

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SIMON MIŠE

**DELOVANJE MESTNE OBČINE
LJUBLJANA**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SIMON MIŠE
Mentor: izr. prof. Dr. MARJAN BREZOVŠEK

**DELOVANJE MESTNE OBČINE
LJUBLJANA**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2005

KAZALO

UVOD	5
1 METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR	6
2 TEORETIČNA OPREDELITEV	8
2.1 DEMOKRACIJA	8
2.1.1 POLITIČNE PRAVICE	9
2.1.2 POLITIČNA DECENTRALIZACIJA	11
2.2 LOKALNA SKUPNOST	13
2.3 LOKALNA SAMOUPRAVA	15
2.3.1 POTEK UVAJANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	17
2.4 OBČINA	19
2.5 POLITIČNA PARTICIPACIJA	21
2.6 INTERESNE SKUPINE	24
3 ZAKONODAJNA UREDITEV	26
3.1 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE	27
3.2 DELOVANJE OBČINE – ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI	28
3.3 OBČINSKI ORGANI – OBČINSKI SVET	34
3.3.1 ŽUPAN	36
3.3.2 NADZORNI ODBOR	37
3.4 OBČINSKA UPRAVA	38
3.5 ZAKON O GLAVNEM MESTU	39
3.6 PARTICIPACIJA V ZAKONODAJI	40
3.6.1 LOKALNE VOLITVE	42
3.6.2 NEPOSREDNE OBLIKE ODLOČANJA	43
3.7 PRIPOROČILO SVETA EVROPE	44
4 POTEK ANALIZE IN RAZISKOVALNI REZULTATI	47
4.1 NALOGE MESTNE OBČINE LJUBLJANA	48
4.2 MESTNI SVET	52
4.3 ŽUPANJA	54
4.4 NADZORNI ODBOR IN VOLILNA KOMISIJA	55
4.5 ČETRTE SKUPNOSTI	57
4.6 POSREDNA IN NEPOSREDNA PARTICIPACIJA	60
4.7 PRIMERJAVA S PRIPOROČILO SVETA EVROPE	62

5 ZAKLJUČEK	66
6 LITERATURA	68
PRILOGA: ANKETA	

UVOD

»Proučevanje lokalnih razsežnosti politike ni stalnica niti pri nas niti v svetu. Čeprav se je demokracija rodila s polisom (mestom – država), je z nastankom nacionalne države konflikte in odločitve prestavila na centralni nivo. Zato je »lokalna politika« dolgo časa veljala za »pritlehno politiko« (nižje vredno) v primerjavi z »visoko politiko«, ki se odvija na vsedržavni ravni, v okviru parlamentov in vlad« (Brezovšek, 2004: 9).

Naraščanje pozornosti za lokalno politično življenje je posledica nekaterih premikov, ki so značilni za sodobne demokracije, pri čemer gre predvsem za vse večji pomen participacije na lokalni ravni. Lokalna politika kot področje oblikovanja demokracije ima tako vzgojno vrednost kot tudi veliko zmožnost za ustvarjanje identitete oziroma občutka pripadnosti lokalni skupnosti in posredno državi. Poleg zbujanja občutka pripadnosti imajo lokalne skupnosti tudi pomembno vlogo pri zagotavljanju večjega dela javnih storitev. Načelo subsidiarnosti je bilo tisto, na katerega so se sklicevali pri zagotavljanju ideje, po kateri je lokalna raven najprimernejša za posege, katerih cilj je reševanje problemov prebivalcev lokalne skupnosti.

Centralni nivo oblasti se nahaja predaleč, da bi primerno razumel vse želje in potrebe svojih državljanov. Še danes se nadaljuje in izpopolnjuje prepričanje, da je lokalna oblast tista, ki bolje razume in prisluhne potrebam prebivalcev, pri reševanju njihovih problemov, ter je učinkovitejša pri zagotavljanju storitev.

Lokalna skupnost je družbeni pojav – sociološka kategorija ali realnost – realna entiteta. Obstaja, ne glede na to, ali jo država priznava, ker je to naravna skupnost. Lokalne skupnosti so nastale daleč nazaj v zgodovini, po sociologiji še pred državo, po naravi stvari, zaradi skupnega bivanja ljudi. Ljudje so se nujno povezovali v te skupnosti v začetku zaradi varstva pred sovražniki, varstva imetja, solidarne medsebojne pomoči in podobno. Od nekdaj so imele lokalne skupnosti izvorni delokrog. Opravljali so naloge, povezane s skupnim sobivanjem ljudi in njihovih družin.

Zaradi vse večje pomembnosti lokalne skupnosti, ki jo ima pri razvoju demokratičnosti sistema, bom orisal delovanje lokalne skupnosti Mestne občine Ljubljana. Pri omenjenem orisu ne morem mimo razvoja politične participacije in udejstvovanja občanov v političnem lokalnem življenju na primeru Mestne občine Ljubljana.

1 METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR

Temeljni raziskovalni problem diplomske naloge so možnosti participacije državljanov na lokalnem nivoju. Na kratko bom predstavil pomen in razvoj lokalne demokracije. Za doseg raziskovalnega cilja se seznanimo z delovanjem lokalne skupnosti na primeru Mestne občine Ljubljana, ter možnostmi, ki se občanom ponujajo za njihovo participacijo.

Po kratkem uvodu in metodološkem načrtu sledi prvi del naloge. Teoretična opredelitev osnovnih pojmov, kot so: demokracija, politične pravice, politična decentralizacija, lokalna skupnost, lokalna samouprava, občina, politična participacija in interesne skupine, ki so na svoj način povezani s pojmom lokalne demokracije. Za pojasnitev osnovnih pojmov bom uporabil:

- *deskriptivno metodo,*
- *študijo relevantne literature in*
- *sekundarno analizo.*

Teoretični opredelitvi pojmov sledi poglavje o zakonodajni ureditvi. Na tem mestu bom poleg obstoječe zakonodajne ureditve v Republiki Sloveniji (Zakon o lokalni samoupravi), predstavil tudi Evropsko listino o lokalni samoupravi in priporočilo Sveta Evrope. Na relacijo med omenjenima političnima nivojema se nanaša tudi prva hipoteza.

HIPOTEZA 1: Razvoj lokalne samouprave na primeru Mestne občine Ljubljana sledi evropskim trendom razvoja lokalne samouprave.

Za preučevanje teh dokumentov bom uporabil:

- *metodo analize vsebin pisnih virov,*
- *analizo vsebin internetnih strani.*

Empirični del diplomske naloge je razdeljen na dva dela. V prvem delu je orisano delovanje občinskih organov. Slednje je potrebno, da ugotovimo, kje so možnosti participacije občanov. V drugem delu pa predstavljam dejansko uporabo možnosti participacije občanov pri odločanju o lokalnem javnem življenju. Pri empiričnem delu se bom posluževal:

- *metode anketnega zbiranja podatkov* (anketa, ki bo namenjena predsednikom četrtnih skupnosti Mestne občine Ljubljana),
- *statistične obdelave,*
- *grafičnega prikaza in*
- *analize obstoječih statističnih podatkov.*

Pri analizi pridobljenih statističnih rezultatov si bom pomagal tudi z naslednjimi hipotezami:

H 2: Kljub zadovoljivi zakonski ureditvi se sredstva neposredne oblike demokracije v Mestni občini Ljubljana zelo redko uporabljajo.

H 3: (Zaradi vse splošne politične apatije) Občani v Mestni občini Ljubljana kažejo vse manj interesa po politični participaciji, kot sredstvu za oblikovanje lokalne javne politike.

Potrditvi oziroma zavrnitvi hipotez sledi zaključna misel, in nato še seznam v diplomii uporabljene literature.

2 TEORETIČNA OPREDELITEV

2.1 DEMOKRACIJA

Demokracija je oblast, izpeljana iz ljudstva. Oblast izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo (Porta, 2003). Iz tega sledi, da bi demokracija morala slediti ujemanju med političnimi odločitvami na eni in željami prebivalstva na drugi strani. Oblast, ki se je sposobna odzvati državljanom, bi morala biti sposobna zagotavljati, da lahko vsakdo oblikuje lastne prioritete, jih predstavi sodržavljanom in nosilcu oblasti. Ti dve lastnosti pa predstavljata tretjo, politično participacijo, da bi vsi imeli enak vpliv na delovanje oblasti. Volitve imajo v predstavniki demokraciji osrednjo vlogo. Svobodne in poštene volitve ter institucije, ki jih oblikujejo izvoljeni, so neizogibno zagotovilo demokracije.

Demokracija ima svoj jasen cilj, koristila naj bi ljudstvu. V tej svoji jasnosti je veliko človeških preprek (nacionalizem, rasizem, verska nasprotja, seksizem ...), ki jih je potrebno odpraviti, da bi dosegli cilj demokracije. Demokracija postaja organizem, ki doživlja svojo evolutivno pot (Porta, 2003).

Demokracije se niso razvijale zgolj s širjenjem volilnih pravic. Uveljavilo se je še vrsto drugih pravic, državljske pravice, politične in socialne pravice, ki dandanes veljajo za temeljne. Po Bendixovem (Porta, 2003: 41) mnenju je osemnajsto stoletje tisto, v katerem pride v zgodovini zahodne Evrope do zasuka velikih razsežnosti. Pred tem obdobjem je bil množicam zaprt dostop do opravljanja političnih funkcij. Od začetka francoske revolucije (1789 – 1794), ki je prinesla nova načela demokracije, pa so ljudje postali državljani in v tem smislu pripadniki politične skupnosti. Širjenje državljskih pravic na nižje razrede je gotovo povezano z opredelitvijo države kot nacije, podložnikov pa kot državljanov. Pripadnost skupni naciji je zahtevala postavitve sistema pravic in dolžnosti, ki so skupne vsem pripadnikom iste nacionalne skupnosti. Pot k širjenju državljanstva je bila in še vedno je dolga in postopna. Državljanji so obravnavani kot skupine, ki so polnopravni pripadniki skupnosti.

Državljske pravice se pojavijo, ko se pojavi pravica do enakosti pred zakonom, vendar pa je pravno enakost spremljala socialna in gospodarska neenakost, ki je ustvarjala napetosti v prid polnemu vstopu nižjih razredov na vsedrjavno prizorišče. Deprivilegirana množica ljudi je tako postala gonilni motor evolucije političnega sistema in odnosa vladajočih v razmerju do večinski množici. »Oblast izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za

ljudstvo«. Vstop množice v zgodovino se odvija v okviru počasnega širjenja treh zvrsti pravic, ki po T. H. Marshallu (Porta, 2003: 42) sestavljajo državljanske pravice.

- *civilne pravice*: pravice, ki zagotavljajo individualno svobodo (osebna svoboda, svoboda govora, misli in vere, pravica do lastnine ...)
- *politične pravice*: predvsem pravica do udeležbe pri izvajanju politične pravice,
- *socialne pravice*: pravica človeka, da živi življenje civiliziranega bitja v skladu z merili, ki prevladujejo v družbi.

Z vstopom velikega števila ljudi v politični sistem se je pojavila potreba po institucionalizaciji posameznih pravic. Tako so institucije, ki so najtesneje povezane s civilnimi pravicami sodišča, političnimi pravicami, nacionalni in lokalni parlamenti, ter socialnimi pravicami, izobraževalni sistemi in socialne službe.

2.1.1 POLITIČNE PRAVICE

Ljudska suverenost je ideološko načelo, ki označuje ljudstvo kot nosilca suverene oblasti v posamezni, družbeno urejeni skupnosti. Z njim se izraža zamisel, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Nosilci oblasti so s strani ljudstva pooblaščenji izvajalci državne oblasti; na tej zamisli je zgrajen model demokratične oblike političnega sistema. Osvajanje političnih pravic se je odvijalo prek širjenja volilne pravice. To je bil počasen proces preseganja vrste ovir, ki so omejevale obseg volilnega telesa. Na začetku so bili vir participacije lastnina zemljišča, kapital. Ljudska suverenost je tudi moderni način idealizacije državne oblasti, ki poskuša v kar največji meri doseči konsenz prebivalstva. Suverenost lahko torej opredelimo kot najvišjo, neomejeno in neodvisno oblast. Za razliko od državne suverenosti, ki obeležuje najvišjo oblast v družbi, označuje ljudska suverenost nosilca državne oblasti, to je ljudstvo.

