82. čl.) tajnika občine, ki se mu lahko določi naziv direktor občinske uprave, imenuje župan za dobo pet let in ga lahko v prvem letu od imenovanja brez krivdnih razlogov razreši (Haček, 2006: 166). S formalnega vidika spada tudi imenovanje predstojnikov oddelkov občinske uprave v domeno župana, saj le-ta določi podrobnejšo notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi (Zakon o lokalni samoupravi, 50. čl.),¹⁸ poleg tega je župan predstojnik celotne občinske uprave (povzeto po Kukovič, 2014).

¹⁷ Več o odnosih med županom in najvišjim javnim uslužbencev v občini, torej tajnikom občine, v: Haček (2012: 100–104).

¹⁸ Samo na podlagi formalnega pooblastila župana lahko direktor občinske uprave odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja v občinski upravi, pooblašča za vodenje organov občinske uprave predstojnike ter odloča o njihovi izločitvi.

Tabela 1: INSTITUCIONALNA UREDITEV IN MOČ ŽUPANOV: INDEKS ŽUPANOVE MOČI

Država	K1	K2	K3	K4a	K4b	K5	K6	K7a	K7b	IŽM
Francija	2	0	2	1	1	2	2	1	1	12
Španija	2	0	2	1	0	2	2	1	1	11
Slovenija	2	0	1	1	1	2	2	1	1	11
Italija	2	0	2	0	1	1	2	1	1	10
Grčija	2	0	2	1	1	0	2	1	1	10
Avstrija (neposredne volitve)	2	0	1	1	0	2	2	1	0	9
Nemčija	2	1,5*	0	0,5	1	1	2	0	1	9
Anglija (model župan in kabinet)	2	0,5**	2	1	1	0	2	0	0	8,5
Belgija	0	0	2	1	1	2	2	0	0	8
Madžarska	2	0	2	1	1	0	2	0	0	8
Avstrija (posredna izvolitev)	0	0	2	0	1	2	2	0	0	7
Nemčija (zvezna dežela Hessen)	2	2	0	0	1	0	2	0	0	7
Poljska	2	0	0	1	0	0	2	0	1	6
Danska	0	0	0	1	1	2	2	0	0	6
Češka	0	0	0	0	1	2	2	0,5	0	5,5
Portugalska	2	0	0	0	0	0	2	1	0	5
Anglija (vodja-kabinet)	0	0	2	0	1	0	2	0	0	5
Anglija (alternativna ureditev)	0	0	2	0	1	0	2	0	0	5
Irska	0	0	2	0	1	2	0	0	0	5
Nizozemska	0	2	0	0	1	2	0	0	0	5
Švica	2	0	0	1	1	0	0	0	0	4
Švedska	0	0	2	0	1	0	0	0	0	3

* V samo dveh nemških deželah (Severno Porenje - Vestfalija in Spodnja Saška) imajo župani mandate, ki sovpadajo z mandatom sveta.

** V Angliji imajo neposredno izvoljeni župani štiriletni mandat. V nekaterih primerih volitve občinskih svetnikov sovpadajo z županskimi volitvami, v drugih ne. Iz tega razloga je ta spremenljivka ovrednotena z 0,5.

Vir: povzeto po Heinelt in Hlepas (2006: 38); podatki za Slovenijo: Kukovič (2014).

Kot je prikazano v Tabeli 1, je Slovenija skupno zbrala 11 enot (od možnih 14), kar jo uvršča v sam vrh sedemnajstih evropskih držav (pred njo je samo Francija; s Španijo si deli drugo mesto; za njo sta Italija in Grčija) glede institucionalno determinirane moči župana in posledično indeksa županove moči. To dokazuje, da se je v slovenski ureditvi lokalne samouprave težišče iz prevladujoče vloge predstavniskega telesa (občinskega sveta) v prvem mandatu premaknilo do najčistejše oblike županskega

sistema lokalne samouprave, v katerem je večina moči odločanja zbrana v izvršilnem organu. V Sloveniji je tok reform torej povzročil odmikanje parlamentarizma v ozadje in krepitev prezidencializma individualnega izvršilnega organa – župana.

Sklep

Analiza evropskih sistemov lokalnih oblasti pokaže, da se voditelji srečujejo s precej različnim okoljem in različnimi zgodovinskimi in kulturnimi koreninami. Vse bolj se uveljavlja tudi razlikovanje različnih konceptov lokalne demokracije (predstavniška, participativna, uporabniška in omrežna), ki predpostavljajo različne naloge, funkcije in reformne strategije za lokalno politično vodenje (Haus in Sweeting, 2006). Razlikujemo lahko tip močnega župana v politični (npr. Italija, Španija, Francija, Grčija itd.) in izvršilni (Nemčija, Anglija, Poljska, Madžarska itd.) različici; župani v južnem modelu lokalne samouprave so še vedno osredotočeni na predstavništvo interesov skupnosti in teritorialno podlago oblasti (moči), medtem ko se v preostali Evropi poudarjeno razvija njihova servisna vloga. To ne pomeni, da so institucionalne spremembe in reforme zaobšle kakšen del Evrope, pač pa obstajajo različne hitrosti, obseg in oblike teh sprememb. Pomemben kreator teh sprememb je vloga političnih strank, ki je marsikje ni lahko opustiti; vendar so v sistemih z neposredno izvoljenim županom vezi s strankami šibkejše.