Načelo ljudske suverenosti je bilo prvič proglašeno v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana¹, ki jo je sprejela francoska narodna skupščina 26. 8. 1789. Francoska revolucija je uveljavila pravico do individualnega glasu, ki pa je bil nato omejen na temelju vrste načel (izobrazba in spol). V 3. členu je določila: »Vsa suverenost izvira iz ljudstva. Nobeno telo,

¹ La déclaration des droits de l'homme et du citoyen

noben posameznik ne more izvrševati oblasti, ki ne izhaja neposredno iz ljudstva.« (Grad in drugi, 1999).

Številne države so kasneje sprejele načelo Ljudske suverenosti in danes je to eno temeljnih načel v veliki večini sodobnih ustav. Načelo ljudske suverenosti, kot so ga zapisali v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana, opredeljujejo na tak ali drugačen način vse demokratične ustave na svetu. Nekatere ustave na bolj splošen način, druge pa to načelo bolj ali manj razčlenjujejo oziroma prepisujejo tudi način in organe izvrševanja suverenosti.

Prva ustava Slovenije iz leta 1947, kot federalne enote znotraj SFRJ, je načelo pravic suverenosti opredelila na način, kot ga je poznala že francoska deklaracija o pravicah človeka in državljana: »V SR Sloveniji izhaja vsa oblast iz ljudstva in pripada ljudstvu.« (Grad in drugi, 1999). Prva ustava je določala le posredne oblike izvrševanja oblasti, ne pa tudi neposrednih oblik.

V ustavnopravni teoriji vseh demokratičnih držav razlikujemo dva načina izvrševanja ljudske suverenosti, ki predstavljajo temelj političnih pravic. Ljudstvo lahko uresničuje oblast, sodeluje pri nastajanju javnih politik, tako da samo neposredno izvršuje vse ali del političnih nalog – *neposredna oblika* (npr. referendum, ljudska iniciativa ...). Prevladujoč način normativnega in dejanskega uresničevanja načela ljudske suverenosti v vseh sodobnih demokracijah je sistem političnega predstavništva oziroma *posredne oblike*. S koncepcijo deljene suverenosti bi bila v skladu samo uporaba neposredne demokracije, medtem ko je s koncepcijo nedeljene ljudske suverenosti skladna neposredna in posredna demokracija.

Uvedba delavskega samoupravljanja je vplivala tudi na opredelitev načela ljudske suverenosti v ustavnem zakonu iz leta 1953. Ljudstvo kot izvor oblasti je zamenjalo »delavsko ljudstvo«, s čimer se je želela poudariti razredna narava oblasti. Ustavi iz let 1963 in 1974 pa sta vsaka posebej konkretizirali nosilca oblasti, delovno ljudstvo in kasneje delavski razred: »Delavski razred in vsi delovni ljudje uresničujejo oblast in upravljajo druge družbene zadeve organizirani v organizacije združenega dela in druge samoupravne organizacije in skupnosti ter v razredne in druge družbenopolitične in družbene organizacije.« (Grad in drugi, 1999). Med načine uresničevanja neposredne demokracije je ustava prištevala zборе, referendum in druge oblike osebnega izvajanja na različnih ravneh.

Nova ustava RS iz leta 1991 je načelo ljudske suverenosti opredelila na način, ki prevladuje v večini sodobnih demokratičnih ustav: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljeni in državljanke jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno,

izvršilno in sodno.«² Ustava dosledno sprejema načelo ljudske suverenosti kot suverenost vseh državljanov. Oblast prepušča ljudstvu Slovenije, izvajanje oblasti pa prenaša na slovenske državljane in državljanke (na volivce). Ti lahko izvajajo svojo politično pravico bodisi neposredno ali posredno preko svojih predstavnikov.

V večini držav prihaja do prepletanja predstavniškega vladanja (posredna oblika izvrševanja ljudske suverenosti) in neposredne demokracije (zlasti preko referendumov). Ker si dandanes težko predstavljamo vodenje države le na en »skrajšen« način, prihaja do političnega okolja, ki vzpodbuja neposredno sodelovanje ljudstva pri sprejemanju pomembnejših političnih odločitev v državi. Po enem od pojmovanj demokracije velja, da je dostop na splošno toliko lažji, kolikor bližja je državljanu upravna enota (Porta, 2003).

2.1.2 POLITIČNA DECENTRALIZACIJA

Pozornost, posvečena politiki lokalne skupnosti, ni bila stalnica. Čeprav se je demokracija rodila s polisom (grško-mesto), je nastanek nacionalne države konflikte in odločitve prestavil na centralno raven. Zato obstoj lokalne politike ni samoumeven.

Dandanes pri obravnavanju ozemeljske razsežnosti vladanja, ugotovimo, da sleherni država prepušča pooblastila, v različnem obsegu, lokalnim organom oblasti. Šele devetnajsto stoletje prinese ustanavljanje oziroma krepitev izvoljenih organov lokalne oblasti, ki jo začnejo pojmovati kot *samoupravno skupnost* (Porta, 2003). Vsaka ureditev lokalne samouprave je specifična, kot je bil specifičen njen razvoj v posamezni državi, tako ne moremo govoriti o enem modelu lokalne samouprave, ki bi bil uporaben za vse družbe. Že znotraj Nemčije se ureditev lokalne samouprave razlikuje v posameznih deželah. Te razlike izvirajo iz dejstva, da je bila Nemčija po 2. svetovni vojni razdeljena na več con, ki so jih obvladovale posamezne zavezniške sile, zato zasledimo francoski in ruski vpliv. Te razlike se nanašajo na način izvolitve organov, na samo shemo organov v občini, na financiranje ...

V nekaterih primerih je bil razvoj lokalne samouprave od spodaj navzgor (Nemčija), ko si mesta izborijo vse več pravic, vse več avtonomije. V Angliji je bil ta proces obraten, od zgoraj navzdol kot tudi v Franciji. Čeprav gre za različne ureditve, pogojene z različnim razvojem, v demokratičnih svobodnih državah poteka decentralizacija, ki prinaša tudi fiskalno decentralizacijo.

² Ustava Republike Slovenije člen 3 - Uradni list RS, št. 33/1991

Dojemanje lokalne oblasti, kot življenjsko pomembnega področja politične znanosti, je bilo na začetku šestdesetih let dvajsetega stoletja še nesmisel. Stanje se je začelo spreminjati na sredini šestdesetih let, ko se je pozornost preusmerila na dejansko delovanje lokalne oblasti in ko je prišlo do razcveta raziskav o lokalnih javnih politikah. Prihajalo je do trenj med centrom politične moči in obrobjem. Naraščajoča pozornost, ki so jo posvečali lokalni politiki, je posledica nekaterih premikov, značilnih za sodobne demokracije. Predvsem je šlo za vse večji pomen participacije na lokalni ravni. Državljeni bodo delovali s tisto ravno, ki jim je najbližja, centralistična država pa se nahaja daleč od svojih državljanov.

Lokalni organi imajo za državljanke izjemno pomembno nalogo, ko jim zagotavljajo večji del javnih storitev. Načelo subsidiarnosti je bilo tisto, na katerega so se sklicevali pri zagovarjanju ideje o lokalni samoupravi. Načelo subsidiarnosti je dobro izhodišče za oceno posameznih ureditev lokalne samouprave. Gre za stalni razmislek o tem, kakšna naj bodo razmerja med posameznikom in različnimi ravnmi ali nivoji oblasti. Že od nekdanj velja, da oblast ne sme posegati v avtonomijo posameznika. Posameznik je opremljen z vrsto nedotakljivih svoboščin in pravic, ki jih morata spoštovati lokalna in državna oblast. Za razmerja med različnimi oblastmi pa po načelu subsidiarnosti velja, da naj imajo lokalne oblasti široko avtonomijo, to je da urejajo in opravljajo vse javne zadeve razen tistih, ki se lahko učinkoviteje in racionalneje opravljajo na višji ravni oblasti. Višja oblast ima tudi dolžnost pomagati nižji oblasti, da se usposobi za opravljanje določenih javnih zadev. V teoriji govorimo tudi o tako imenovani demokraciji od spodaj navzgor (bottom up democracy). Načelo subsidiarnosti je pogled od spodaj navzgor. Načelo decentralizacije pa je pogled od zgoraj navzdol, ki se kaže skozi prenašanje javnih zadev z državnih na nižje ravni oblasti. Decentralizacija je proces uresničevanja načela subsidiarnosti. Lokalne oblasti so razvijale prepričanje, po katerem naj bi bolje poznale potrebe svoje skupnosti, podpirale politično participacijo ter bile dovetnejše, odgovornejše pa tudi učinkovitejše pri zagotavljanju storitev. Države so na svoj način in obseg začele prenašati odgovornost na lokalne skupnosti. Pri tem pa načelo subsidiarnosti narekuje, da s prenosom odgovornosti, za opravljanje določene naloge, temu priskrbi tudi ustrezna sredstva (Vlaj, 2004).

2.2 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost je naravna življenjska skupnost, nastala z naselitvijo ljudi na določenem območju, ki je bistveno manjše od območja države. Lokalne skupnosti se znotraj države zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalstva, saj imajo naravno lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij kot tudi velika mesta in celo velemesta (Grad, 1998).

Ozemlje je bistvena sestavina lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti se začno v evropskem kulturnem prostoru od 12. stoletja dalje boriti z državo. Tako si v srednjem veku zlasti mesta pribore npr. pravico do organizacije sejmov. Močnejše se začne razvoj od 17. stoletja dalje. Obstajal je rek, da mestni zrak osvobaja ali da mesto varuje pred dolgo roko monarhije. To kaže, da se je v mestih začel spopad z absolutistično državo, monarhijo. Nastopi obdobje meščanskih revolucij, ki osvobodijo ljudi tlačanskih odnosov. V 19. stoletju in nadaljnjih pa država sama uvidi, da je lokalna samouprava zanjo koristna, ker se del državnih nalog (npr. pobiranje davkov) učinkoviteje opravlja s pooblastili lokalnim skupnostim. Na našem območju je lokalna samouprava v obliki krajevnih občin nastala začasa Avstro-ogrske v 2. polovici 19. stoletja na podlagi cesarskega zakona. Ustanovljene so bile majhne občine, ki so imele svoje organe in so skrbele za lokalne zadeve (varstvo pred požarom, pitna voda, kanalizacija), en del nalog pa tudi za državo (nabor). Avstrijski model lokalne samouprave je težil k majhnim občinam (krajevnim skupnostim) (Šmidovnik, 1995).

Lokalna skupnost je skupnost ljudi na določenem ozemlju, ki jih povezujejo skupni interesi oziroma kjer nastajajo potrebe, ki jih lahko zadovoljijo le skupaj. Med ljudmi se splete mreža medsebojnih odnosov in kjer obstaja zavest o pripadnosti tej najnižji teritorialni skupnosti (Virant, 2002).

Lokalno skupnost dandanes označuje pet bistvenih elementov, kar velja sicer za vsako teritorialno skupnost:

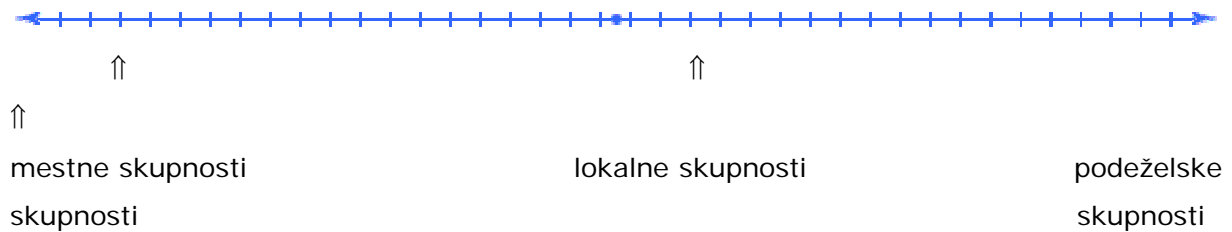
- ozemlje,
- prebivalci,
- skupni interesi in potrebe,
- zavest o pripadnosti,
- pogoji za organiziranje dejavnosti javnih služb za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb.

Lokalno skupnost predstavljajo prebivalci podeželske vasice ali pa gosto poseljena mesta, kot je Ljubljana oziroma milijonski Pariz. Te ljudi povezujejo elementarni problemi, ki jih je treba reševati na skupen način. V osnovi so elementarne potrebe skupne vsaki lokalni skupnosti ne glede na njeno velikost in število prebivalcev. Osnovne potrebe so: potrebe po varnosti (osebni in premoženjski), po redu in miru, komunalni opremljenosti (preskrba s pitno vodo, energijo, osnovna šola, odvoz smeti, vzdrževanje poti, pokopališč itd). »Z rastjo naselij in z razvojem družbe se te potrebe večajo in širijo /.../ razumljivo je, da so elementarne potrebe ljudi v mestih neprimerno številnejše, zahtevnejše, raznovrstnejše, kajti tudi skupno življenje ljudi v mestu je neprimerno bolj zapleteno in zahtevno.« (Šmidovnik, 1995: 20)

Potrebe, ki nastajajo v lokalni skupnosti, zadovoljujemo z dejavnostmi. Slednje je mogoče opravljati povsem neformalno, amatersko, z medsebojno pomočjo ali pa se potrebe zadovoljujejo v organizacijskih oblikah, ki delujejo strokovno in načrtno kot javne institucije, ki jih organizira in vzdržuje oblast v lokalni skupnosti. Prav v načinu delovanja, se pokaže razlika med lokalno skupnostjo, ki je družbeni pojav, in živi ter deluje ne glede na to, ali jo država prizna kot temeljno teritorialno enoto. »Če je lokalna skupnost institucionalizirana kot občina, potem pač ta prevzame zadovoljevanje največjega števila navedenih potreb ljudi v lokalni skupnosti za svoje samoupravne oziroma upravne naloge.« (Šmidovnik, 1995: 21)

Lokalne skupnosti ločimo na temeljne lokalne skupnosti (občine) in širše lokalne skupnosti (katere označuje prav tako 5 elementov samo na širšem področju). Širše lokalne skupnosti se po svetu različno imenujejo (provincije, okrožja, pokrajine, deželni okrajji, regije). Dolgo se je ločevalo temeljne lokalne skupnosti na podeželske ali ruralne in mestne ali urbane skupnosti. Temu razlikovanju na dve skupini rečemo s tujko *dihotomija*. Dihotomija predstavlja ločevanje na podeželske skupnosti in mestne skupnosti. To razlikovanje je temeljilo na značilnostih življenja v eni ali drugi vrsti, na prevladujočo proizvodno aktivnost, na način poselitve, na gostoto poselitve. Z razvojem lokalnih skupnosti se razlike manjšajo. Takšna delitev danes ni več aktualna. Dihotomijo je zamenjala teorija urbano-ruralnega kontinuma. Kar pomeni, da ob še vedno prisotnih tipičnih podeželskih skupnostih in tipičnih mestnih skupnostih, obstajajo tudi lokalne skupnosti, ki imajo značilnost enega in drugega tipa torej ni ostre meje med mestnimi in podeželskimi skupnostmi (Vlaj, 2004).

Slika 2.1: Premica lokalnih skupnosti



To teorijo ponazorimo s premico (slika 2.1), ki ima na eni strani tipične mestne skupnosti, na drugi strani pa tipične podeželske skupnosti vmes pa veliko število lokalnih skupnosti, ki jih ne moremo razvrstiti ne v eno ne v drugo skupnost. Vse bolj pa prevladujejo urbane skupnosti. V Evropi kar 60 % prebivalcev živi v mestih, v ZDA je ta procent še večji. Pri nas lahko rečemo, da 50 %. V Evropi je sicer pravilo dvonivojska lokalna samouprava, enonivojska lokalna samouprava je le v manjših državah, ki so gospodarsko, kulturno, jezikovno, geografsko enoten prostor: Malta, Andora, San Marino, Islandija, Švica ...

Lokalna skupnost je torej družbeni pojav. Zavest o pripadnosti določeni lokalni skupnosti pomeni ne samo subjektivni občutek pripadnosti, ampak tudi uresničevanje medsebojne solidarnosti in možnost aktivnega vključevanja v lokalno javno življenje.

2.3 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je pravni pojem. Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave, njen subjekt. Lokalna samouprava pa pomeni pravico do avtonomnega urejanja in opravljanja dela javnih zadev. To pravico dobi lokalna skupnost od države z zakoni in drugimi odločitvami državnih organov. V sodobnem svetu je pravna podlaga v demokratičnih državah dana že z ustavo. Nova slovenska ustava je uvedla nov sistem lokalne samouprave. Občino postavlja v vlogo temeljne enote lokalne samouprave³. Ustava zagotavlja lokalnim skupnostim določeno stopnjo avtonomije. Zato tudi lahko rečemo, da je lokalna samouprava posebna avtonomna javno-pravna sfera, kar v teoriji štejemo kot temelj vsakega demokratičnega sistema. Preoblikovanje in razvoj lokalne samouprave v Sloveniji poteka vse od leta 1994, ko je bila ustanovljena služba vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave. »Iz pojma

³ Ustava Republike Slovenije člen 9 - Uradni list RS, št. 33/1991

lokalna samouprava izhaja, da gre za takšno obliko upravljanja, pri kateri se lokalna skupnost sama upravlja, seveda le glede lokalnih zadev.« (Brezovšek, 2004: 5) Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države. Eno temeljnih demokratičnih načel pa predstavlja pravica državljanov, da sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev.

Lokalna samouprava v sodobnem svetu je individualna pravica državljana do udeležbe pri odločanju o lokalnih javnih zadevah. Omenil sem že, da je demokracija oblast, izpeljana iz ljudstva in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Idealno bi bilo, da bi prebivalci lokalne skupnosti izvajali oblast sami neposredno, da bi vse odločitve sprejemali v celoti sami. Vendar to v sodobni lokalni skupnosti ni mogoče izpeljati. Zato tudi na lokalnem nivoju uporabljamo posredno obliko izvrševanja oblasti. V Slovenskem primeru izvira iz ustavne pravice ljudi do udeležbe pri odločanju v javnih zadevah naprej na državni in nato lokalni ali krajevni ravni. Uresničujemo jo z demokratičnimi volitvami, posredno preko izvoljenih organov in neposredno z referendumi, zbori občanov in z državljansko ali ljudsko iniciativo oziroma pobudo⁴. Neposredno se najbolj uresničuje na lokalni ravni, ki je ljudem najbližja. Pravica do lokalne samouprave pa je tudi kolektivna pravica, to je pravica lokalnih skupnosti do avtonomnega delovnega področja.

Lokalna samouprava je pravni pojem, ki ga definira Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je ratificirala tudi RS (1. 3. 1997). To listino je pripravila stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (leta 1994 poimenovana kongres lokalnih in regionalnih oblasti). Sprejeta je bila leta 1985, veljati je začela leta 1988. Cilj te listine je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalne oblasti, ki predstavljajo državljanom najbližji nivo uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri odločanju. Listina izhaja iz dejstva, da človek najprej izvira iz lokalne skupnosti, ki mu dovoljuje udeležbo pri odločanju o zadevah, ki se neposredno nanašajo na njegovo dnevno življenje. Zavzema se za to, da bi bilo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in da bi bila temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določena v zakonih in ustavi. Evropska listina pomeni skupek evropskih standardov na področju lokalne samouprave. To so standardi, ki se nanašajo na porazdelitev pristojnosti v skladu z načelom subsidiarnosti. V današnjem svetu se poudarja vloga lokalne in regionalne demokracije kot pogoj za demokratičnost neke družbe. Lokalna demokracija je pogoj za pravo demokracijo, izhaja pa iz posameznika kot avtonomnega bitja, ki je opremljen z demokratičnimi svoboščinami in pravicami, ki jih morata spoštovati lokalna in državna oblast.

⁴ 3. člen Evropske listine lokalne samouprave

Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice ter svoboščine lokalnih oblasti. Vprašanja, na katere daje odgovore EU- listina so:

- kaj je lokalna samouprava,
- od kje lokalna samouprava dobiva oblast,
- na koga se nanaša lokalna samouprava,
- kaj so pooblastila in odgovori lokalnih oblasti,
- kdo zagotavlja lokalno samoupravo,
- kako delujejo lokalne oblasti,
- kateri viri so na razpolago lokalnim oblastem,
- kdo nadzira lokalne oblasti,
- kako je zavarovana lokalna samouprava,
- kako sodelujejo lokalne oblasti,
- ali se meje lokalne oblasti lahko spremenijo,
- kakšen je prispevek EU listine lokalne samouprave. (Vlaj, 1997: 216)

2.3.1 POTEK UVAJANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Strokovne priprave za uvedbo nove lokalne samouprave so se začele že leta 1989. Skupščinam, takrat še v delegatskem sistemu, je bil predlagan projekt eksperimentalne občine. Šlo je za projekt, da bi nov sistem preizkusili v nekaj izbranih občinah, preden bi šli na celotno reformo. Gre za zakonodajni eksperiment, ki ga poznajo v Veliki Britaniji, v skandinavskih državah, ki ga preizkušajo, kadar gre za pripravo radikalnih ali temeljnih reform. Žal politika ni sledila nasvetom o uvedbi eksperimentalnih občin. Projekt ni bil sprejet, je pa dal bogato podlago za zakon o lokalni samoupravi in za pripravo modela členitve Slovenije na nove občine.

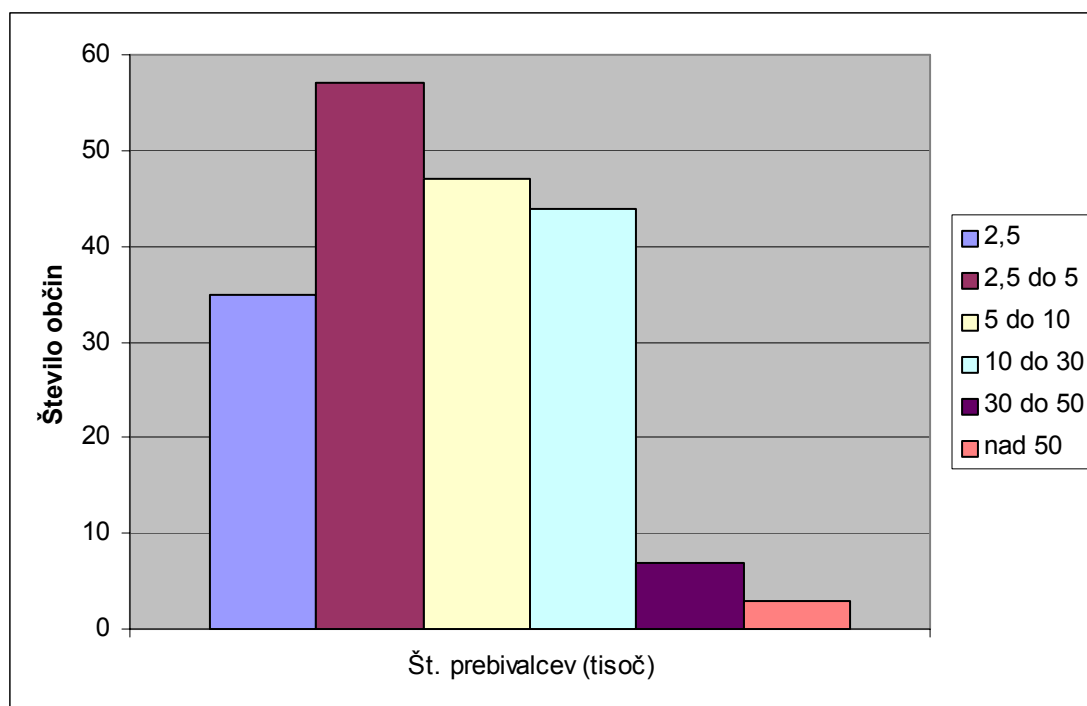
Tako je nastal predlog za ustanovitev 340 občin v Sloveniji, v čem so se volivci izrekli na referendumu maja 1994. Volivci so zavrnil predlog oz. model, referendum je uspel le na 111 od 339 referendumskih območjih. Takrat ni bil izveden referendum v občini Koper.