Kljub temu povečana moč županov, ki je očitna v mnogih evropskih državah, ne pomeni amerikanizacije lokalnega vodenja v Evropi, tudi zaradi precej manjšega vpliva zasebnega sektorja, večje prepletenosti z višjimi ravni oblasti ter še vedno močno prisotne vloge političnih strank v lokalni politiki. Slednje še posebej velja za postkomunistične države Srednje in Vzhodne Evrope (npr. baltske države, Poljska, Madžarska), v katerih so politične stranke še danes ključni arhitekti lokalnih policy in še vedno ključni akterji lokalnih volitev. Poleg tega je v teh državah zaznati tudi strah pred močnim vodenjem, ki ga spremlja pomanjkanje koherentne vizije strukture lokalne oblasti (to je posebej vidno v baltskih državah; Litva npr., ki ima ene največjih enot lokalne oblasti v Evropi, potrebuje drugačen tip vodenja kot majhne občine v Latviji). Pawlowska in Radzik (2007) zato ugotavljata, da države s postkomunistično tradicijo glede njihovega konteksta delovanja (še vedno) najbolj odgovarjajo birokratskemu modelu lokalne oblasti, saj so lokalni funkcionarji večinoma upravno naravnani; zaradi močne vpetosti političnih strank in strahu pred močnim vodenjem pa tudi okolje lokalnih vodij ostaja konzervativno (torej hierarhično, funkcionalno orientirana birokracija, pomanjkanje inovativnega razmišljanja, čakanje na odločitve »od zgoraj«, torej z državne ravni, vera v moč zakona in ne v moč ljudi itd.).

Kljub temu, da lahko Slovenijo teritorialno in (na podlagi političnih režimov in ureditev) tudi tradicionalno (»path dependency«) umestimo v skupino držav novonastalih demokracij Srednje in Vzhodne Evrope, se glede institucionalne determinacije lokalne oblasti od njih razlikuje. Analiza prisotnosti političnih strank na lokalni ravni pokaže, da v Sloveniji narašča trend umikanja političnih strank z lokalne ravni oziroma vse večja uspešnost t. i. nestranskih županskih kandidatov in list za občinski svet (Haček in Kukovič, 2011: 390). Tokovi reform, ki so se zgodile v sistemu lokalne samouprave od njene ponovne vzpostavitve leta 1994 pa vse do danes, so prinesli krepitev lokalnega političnega vodenja izvršilne veje oblasti, združenega v individualen organ – v županu (model močnega župana), torej gre v Sloveniji za premik od parlamentarizma k močnemu prezidencializmu. To se lepo kaže tudi v primerjalni perspektivi, saj Slovenija (skupaj z državami južnega modela – Francijo, Španijo, Italijo in Grčijo) spada v sam vrh po indeksu institucionalno determinirane moči županov, kar nakazuje na prisotnost (post)napoleonske upravne tradicije. Tako Slovenija z neposredno izvoljenim (tako formalno kot neformalno) močnim županom zavzema unikatno držo na stičišču modelov držav Južne ter Srednje in Vzhodne Evrope.

LITERATURA

- Bäck, Henry (2005): The institutional setting of local political leadership and community involvement. V Haus, Michael, Hubert Heinelt in Murray Stewart (ur.), *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, 65–101. London: Routledge.
- Berg, Rikke in Nirmala Rao (2005): *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Denters, Bas in Lawrence Rose (ur.) (2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Houndmills, Basingstoke in Hampshire: Palgrave.
- Goldsmith, Michael J. in Edward C. Page (2010): *Changing government relations in Europe: From localism to intergovernmentalism*. New York: Routledge.
- Haček, Miro (2006): The Relationship between Civil Servants and Politicians in a Post-Communist Country: A Case of Slovenia. *Public Administration* 84 (1): 165–184.
- Haček, Miro (2012): The commitment of senior civil servants to democratic freedoms and equality. *Transylvanian review of administrative sciences* 35 (E): 93–106.
- Haček, Miro in Simona Kukovič (2011): Nestranski kandidati in liste na lokalnih volitvah v obdobju 1994–2010. *Teorija in praksa* 48 (2): 376–392.
- Haček, Miro in Simona Kukovič (2012): Analiza ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah. *Teorija in praksa* 49 (4–5): 670–681.
- Haus, Michael in David Sweeting (2006): Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies* 54 (2): 267–288.
- Heinelt, Hubert in Nikolaos – K. Hlepas (2006): *Typologies of Local Government*

- Systems. V Bäck, Henry, Hubert Heinelt in Annick Magnier (ur.), *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 21–42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- John, Peter in Francesca Gains (2006): *Leadership in Local Government: A Review of the Key Issues*. Edinburg: Scottish Executive.
- Kukovič, Simona (2014): *Institucionalno determinirana moč županov: indeks županove moči (rezultati študije)*. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara (2002): *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Page, Edward C. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, Edward C. in Michael J. Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Pawlowska, Agnieszka in Katarzyna Radzik (2007): *Institutional Models of Local Leadership - Comparative Analysis*. Dostopno preko http://www.dsp.unito.it/download/summer_pa_per_radzik.pdf, 29. maj 2014
- Self, Peter (1972): *Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Wollmann, Hellmut (2008): *Local Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective*. *Local Government Studies* 34 (2): 279–298.
- Wollmann, Hellmut (2009): *The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East*. V Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (ur.), *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President?*, 115–149. Brugge: Vanden Broele.
- Wollmann, Hellmut (2012): *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*. *Local Government Studies* 38 (1): 41–70.

VIRI

- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. L. RS 72/93. Dostopno preko <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>, 29. maj 2014.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>, 29. maj 2014.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20074693>, 29. maj 2014.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi. Ur. l. RS 14/1995. Dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199514&stevilka=677>, 1. november 2014.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi. Ur. l. RS 74/1998. Dostopno preko <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO562#>, 1. november 2014.