Poseglo je ustavno sodišče, ki je razveljavilo 13. člen zakona o lokalni samoupravi in naložilo zakonodajalcu DZ, da pripravi jasne zakonske pogoje za ustanovitev novih občin. Tako je bil pripravljen in sprejet nov 13. člen z osmimi vsebinskimi pogoji in dodatni nov 13. a člen s količinskimi pogoji (najmanj 5.000 prebivalcev). Ustavno sodišče je tudi zavzelo stališče, da je referendum, ki ga predvideva ustava za ustanovitev občine, poizvedovalne

narave. Njegov izid ni zavezujoč za državni zbor, ustavno sodišče tudi ni terjalo ponovitve referendumov. Na novi zakonski podlagi je vlada pripravila predlog za ustanovitev 163 občin. Poslanci Državnega zbora pa dvajsetih vladnih predlogov niso sprejeli. S svojimi amandmaji so ustanovili več občin mimo zakonskih pogojev (npr. Občina Osilnica ima 400 državljanov). Državni zbor je ravnal arbitrarno (samovoljno) v teh primerih. Ustanovil je prvih 147 občin, ki jim je leta 1998 dodal še 45 dodatnih občin.

Ustavno sodišče je sprejelo po ustanovitvi 147 občin, 80 pritožb in je v svoji novi odločbi terjalo, da DZ popravi pravno mrežo občin do naslednjih lokalnih volitev, ki so bile leta 1998. Ustavno sodišče ni razglasilo vseh občin za neustavne, čeprav je v izreku odločbe zapisalo, da sta 2. in 3. člen zakona o ustanovitvi občin v neskladju z ustavo. Drugi člen navaja 136 navadnih, 3. člen pa 11 mestnih občin. V letu 1998 pa je ustavno sodišče v bistvu razveljavilo zakonske pogoje za ustanovitev občin. V svoji odločbi je zavzelo stališče, da nekemu območju, ki želi postati občina, ni treba izpolnjevati vseh pogojev in je pri tem izrecno omenilo šolo, zdravstveni dom. Na ta način je ustavno sodišče odprlo prostor zahtevam po ustanovitvi novih in novih občin. Vlada se je zavzemala za čim manj izjem, občin z manj kot 5000 prebivalcev. Državni zbor pa je ustanovil kar 92 občin z manj kot 5000 prebivalcev.

Graf 2.1: Število občin glede na število prebivalcev



Vir: (2004) Statistični letopis Slovenije 2004, Statistični urad RS, Ljubljana

Po razredih imamo občine (glej graf 2.1) do 2.500 prebivalcev 35, od 2.501 do 5.000 prebivalcev 57 občin, od 5.001 do 10.000 prebivalcev 47, od 10.001 do 30.000 prebivalcev 44 od 30.001 do 50.000 prebivalcev 7 in nad 50.000 prebivalcev 3 občine. Ljubljana ima 278000 prebivalcev.

Primerjalno gledano z Evropske unije so države z majhnimi občinami in države z velikimi občinami. Poseben primer je Nemčija, ki ima tako majhne kot velike občine. Evropa je problem majhnih občin reševala na 4 načine (kronološko so ti načini tudi tako potekali):

1. združevanje občin v večje občine,
2. vzpostavitev II. ravni, to je ustanovitev regij,
3. državne subvencije in dotacije šibkejšim in revnejšim,
4. krepitev medobčinskega sodelovanja (sedaj je to tudi trend v Evropi).

2.4 OBČINA

Občina predstavlja temeljno celico samoupravne skupnosti in je sama po sebi naravna skupnost. Za občino so značilne tri sestavine:

1. da je občina glavni oziroma najpomembnejši tip (oblika) lokalne samouprave,
2. da je oblikovana v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti,
3. da ima položaj samoupravnosti (Šmidovnik, 1994).

Glavna sestavina občin je poleg ozemlja in prebivalcev avtonomno urejanje skupnih zadev v tej skupnosti. Pri občini gre za naravni tip samoupravne skupnosti, ki se je razvil iz lokalne skupnosti in si tekom razvoja pridobil določen pravni položaj v širši teritorialni (državni) skupnosti. »Občina ni proizvod načrtnega človeškega ali državnega ukrepanja/.../ občina ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju.« (Šmidovnik, 1995: 65)

Majhnost občin dokazuje njihov naravni nastanek skozi zgodovino.⁵ Občine so nastajale po naravni poti s ciljem zadovoljiti osnovne družbene potrebe. To dokazuje, da občina ni produkt zavestne in racionalne družbene organizacije. Izoblikovalo jo je življenje, država pa jo je pozneje prevzela in jo vključila v svojo ureditev. Ustava Republike Slovenije opredeljuje občino kot samoupravno skupnost, ki je hkrati tudi edina obvezna samoupravna lokalna skupnost.⁶

⁵ V povprečju je velikost občin v EU 1000-2000 prebivalcev (Šmidovnik, 1995: 66).

⁶ Ustava Republike Slovenije člen 139 - Uradni list RS, št. 33/1991

Potrebe med majhnimi podeželskimi občinami in milijonskimi mesti, so povsem enake, le da se potrebe v mestih kompleksnejše in zahtevajo višji nivo organizacije. V majhni občini z okoli 1000 prebivalci skrbijo le za osnovne potrebe. Medtem ko v velikih mestnih občinah skrbijo za njen konkurenčni razvoj. Dandanes občine tekmujejo za večjo prepoznavnost, saj s tem pridobivajo ugled, finance in znanje za svoj razvoj.

Za razliko od države, ki v pretežni meri še vedno deluje oblastno, je pri občini poudarek na njenem neoblastnem delovanju, na njeni servisni in pospeševalno razvojni funkciji. Danes sodobna občina opravlja tri vrste nalog:

- zadeve lokalnega pomena – po izvoru so to zadeve, ki si jih občine same določajo v okviru svoje ustrezne samouprave, s svojimi akti.
- Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni.
- Prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam.

Prvi dve vrsti nalog spadata pod izvirne naloge občin, ki jih le-te opravljajo samostojno v okviru svojih občinskih organov. Država nad njimi opravlja le nadzor zakonitosti, to je nadzor, ki pripada državi nad vsemi fizičnimi in pravnimi subjekti na njenem območju.

»Izvirne pristojnosti občine, bi lahko razvrstili po petih glavnih funkcijah, ki jih ima občina kot javnopravna skupnost:

- servisna funkcija (se izraža v odgovornosti za izvajanje lokalnih javnih služb),
- gospodarjenje z lokalno infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrim (površine, namenjene splošni rabi in objekti ter naprave, namenjene izvajanju javnih služb),
- pospeševalna (razvojna) funkcija (se kaže v tem, da občina z različnimi ukrepi usmerja razvoj na svojem območju),
- funkcija prostorskega urejanja (prostorsko planiranje in s tem razvoj lokalne skupnosti),
- regulativna funkcija (občina kot javnopravna skupnost, ki na prisilen način ureja pravna razmerja na svojem območju).« (Virant, 2002)

Druga vrsta nalog pa spada v sklop prenesenih nalog, ki jih država prenese v izvajanje na občine. Država ima pri nadzoru tovrstnih nalog večje pravice. » /.../ lahko usmerja opravljanje teh nalog, poleg nadzora zakonitosti opravlja tudi nadzor glede strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov. Predpostavlja se, da gre v tem primeru v bistvu še zmeraj za državne naloge, zato mora država tudi financirati take naloge v občini.« (Šmidovnik, 1995: 75)

Pri izvornih nalogah gre za politično odločanje, kjer so organi lokalnih skupnosti samostojni. Pri prenesenih pa gre zgolj za strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov, kjer se vzpostavi med organi lokalnih skupnosti in organi državne uprave hierarhično razmerje.

Omenil sem že, da je občina naravna tvorba, ki ne sme biti vzpostavljena s strani administracije. Naravni koncept tradicionalne občine povzroča tudi vrsto težav in je postavil v mnogih državah na dnevni red vprašanje teritorialne reorganizacije občin. Problem se pojavi pri majhnih občinah, ki same niso sposobne učinkovito izpolnjevati potrebe prebivalcev lokalne skupnosti, ker v svojih ozkih mejah ni na razpolago strokovnega kadra in finančnih sredstev. Zato so v Evropi iskali rešitev v modernih občinah⁷, ki naj bi temeljile na tehničnih načelih racionalnosti in učinkovitosti poslovanja. Nekateri se s tem načinom niso strinjali. »Občine, ki bi nastajale z združitvijo obstoječih občin, bi bile umetne administrativne tvorbe, odrezane od svoje naravne podlage. V takih občinah bi bile nasilno uničene prav tiste vrednote, ki so bistvene za občino, zlasti pa občutek solidarnosti prebivalstva ...« (Šmidovnik, 1994: 18)

Druga rešitev je vzpostavitev več nivojskega vladanja, kar pomeni vzpostavitev regij, pokrajin. V Sloveniji ustanovitev pokrajin nikoli ni dokončno zaživela, saj je ustanovitev slednjih prepuščena prostovoljnemu združevanju občin, v katerih pa primanjkuje politične volje po vzpostavitvi nujno potrebne mednivojske oblasti, ki bi bila močnejši posrednik med najožjo lokalno skupnostjo (občino) in državo.

2.5 POLITIČNA PARTICIPACIJA

»Demokracija lokalne samouprave se meri zlasti po tem, kolikšno možnost vplivanja na sprejemanje odločitev v lokalni samoupravi imajo občani. Lahko bi rekli, da gre za vprašanje izvajanja lokalne oblasti.« (Grad, 1998)

»Participacija je dejavnost (aktivnost), kjer je posameznik udeležen (sodeluje) z drugimi v nekaterih družbenih procesih. Politična participacija je participacija v procesu vladanja/.../ da so udeleženi v procesu, s katerim se izbirajo politični voditelji, ter oblikujejo in uresničujejo vladne politike.« (Brezovšek, 1995: 202)

⁷ Države Beneluksa, skandinavske države, Velika Britanija in Portugalska so vzpostavile nov tip »modernih občin«. To je združevanje več majhnih občin v veliko občino z več kot 10.000 prebivalcev (Šmidovnik, 1995: 70,71).

Demokratska teorija predpostavlja, da se oblast (lokalna ali centralna) odziva na potrebe državljanov. Državljeni pa na različne načine posredujejo svoje potrebe in želje akterjem v političnem procesu.

Najbolj razširjen način participacije je glasovanje na volitvah. Poleg tega poznamo še glasovanje na referendumu, sodelovanje na političnih demokracijah, sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska, različne skupine državljanske nepokorščine itd. Poleg tega imamo tudi razne druge oblike sodelovanja (na javni predstavitvi, javni razpravi in podobno), ki nimajo tako političnega predznaka. Običajnim oblikam sodelovanja državljanov so se pridružile nove neformalne oblike, potrebne zaradi spremenjenih okoliščin in hitrega razvoja informacijske tehnologije, kot so organizirane skupine državljanov, ki se povezujejo v mreže in skušajo vplivati na oblikovanje politik »grass-root« lobiranje, uporaba novih tehnologij za predloge in razprave. Nove oblike neformalne participacije se razvijajo, ker ustaljeni kanali vplivanja ne zadostujejo. Od iznajdljivosti in motiviranosti zainteresiranih posameznikov in skupin bodo izbrali ali bodo iznašli nov način vplivanja na odločevalce. (Brezovšek, 2004: 17)

Državljsko participacijo lahko obravnavamo kot komunikacijski proces. Državljeni sporočajo svoje želje voditeljem, ti pa jim ponujajo povratne informacij, na podlagi katerih si državljeni ustvarijo podobo razmer, po kateri se odločijo za obliko in način svoje participacije. Poglavitni problem nastane, ko pride do razhajanj v pogledu reševanja določenega problema. Pojavi se več interesov za reševanje istega problema. Potreben je tekmovalni odnos, ki so ga razvili skozi čas in ga danes najdemo v volilnem procesu, kjer politiki tekmujejo za naklonjenost državljanov. Ko pa volilni proces ne zadostuje za reševanje konfliktnih želja, se lahko skupine, ki se čutijo zapostavljene, zatečejo k alternativnim oblikam participativnih dejanj.

Tabela 2.1: Oblike in načini državljanske participacije

	KOVENCIONALNA	NEKOVENCIONALNA
Sprejemanje zavezujočih odločitev (moč)	Volitve, referendum, opravljanje javne funkcije	Vstaja, revolucija, terorizem
Vplivanje Interakcije	Stiki s politiko, prepričevanje drugih	Demonstracije, protestne akcije, politične akcije
na odločitve Organizacije	Članstvo v političnih strankah gibanjih, interesnih skupinah	Članstvo v »protestnih« organizacijah

Vir: Makarovič (2002: 71)

Parsons je razdelil obliko participacije državljanov glede na medij moči in medij vpliva (Tabela 2.1). V prvem primeru državljani posedujejo medij moči, ki jim jo zagotavlja ustava (volitve, referendum) in se je razvila v procesu nastajanja demokratičnosti zahodnega sveta. Medij vpliva pa je produkt človeške iznajdljivosti (lobiranje, članstvo v interesnih skupinah). Parsons je medij vpliva razdelil na interakcijo, ki je kratkotrajna oblika družbenega razmerja, a zato intenzivna in usmerjena h konkretnemu cilju. Kot drugo obliko vplivanja pa je navedel sodelovanje v organizacijah, kjer je možno vzpostaviti trajnejšo vezo, a zato običajno manj intenzivno in usmerjeno k splošnejšim ciljem. Goel in Smith pa sta kvalificirala politično participacijo na kovencionalno in nekovencionalno obliko. Avtorja ne pojmujeta politično participacijo zgolj kot tvorbo, ki se odvija preko uveljavljenih institucij, obstajajo tudi druge oblike participacije (demonstracije, državljanska neposlušnost). Nekomencionalna oblika politične participacije ni zgolj tista oblika, ki odstopa od formalnih norm. Mnoge oblike (od političnih stavk do množičnih protestov) so pod določenimi pogoji normativno dopustne in regulirane. Meja med legalno in nelegalno participacijo poteka drugje kot meja med kovencionalno in nekovencionalno politično participacijo (Makarovič, 2002).

Pravica občanov, da sodelujejo pri odločanju v lokalni samoupravi, je v sodobnih državah pogosto zagotovljena že v ustavi. Pri nas pa ustava tega elementa lokalne samouprave ne ureja, kar pomeni, da ni ustavno zagotovljena pravica po sodelovanju občanov v lokalni samoupravi.

2.6 INTERESNE SKUPINE

Sodobna družba postaja interesno raznolika in kompleksna. Zato je za demokratizacijo politike ter za potencialni in dejanski razvoj civilne družbe pomemben obstoj javnih interesnih skupin. »Interesne skupine (v politološkem smislu) so tiste družbene skupine, ki za uveljavljanje svojih ali širših interesov skušajo vplivati na politični proces.« (Bibič, 1997: 117) Obstaja več kriterijev, na podlagi katerih lahko ločimo interesne skupine, zato tudi obstaja več vrst interesnih skupin. Slednje so priča krepitvi sodobne civilne družbe, ki se zavzema, npr. za uveljavljanje širših interesov glede človekovih pravic, kakovosti okolja, enakosti spolov, zdravja, interesov različnih starostnih skupin ...

»Najpogosteje delimo interesne skupine po obsegu oziroma širini interesov, ki jih zagovarjajo. Tako je najpomembnejša delitev na sekcijske in promocijske. Sekcijske interesne skupine predstavljajo in zagovarjajo interese dela družbe, največkrat določenih ekonomskih in poklicnih, vsekakor posebnih skupin. Promocijske oziroma tudi imenovane javne interesne skupine pa zagovarjajo širše (skupne) vrednote, prepričanja in interese družbe.« (Krašovec, 2002: 107)

Družbo delimo na politično, civilno in ekonomsko. Politične stranke uvrščamo v politično družbo. Njihovo osnovno prizadevanje je pridobitev formalnih položajev in avtoriteta v voljenih političnih institucijah. S pridobitvijo teh položajev poskušajo vplivati na procese oblikovanja javnih politik z namenom uveljavitve strankarskega interesa oziroma dosega njihovega cilja. Na drugi strani pa si različne interesne skupine ne prizadevajo postati del oblasti, pač pa želijo nanjo vplivati. Interesne skupine se od političnih strank razlikujejo tudi po obsegu delovanja, večinoma delujejo le na nekaterih oziroma enem (lastnem interesu) področju, medtem ko je stranka aktivna na vseh področjih javnih politik. Značilnost političnih strank je stalno delovanje, na drugi strani pa interesne skupine delujejo ciklično, ob aktualnosti njihovega interesa (Krašovec, 2002).

»Interesne skupine večajo prostor za politično udeležbo in s tem omejujejo politično odtujitev. Hkrati kažejo na probleme, ki bi sicer ostali zanemarjeni in jih tudi kot aktualne politične teme posredujejo političnemu sistemu.« (Bibič, 1997: 124) Interesne skupine naj bi s svojo ekspertno dejavnostjo pripomogle oblikovalcem javne politike k lažjemu odločevanju. Interesne skupine predstavljajo kanale, prek katerih se uveljavljajo interesi množice. Da bi lahko bile interesne skupine uspešne pri uveljavljanju svojih interesov v procesih oblikovanja javnih politik, tudi same potrebujejo kanal oziroma dostop do relevantnih akterjev pri oblikovanju javnih politik. Zato je Grant (glej Krašovec, 2002) uporabil za kriterij delitve

interesnih skupin dostop do vlade. Interesne skupine je razdelil na notranje in zunanje. Notranje sprejema vlada kot legitimne, relevantne predstavnice in zagovornice določenih interesov. Vlada jih uporablja kot pomembnega partnerja in se z njimi vedno posvetuje. Zunanje interesne skupine, pa si bodisi ne želijo rednih posvetovanj z vlado ali pa jih slednja ne sprejema kot legitimnega zagovornika določenih interesov.

Dostop do vladnih akterjev je za moč, delovanje in razvoj interesne skupine ključnega pomena. Pri poskusu izvajanja vpliva na oblast poznamo dve tehniki neposredno in posredno tehniko vplivanja. Značilnost prve tehnike je, da poskušajo interesne skupine na politične odločevalce vplivati v medsebojnih stikih na naslednje načine:

- s telefonskimi razgovori s političnimi odločevalci,
- z osebnim stikom,
- s pošiljanjem pisem in peticij,
- z izdelavo lastnih analiz in pošiljanjem njihovih rezultatov političnim odločevalcem,
- z udeležbo na sejah.

Za posredno tehniko pa je značilno vplivanje na politične odločevalce preko javnega mnenja, ki ga v veliki meri oblikujejo množični mediji.

Vsaka skupina, ki poskuša izvajati vpliv na vlado, je interesna skupina (Brezovšek, 1995a). Zaradi vse večje diferenciacije interesov prihaja do zanemarjanja nekaterih področij in/ali skupin javnega življenja. Interesne skupine skrbijo za demokratičnost političnega sistema in za enakopravno zastopnost vseh interesov v javnem političnem prostoru.

3 ZAKONODAJNA UREDITEV

V tem poglavju predstavljam rešitve, ki jih ponuja slovenska zakonodaja na področju izvajanja delovanja lokalne skupnosti, subsidiarnosti, decentralizacije, lokalne demokracije in politične participacije. Podal bom tudi pregled evropske listine o lokalni samoupravi, ki predstavlja smernice razvoja lokalnih skupnosti v prihodnje. Republika Slovenija je omenjeno listino sprejela in jo poskuša izvajati. Argumente o njeni uspešnosti podajam v poglavju Raziskovalni rezultati.

Za lokalno skupnost je bistvenega pomena peto poglavje slovenske Ustave, ki neposredno ureja temeljna vprašanja lokalne samouprave na slovenskem. Ustava v petem poglavju določa, da »Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.«⁸ Nadalje je v petem poglavju zapisano, da so občine temelj lokalne skupnosti, delovna področja, da imamo mestne občine, izvajanje nadzora zakonitosti dela, način financiranja ... Lokalno samoupravo najdemo tudi v ostalih poglavjih ustave, npr. pri določitvi o odškodninski odgovornosti organa LS za nezakonito dejanje, s katerim je bil oškodovan posameznik ali organizacija.

Podrobneje ureditev lokalne samouprave ureja Zakon o lokalni samoupravi, ki je temeljni predpis, s katerim je urejen sistem organiziranosti lokalne skupnosti v Republiki Sloveniji. Zakon je bil sprejet decembra leta 1993, kasneje bil večkrat spremenjen. V skladu z Evropsko listino o lokalni samoupravi zagotavlja lokalno samoupravo prebivalcem Slovenije.

S strani lokalne samouprave je Evropska listina za lokalno samoupravo, ki so jo oblikovali leta 1982 v Luganu in 1984 v Rimu na dveh konferencah evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, najpomembnejši dokument. Listina je v svoji manjši meri obvezna za vse države, članice Sveta Evrope in je še predvsem pomembna za razvoj in demokratizacijo lokalne strukture v srednji in vzhodni Evropi. Tudi Slovenija je od leta 1993 članica Sveta Evrope in je podpisnica Evropske listine.

⁸ Ustava RS, člen 138

3.1 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Uvodne besede dokumenta potrdijo smer, željo in cilj napora, ki jo je želela uveljaviti Evropska listina lokalne samouprave:

» UVOD

Države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine, upoštevajo, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina; upoštevajo, da je eden od načinov za doseg tega cilja dogovarjanje na upravnem področju; upoštevajo da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve; upoštevajo, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope; so prepričane, da se ta pravica lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni; so prepričane, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom; se zavedajo, da varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomembno prispevata h graditvi Evrope o načelih demokracije in decentralizacije oblasti; izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje.«

Iz navedenega odlomka uvoda Evropske listine lokalne samouprave je razvidna razvojna smer demokratičnosti listine. Pri pripravi ustave 1991 je med 8 dokumenti naštet tudi ta listina, ki jo je Slovenija podpisala 1994 – ratificirala 1996, začetek veljavnosti 1. 3. 1997.

Sama listina ima osemnajst členov. V teh členih je podano:

- pojem lokalne samouprave; označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.
- področje dejavnosti lokalne samouprave; temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Javne naloge naj po možnosti opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje.
- pogoji za opravljanje nalog na lokalni ravni; pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij.
- upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti; vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v premerih, ki jih predvideva ustava ali zakon (pri nas imajo lokalne

skupnosti svoj nadzorni organ, ki skrbi, da vse poteka po pravnih pravilih, višji pritožbeni organi pa so že državni – sodišča).

- finančni viri lokalnih oblasti: lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo v skladu s svojimi pooblastili. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon (zaradi vse večje razdrobljenosti lokalne skupnosti, država ne more več omogočati pravičnih in upravičenih finančnih virov vsem občinam, za njihovo delovanje v okviru tega člena).
- pravica lokalnih oblasti do združevanja: lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi skupnostmi za opravljanje nalog skupnega pomena. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti (pri nas je trenutni trend obrnjen v drugo smer, in sicer drobitve in ne povezovanja lokalnih skupnosti in s tem lokalnih oblasti).
- pravno varstvo lokalne samouprave: lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanja takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.
- obveznosti: vsaka pogodbenica se zaveže, da bo spoštovala vsaj dvajset odstavkov I. dela listine (I. del so vse zgoraj našteje točke.), od katerih jih bo izbrala najmanj deset, ki jih vsebujejo drugi, tretji, četrti, peti in sedmi člen (tu se nekako vidi (ne)moč Sveta Evrope v primerjavi z Unijo, nemoč vplivanja na svoje članice).
- Oblasti, na katere se listina nanaša: načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje listina, se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. S kasnejšo notifikacijo generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo listine razširi na nadaljnje vrste lokalnih ali regionalnih oblasti.
- območna klavzula: vsaka država lahko ob podpisu ali deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu, odobritvi ali pristopu določi območje ali območja, za katera se ta listina uporablja. Vsaka država lahko kadar koli pozneje z izjavo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope, uporabo te listine razširi na katero koli drugo območje, navedeno v izjavi. Za tako območje listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je tako izjavo prejel generalni sekretar.

Preostali člani govorijo še o pravno formalnih zadevah. Evropska listina lokalne samouprave je mednarodna konvencija, ki nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje načela in pravila (npr. demokratične lokalne volitve, zagotovitev oblik neposredne participacije državljanov v lokalnem javnem življenju, določen del načel za financiranje lokalne skupnosti). Republika Slovenija se je z ratifikacijo konvencije zavezala k spoštovanju njene vsebine.

3.2 DELOVANJE OBČINE – ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Pravno podlago za delovanje lokalne samouprave zagotavlja slovenska ustava, temu pravnemu aktu pa sledijo:

- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS),
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODO),
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO),
- Zakon o financiranju občin (ZFO),
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV),
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Temeljni akt je Zakon o lokalni samoupravi. Zakon vsebuje dvanajst poglavij.

Prvo poglavje, so splošne določbe, obsegajoče splošna načela, ki so podrobneje razdelana v naslednjih poglavjih. Zakon o lokalni samoupravi bi lahko razvrstili v tri skupine: povzemanje določb Ustave iz 5. poglavja, določbe, ki se navezujejo na evropsko listino o lokalni samoupravi in določbe, ki so izvirne (npr. o grbu, sedežu, imenu, članih občine, pečatu, zastavi).

Drugo poglavje opredeljuje območje občine in njegove dele. Območje občine (12. člen) obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. V Sloveniji je okrog 6000 naselij, ki so razvrščena v 193 občin. Občina mora biti naravna skupnost ljudi, ki je sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. »Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- osemletno šolanje (popolna osnovna šola),
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),

- preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštne storitve,
- finančne storitve hranilnice ali banke,
- knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.«⁹

V drugem poglavju so še zapisana pravila za ustanovitev občine (število prebivalcev in obvezni referendum). To poglavje tudi konkretizira definicijo ustavne kategorije, mestne občine, pogoje za njeno ustanovitev, posebne dodatne naloge ob nalogah navadnih občin in drugo. Da bi dobilo mesto status mestne občine, mora imeti najmanj 20000 prebivalcev in 15000 delovnih mest od tega najmanj polovico v negospodarskih dejavnostih (v šolstvu, zdravstvu, turizmu, gostinstvu). Mestna občina mora vsebovati tudi dodatne vsebinske pogoje kot so bolnišnica, srednje in določene visoke šole, kulturna dejavnost, omrežje javnih služb, telekomunikacijska središča, univerzitetne in specialne knjižnice, lokalne RTV-postaje in tisk, športno-rekreacijski prostori in objekti ter znanstveno raziskovalno dejavnost.

Od 18. do vključno 19. člena govori zakon o možni členitvi občine na ožje dele, to je na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Občinski svet s statutom občine določi ime in območje ožjega dela občine. Organ ožjega dela občine je svet, ki ga izvolijo volilni upravičenci s stalnim prebivališčem na območju ožjega dela občine. Način izvolitve članov sveta ožjega dela občine določa zakon. S statutom občine ali odlokom se lahko določi, da ima krajevni, vaški ali četrtni odbor pravico občinskemu svetu predlagati odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Če tako določa statut občine ali odlok, mora občinski svet pred vsako odločitvijo, ki se nanaša na ožji del občine, obvezno pridobiti mnenje krajevnega, vaškega oziroma četrtnega odbora. Statut občine določa okvir delovanja ožjega dela občine:

- občinski svet lahko s spremembo statuta ukine ožji del občine ali spremeni njegovo območje,
- statut občine lahko določi, da ožji del občine nima sveta, kot svojega organa,
- statut občine lahko določi, da so posamezne odločitve sveta ožjega dela občine veljavne, ko da nanje soglasje občinski svet,

⁹ Zakon o lokalni samoupravi 13. člen

- ožji del občine opravlja naloge, ki so mu prenesene v izvajanje s statutom občine,
- lahko določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava,
- ureja funkcijo zastopstva ožjega dela občine,
- če ožji del občine ni pravna oseba, način financiranja njegovega delovanja določi občinski statut.

V tretjem poglavju so opredeljene naloge občine. Zakon loči med tremi vrstami nalog, ki jih opravlja občina:

1. lastne ali izvorne naloge, ki si jih lokalna skupnost sama določa (21. člen),
2. izvorne naloge, ki jih kot obvezne določa zakonodaja (22. člen),
3. prenesene naloge, ki so naloge, ki jih država prenese v opravljanje lokalnim skupnostim (24. člen).

Občina opravlja vrsto nalog, ki se nanašajo na upravljanje z občinskim premoženjem, načrtovanjem rabe prostora, gradnjo stanovanj, lokalne javne službe, varstvo okolja, pospešuje društveno dejavnost, organizira požarno varnost, sprejema statut in druge akte, organizira občinsko upravo itd. Občina za svoje potrebe opravlja tudi statistično, evidenčno in analitično funkcijo, zato ima pravico pridobiti podatke od pooblaščenih upravljavcev, zbirko podatkov (21. a člen).

Zakon o lokalni samoupravi je glede opredeljevanja nalog občine ustrežnejši kot Ustava. Načelo subsidiarnosti bi terjalo široko formulacijo ali definicijo, v kateri bi načelno rekli, da občina opravlja vse lokalne javne zadeve in druge zadeve, ki jih je sposobna učinkoviteje in racionalneje opravljati ter približati državljanom oz. občanom. V tem poglavju je tudi 22. člen, ki naj bi določil še specifične naloge mestne občine. Določeno je, da mestna občina izvaja določene naloge na področju geodetske službe, na področju posegov v prostor, zagotavlja sekundarno zdravstveno varstvo in še nekatere druge naloge.

Zaenkrat je še veljavna Ustava, ki določa način prenašanja državnih nalog v opravljanje občinam; ta prenos je možen s predhodnim soglasjem občin. Država mora hkrati prenesti tudi sredstva - načelo koniksitete. Ker do tega prenosa ni prišlo, je v 24. členu predviden fleksibilnejši način prenašanja, ki določa, da se opravljanje posameznih nalog prenese na vse občine, na mestne občine, na skupino občin ali na posamezno občino.

Ena od sestavin reforme lokalne samouprave je tudi organizacijsko – upravna sestavina, četrto poglavje organi občine. Gre za organizacijski model, kjer najpomembnejše odločitve o lokalnih javnih zadevah sprejema predstavniški organ, ki mu rečemo *občinski svet*, izvršilno vlogo ima neposredno izvoljen *župan*, tretji organ pa je *nadzorni odbor*. Občina ima torej tri organe; občinska volilna komisija je poseben organ v občini, ki ne deluje stalno kot svet,

župan in nadzorni odbor. Prav tako niso organi občine občinska uprava, tudi ne telesa, ki jih zahtevajo posebni zakoni, kot je npr. Svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin.

V petem poglavju je opredeljena občinska uprava, ki je strokovno tehnični aparat, izvaja upravne naloge občine. Ustanovi jo občinski svet na predlog župana z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, v aktu se določijo naloge in organiziranost občinske uprave.

Šesto poglavje govori o premoženju in financiranju občin. Pristojnosti in finance so neločljivo povezane. S financiranjem občin v Sloveniji ni nihče povsem zadovoljen, ne občine ne država. Sicer velja, da finančno izravnavo prejema več kot tri četrtine občin. Najpomembnejši vir je dohodnina, ki je med občinami neenakomerno razdeljena.

Sedmo poglavje govori o občinskih javnih službah, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve, te morajo biti pod enakimi pogoji dostopne vsem državljanom, da bi bil zagotovljen nemoten razvoj družbe. Država mora državljanom zagotoviti izobraževanje, socialno varnost, varnost (policija, vojska), komunalne storitve, kulturne dobrine itd. Ločimo državne in lokalne javne službe, obvezne in neobvezne službe. Občina javne službe zagotavlja v 4 oblikah:

1. neposredno v okviru občinske uprave (61. člen).
2. z ustanavljanjem javnih zavodov (osnovna šola, vrtec, knjižnica).
3. z dajanjem koncesij; gre za privatno opravljanje določene javne službe kot npr: dimnikarska služba, javni prevoz, pogrebna dejavnost in drugo. Za koncesijo je značilna koncesijska pogodba, v kateri so določene pravice in obveznosti med koncedentom (občina) in koncesionarjem. Občina ima še vedno odgovornost za te službe, lahko odvzame koncesijo, če se koncesionar ne obnaša v skladu z pogodbo. Občina lahko koncesionarju finančno pomaga, da ustvari pogoje za opravljane koncesionirane javne službe, npr. za odvoz in namestitve komunalnih odpadkov. Imamo tudi primere podelitve koncesij tujim podjetjem ravno na komunalnem področju.
4. z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Dve ali več občin lahko ustanovi skupni javni zavod ali skupno javno podjetje, ker je to gospodarnejše.

To so zlasti komunalna podjetja, ki pokrivajo že od prej širše področje.

Osmo poglavje predstavlja akte občine, ki so splošni in posamični ali individualni pravni akti. Najpomembnejši je statut občine, ki je neke vrste osebna legitimacija občine. V njem izvemo območje, ime in sedež, o organih, o položaju občanov pri odločanju, o občinski upravi, o zagotavljanju javnosti dela občinskih organov in drugo. Poleg statuta so pomembni še občinski odloki. Poznamo še odredbe, pravilnike in navodila.

Deveto poglavje o pokrajinah bo v celoti črtano, ker bo sprejet poseben zakon o pokrajinah. K poglavju o pokrajinah so z zadnjo novelo dodani novi trije členi, ki govore o zvezah občin in o združenjih občin (86. člen, 86. a člen). Gre za umestitev nove možnosti občin, da tesneje med seboj sodelujejo zaradi določenih skupnih interesov in v ta namen ustanovijo enonamensko ali večnamensko interesno zvezo. Skupni interesi so opravljanje posameznih upravnih nalog ali izvajanje skupnih razvojnih in investicijskih programov.

V desetem poglavju izvemo o državnem nadzoru, kjer gre za nadzor zakonitosti, pri prenesenih državnih nalogah pa še za nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov. Nadzor opravljajo ministrstva, vsako na svojem področju. Državni zbor lahko na predlog vlade razpusti občinski svet.

Enajsto poglavje predstavlja varstvo lokalne samouprave in pravice posameznikov ter organizacij, ki predpisuje skladno ureditev z Evropsko listino o sodnem varstvu lokalne samouprave. To varstvo nudijo ustavno sodišče, upravno sodišče in vrhovno sodišče. Največkrat prihaja do sporov pred ustavnim sodiščem. Slednje presoja o kompetenčnih sporih (o pristojnosti) države in lokalne skupnosti, o skladnosti občinskih aktov z ustavo in zakoni, o sporih, o pristojnostih med občinami samimi, o teritorialnih spremembah, ki so bile predlagane, pa jih DZ ni sprejel. Upravno sodišče pa odloča o sporih glede upravnih aktov in ukrepov, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor in o individualnih upravnih aktih, s katerimi se odloča v občinah.

V zadnjem, dvanajstem poglavju, so navedene prehodne in končne določbe. Govor je tudi o rokih, v katerih je treba uskladiti občinske akte z ustavo, zakoni in njihovimi spremembami. V teh določbah je zapisano glede izvajanja plač, pri čemer je najvišje vrednotena funkcija župana. Občine so razvrščene v 7 skupin, glede na število prebivalcev (100.b člen):

1 skupina nad 100 000 prebivalcev, 7 skupina do 3000 prebivalcev, tako količniki za plačo segajo od 3,5 do 9. Članom občinskega sveta, ki so neprofesionalni, pripadajo določena plačila za opravljanje funkcije, kot je sejnina, poseben dodatek za delovanje v delovnem telesu. V teh določbah je še govor o zaposlenih v občinski upravi, za katere pa sedaj ne veljajo več predpisi, ki veljajo za delavce v upravi, temveč zakon o javnih uslužbencih in zakon o plačah v javnem sektorju. To sta nova zakona; zakon o sistemu plač v javnem sektorju se je začel uporabljati s 1. 1. 2004.

»Cilji uvedbe lokalne samouprave:

1. kakovostnejše življenje,

2. zagotovitev pravic prebivalcev RS do odločanja o javnih zadevah, ki jih najbolj neposredno uresničujejo v občini (demokratične volitve, referendumi, zbori občanov in ljudska iniciativa),
3. racionalna in učinkovita lokalna uprava,
4. razmejitev nalog in pristojnosti med državo in občinami,
5. uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
6. ponovna uveljavitev klasične občine,
7. primerljivost s sosednjimi državami in EU,
8. enakomernejši razvoj v vsej skupnosti.« (Vlaj, 1998: 29)

V nadaljevanju podrobneje predstavljam občinske organe, njihovo vzpostavitev, delovanje in funkcijo.

3.3 OBČINSKI ORGANI – OBČINSKI SVET

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Člani občinskega sveta, predstavljajo predstavniško telo, ki ga volijo občani za štiri leta na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Splošne volitve članov občinskega sveta so redne in se opravijo vsaka štiri leta, kolikor časa traja mandatna doba občinskega sveta. Splošne volitve razpiše predsednik državnega zbora. Zakon o lokalnih volitvah ureja predvsem posebnosti lokalnih volitev, glede drugih vprašanj (volilna organizacija, volilni postopek in volilna tehnika) pa se delno ali v celoti nanaša na zakonsko ureditev državnih volitev.¹⁰

Občinski svet ima predvsem urejevalno, volilno in nadzorno funkcijo. V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

- sprejema statut občine,
- sprejema odloke in druge plane razvoja občine,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine,
- sprejema občinski proračun in zaključni račun,
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino,

¹⁰ Splošne lokalne volitve so lahko redne ali predčasne. Poleg splošnih pa poznamo tudi nadomestne, ponovne in naknadne volitve. (podrobneje o volitvah: Kaučič in Grad 2003)

- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot,
- imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja,
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Tako v okviru urejevalne funkcije občinski svet sprejema splošne akte občine, kot so statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja, proračun in zaključni račun. V okviru volilne funkcije občinski svet voli oziroma imenuje občinske funkcionarje ter jih razrešuje. Imenuje enega ali več podžupanov, imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisiji in odborov občinskega sveta ter člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin. Pri izvajanju svoje nadzorne funkcije občinski svet nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta (Kaučič in Grad, 2003).

Občinski svet pa ne odloča samo o zadevah iz izvirne občinske pristojnosti, temveč o zadevah iz prenesene pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ. Občinski svet sprejema tudi pomembno odločitev, s katero daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino (prenesene naloge).

Občinski svet sprejema odločitve na občinskih sejah, z večino opredeljenih glasov navzočih članov (relativna večina). Pogoji za začetek glasovanja, pa je sklepčnost sveta, kar pomeni, da je na seji navzoča večina članov občinskega sveta. Svoje delo in poslovanje ureja občinski svet s poslovníkom, ki se sprejme z dvotretjinsko večino navzočih članov, nekatere temeljne določbe o delovanju pa vsebuje tudi statut občine.

Po prejšnji ureditvi (do leta 1998) je občinski svet izmed svojih članov izvolil predsednika sveta, ki je skliceval in vodil seje sveta. Ker je v mnogih občinah prihajalo do (političnih) trenj med občinskim svetom in županom, je zakonodajalec odpravil to težavo. »Tako sedaj župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta, pri čemer mora seveda delovati v skladu s statutom in poslovníkom občinskega sveta.« (Kaučič in Grad, 2003: 339)

Občinski svet ima tudi svoja delovna telesa. Kot obvezno telo zakon o lokalni samoupravi določa komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanje, ki jo imenuje izmed svojih članov (30. člen). Občinski svet lahko ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa. Člane komisij in odborov imenuje izmed članov občinskega sveta, lahko pa tudi izmed drugih občanov, vendar največ polovico članov. Delovno telo občinskega sveta

vodi član občinskega sveta. Članstvo v komisiji ali odboru občinskega sveta ni združljivo s članstvom v nadzornem odboru občine ali z delom v občinski upravi (30. člen). Naloga delovnih teles je predvsem obravnavati zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu podajati svoja mnenja in predloge. Občinski svet lahko v primeru, da občina ni notranje členjena, ustanovi kot svoja posvetovalna telesa ustanovi tudi krajevne, vaške ali četrtne odbore. Po novem (1998) so delovna telesa (komisija in odbori) lahko tudi predlagatelji odlokov in drugih aktov.

Zakon o lokalni samoupravi določa, vendar le okvirno, število članov občinskega sveta, in sicer od sedem do petinštirideset članov. Število članov in način volitev¹¹ podrobneje določa zakon o lokalnih volitvah.

Člani občinskega sveta so občinski funkcionarji, ki opravljajo svojo funkcijo nepoklicno (34.a člen). Zakon o lokalni samoupravi določa še nekatera druga vprašanja v zvezi s položajem člana občinskega sveta, zlasti nezdržljivost funkcije z drugimi funkcijami¹² ter prenehanje mandata člana občinskega sveta.

Poleg občinskega sveta, ki sprejema temeljne odločitve v občini, predstavlja občinski organ tudi funkcijo župana, ki se tako kot občinski svet voli neposredno za mandatno obdobje štirih let.

3.3.1 ŽUPAN

Župan je individualni organ. Njegova glavna naloga je voditi občinsko upravo ter predstavljati in zastopati občino. Župan ima izvršilno funkcijo, skrbi za izvajanje odločitev sveta in predlagalno funkcijo. Je večinski predlagatelj vrste odločitev, ki jih občinski svet nato sprejme ali zavrže. Opravlja tudi funkcijo nadzora zakonitosti delovanja občinskega sveta.

Po zakonu o lokalni samoupravi župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun in zaključni račun proračuna občine, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta. Poleg tega župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov. Župan je tudi varuh zakonitosti. Župan kot varuh zakonitosti lahko zadrži objavo splošnega akta občine (npr. odloka), če meni da ni ustaven oz. nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prihodnji seji in navede razloge za zadrževanje takšnega akta. Če občinski

¹¹ Število članov občinskega sveta je odvisno od števila prebivalcev občine. Večje število prebivalcev pomeni večje število članov občinskega sveta. V občinah, kjer imajo od sedem do enajst svetnikov, občani volijo po večinskem volilnem sistemu, ostali po proporcionalnem volilnem sistemu.

¹² Nezdržljivost s funkcijo župana, člana nadzornega odbora in delom v občinski upravi (člen 37. b).

svet vztraja pri svoji odločitvi, se akt objavi, župan pa lahko začne postopek pred ustavnim sodiščem. Objava akta je procesna predpostavka za začetek ustavnega spora. Prav tako pa župan lahko zadrži izvajanje drugih odločitev občinskega sveta (sklepov), če meni, da so nezakoniti ali v nasprotju z statutom ali drugim splošnim aktom občine. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, župan lahko začne postopek pri upravnem sodišču.

Občina mora imeti vsaj enega podžupana. Ta pomaga županu pri njegovem delu, župan ga lahko pooblasti za določene naloge, npr. za vodenje seje občinskega sveta. Župan je po zakonu občinski funkcionar, ki pa se lahko, v nasprotju z občinskimi svetniki, odloči, da bo svojo funkcijo opravljal profesionalno. Podžupan se prav tako lahko odloči v soglasju z županom, da bo svojo funkcijo opravljal profesionalno.

Kot individualni organ je župan bistveno bolj sposoben ukrepati tedaj, ko bi lahko bilo v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, nekako tedaj, ko gre za lokalne izredne razmere. Župan lahko v takem trenutku sprejme začasne nujne ukrepe, vendar jih mora predložiti v odobritev občinskemu svetu takoj, ko se ta lahko sestane. Župan mora najmanj štirikrat letno sklicati sejo občinskega sveta. Sklic seje lahko predlaga tudi najmanj četrtina članov občinskega sveta. Če v tem primeru župan ne skliče občinske seje v roku 7 dni od prejete pisne zahteve, jo lahko skličejo svetniki, ki so dali zahtevo.

Funkcija župana je nezdružljiva z drugimi najpomembnejšimi občinskimi funkcijami, med drugim tudi nezdružljiva s funkcijo člana občinskega sveta. Funkcija župana je tudi nezdružljiva s članstvom v nadzornem odboru, saj slednji predstavlja ločen in samostojen organ znotraj občine, nezdružljiva je tudi z delom v občinski upravi ter še z nekaterimi drugimi funkcijami, ki jih tako določa zakon (37. b člen).

3.3.2 NADZORNI ODBOR

Zakon določa, da je nadzorni odbor najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje proračunskih sredstev.

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov. Organov organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi

javnimi sredstvi ter občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti ter gospodarnosti občinskih proračunskih sredstev.

Če nadzorni organ ugotovi kršitve, mora v roku 15 dneh obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče RS. Vsak član nadzornega odbora ima pravico zahtevati podatke, ki so potrebni za opravljanje njegovih nalog. Delo nadzornega odbora je javno. O svojih ugotovitvah izdela poročilo s priporočili in predlogi, ki so ga občinski svet, župan ter organi porabnikov proračunskih sredstev dolžni obravnavati ter upoštevati njegova priporočila in predloge.

Statut občine določa oblikovanje, naloge, postopke in način dela nadzornega odbora. Statut govori tudi o načelih za organizacijo dela in predstavljanje nadzornega odbora, obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom nadzornega odbora. Nadzorni odbor nato v skladu s statutom sprejme svoj poslovnik.

Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet. Člani nadzornega odbora opravljajo funkcijo nepoklicno in ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, tajnik občine, delavec občinske uprave, član poslovodstev organizacij, ki so porabniki proračunskih sredstev. Strokovno administrativno pomoč mu zagotavljata župan in občinska uprava. Ali pa tudi strokovni izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet. Članstvo v nadzornem odboru preneha z dnem razrešitve oz. z dnem poteka mandatne dobe članov sveta.

3.4 OBČINSKA UPRAVA

Občinska uprava je strokovno tehnični-aparat, ki izvaja odločitve občinskih organov in pripravlja strokovne podlage za njihove odločitve. Zanj je pravna podlaga zakon o lokalni samoupravi, novi zakoni, kot so zakon o državni upravi, zakon o javnih uslužbencih, zakon o sistemu plač v javnem sektorju, zakon o inšpekcijskem nadzorstvu, zakon o javnih agencijah in pa statut občine, poseben odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. Sestavljajo jo eden ali več organov, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, ki določi tudi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi. Občinsko upravo praviloma predstavlja župan. Vodi jo tajnik, ki ga imenuje in razrešuje župan.

O sistemizaciji delovnih mest občinske uprave in imenovanju oz. o sklenitvi delovnega razmerja zaposlenih v občinski upravi odloča župan oziroma po njegovem pooblastilu tajnik občine. Občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih

aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. V okviru občinske uprave se lahko za opravljanje nadzora ustanovi občinska inšpekcija, to delo pa opravljajo občinski inšpektorji kot delavci s posebnimi pooblastili in imajo enaka pooblastila, dolžnosti in odgovornosti, kot jih imajo inšpektorji po zakonu o upravi. Občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave vodi predstojnik, ki ga imenujejo in razrešujejo župani občin, ki so ustanovile tak organ. Sredstva za delo organa skupne občinske uprave zagotavljajo občine, ki so organ ustanovile. S splošnim aktom o organizaciji in delovnem področju organov občinske uprave oziroma aktom o ustanovitvi organov skupne občinske uprave se določi izobrazba tajnika občine in predstojnika organa skupne občinske uprave.

Občinski organi odločajo o upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku. O upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, razen če ni s posebnim zakonom določeno drugače.

3.5 ZAKON O GLAVNEM MESTU

Mestne oblasti v Ljubljani so si vrsto let prizadevale za poseben status, ki ga naj uživa glavno mesto Republike Slovenije; s tem naj bi Ljubljana pridobila več samostojnosti pri odločanju o lokalnih zadevah. Želje mestnih oblasti so se izrazile skozi Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, ki je bil v državnem zboru sprejet v začetku leta 2004.

V glavnem mestu so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tuja diplomatska predstavništva, tuji konzulati, mednarodne organizacije in predstavništva mednarodnih organizacij, zato Zakon o glavnem mestu postavlja Ljubljano v položaj upravnega središča Slovenije (1. člen).

Poglavitni poudarek v omenjenem zakonu ni povečanje subsidiarnosti, načela, ki omenja širšo avtonomijo lokalnih oblasti, pač pa se glavni poudarek nanaša na skupnem sodelovanju in odločanju o zadevah lokalnega in državnega pomena.

»Zaradi posebnega pomena, ki ga ima za Republiko Slovenijo njeno glavno mesto je treba zagotoviti usklajeno izvajanje nalog z pristojnosti državnih organov in organov mestne občine predvsem glede:

- urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev,
- nalog, pomembnih za razvoj glavnega mesta,

- predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah,
- predstavljanja glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja,
- organizacije in izvedbe prireditev in proslav državnega pomena.

Naloge, pomembne za razvoj glavnega mesta in naloge uprave na njegovem območju izvajajo državni organi in organi Mestne občine Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: organi mestne občine) v skladu s svojimi pristojnostmi.« (3. člen)

Pristojni državni upravni organi, ki odločajo o upravnih zadevah in se nanašajo na zagotavljanje nalog mestne občine po tem zakonu, morajo o postopku obvestiti mestno občino in jo pozvati, naj sodeluje v postopku (7. člen).

Zakon o glavnem mestu govori tudi o pečatu Ljubljane, na katerem mora pisati »Glavno mesto Republike Slovenije«. Zakon nekaj členov namenja urejanju obveznosti pri dogodkih izrednega meddržavnega, protokolarnega in promocijskega državnega pomena, na območju glavnega mesta oziroma druge občine.

Država in mestna občina Ljubljana v svojih prostorskih aktih in razvojnih programih, določita prostorsko ureditev, investicijske projekte ter programe, pomembne za delovanje in razvoj glavnega mesta, delovanje in razvoj državnih organov, organizacij ter tujih predstavništva. »Vlada in mestna občina imata pravico in dolžnost pozvati, vlada mestno občino, mestna občina pa vlado, vsakokrat, ko menita, da je potrebno sodelovanje pri pripravi in uskladitvi prostorskih aktov in razvojnih programov ter pri usklajenem izvajanju nalog po tem zakonu.« (4. člen)

Investicijske projekte in programe, ki se financirajo v skladu z dogovorom med vlado in Mestno občino Ljubljana (v nadaljevanju MOL), je treba prikazati v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del državnega oziroma občinskega proračuna.

3.6 PARTICIPACIJA V ZAKONODAJI

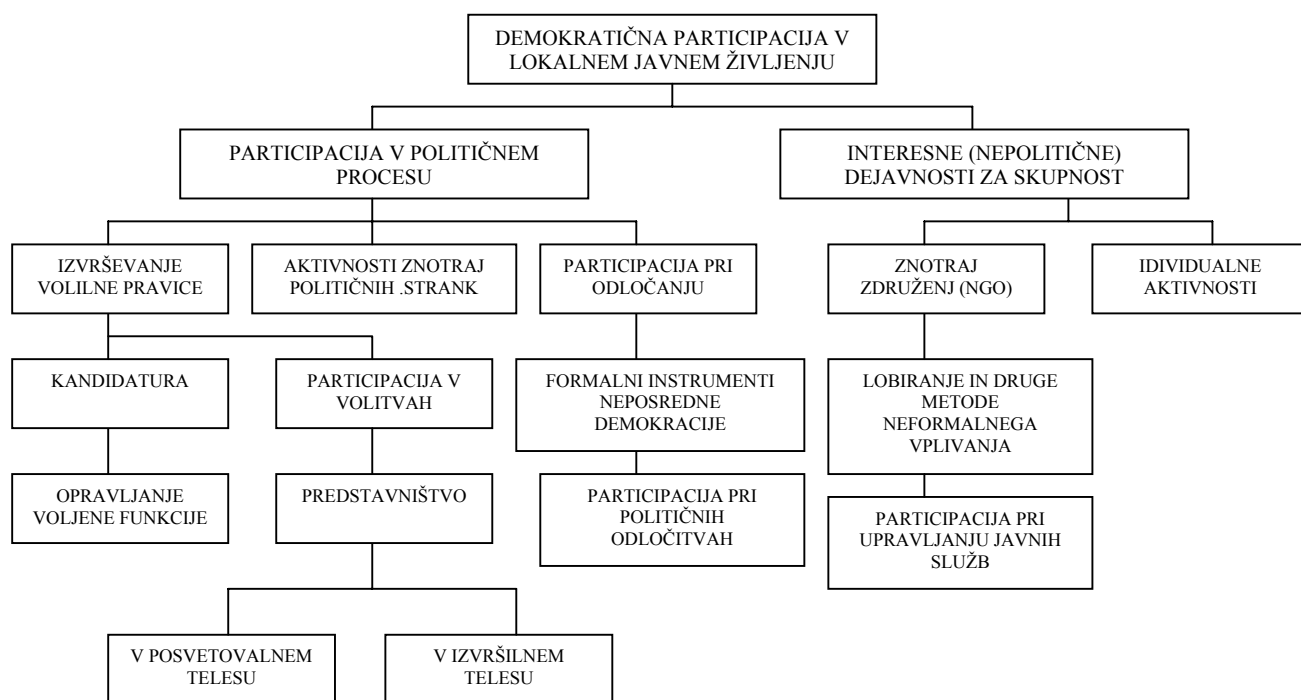
»Samouprava prebivalcev v lokalni skupnosti predvideva, da se temeljne in najpomembnejše odločitve ne sprejemajo samo posredno prek predstavnikov v organih lokalne skupnosti, temveč da jih prebivalci sami predlagajo in sprejemajo tudi neposredno.« (Grad in ostali, 1999: 259) Pravica do neposrednega sodelovanja pri odločanju o najpomembnejših vprašanjih v lokalni skupnosti je neločljiv del pravic do lokalne samouprave. Te pravice so že zapisane v ustavi, ki določa, da je Slovenija demokratična

republika in da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo lahko izvršuje tudi neposredno. Lokalna skupnost je ozemeljsko in po številu prebivalcev veliko manjša od države. Zato pa so zadeve lokalne skupnosti veliko bližje ljudem in njihovim potrebam ter zato bolj razumljive kot državne.

Lokalna demokracija je splet posredne ali predstavniške demokracije in neposredne demokracije, ko prebivalci neposredno odločajo o različnih zadevah lokalnega pomena. To lahko storijo preko različnih oblik, kot so zbori, referendumi, ljudska iniciativa in tudi preko novih oblik vključevanja v lokalno javno življenje uporabnikov preko interneta, oblikovanja interesnih skupin, kot so mladinski sveti ipd. Tu je občinam dana vsa svoboda iskanja bolj ustreznih načinov participacije (glej sliko: 3.1) Participacija državljanov v lokalnem javnem življenju vključuje tudi dialog med njimi in lokalno izvoljenimi predstavniki (funkcionarji). Ta dialog z županom in predstavniki sveta prispeva k lokalni demokraciji, saj krepi zakonitost in učinkovitost dela lokalnih organov.

»Participacija v političnem procesu zajema izvrševanje volilne participacije (glasovanje, kandidatura), aktivnosti znotraj političnih strank in participacijo pri odločanju (s formalnimi instrumenti neposredne demokracije in lobiranja ter drugimi metodami neformalnega vplivanja).« (Brezovšek, 2004: 16)

Slika 3.1: Oblike participacije na lokalni ravni



Vir: Brezovšek, 2004: 16

3.6.1 LOKALNE VOLITVE

Pri lokalni samoupravi govorimo o mnogo manjši skupnosti, kot pa na državni ravni, v kateri so navadno možni tesnejši medčloveški odnosi in v kateri prebivalci ne uresničujejo splošnih interesov, temveč predvsem konkretne interese, ki se tičejo njihovega vsakdanjega življenja. »Z vidika demokratične ureditve bi bilo idealno, da bi prebivalci lokalne skupnosti sprejemali odločitve neposredno z uporabo instrumentov neposredne lokalne demokracije.« (Haček, 2004: 22) Vendar je to praktično in organizacijsko nedosegljiv ideal. V taki skupnosti imajo volitve v marsičem drugačno vlogo kot na državni ravni. V lokalni skupnosti imajo volitve izrazito funkcijo integracije prebivalcev in njihove identifikacije z lokalno samoupravo. Posredna demokracija predstavlja način odločanja o skoraj vseh zadevah lokalnega javnega pomena, glasovanje na volitvah pa najbolj razširjen način participacije.

Hkrati z zakonom o lokalni samoupravi je bil sprejet tudi zakon o lokalnih volitvah¹³, ki je vzpostavil nov sistem lokalnih volitev. Volitev predstavniškega telesa oziroma drugih organov lokalnih skupnosti imajo v okviru lokalne samouprave podobno vlogo in pomen kot volitve na državni ravni. V obeh primerih gre za demokratičen način odločanja o tem, katere osebe bodo predstavljale voljo ljudi v predstavniškem telesu ali v drugem pomembnem organu odločanja v skupnosti. Tudi po obliki so lokalne volitve podobne državnim volitvam, saj terjajo v bistvu enako organizacijo, proceduro in pravna jamstva za uresničevanje volilne pravice kot državne volitve. Čeprav se v nekaterih občinah volitve razlikujejo od državnih volitev, saj imajo manjše občine večinski volilni sistem, tudi zanj veljajo temeljna načela sodobnih volilnih sistemov. V volilnem sistemu na lokalni ravni morajo torej biti upoštevana vsa tista načela, ki so se uveljavila v sodobnih demokratičnih volilnih sistemih, kot so zlasti načelo splošne in enake volilne pravice, neposrednega glasovanja, svobodne volilne pravice in tajnega glasovanja.

Splošne volitve članov občinskega sveta so redne in se opravijo vsaka štiri leta, kolikor časa traja volilna doba občinskega sveta, lahko pa so tudi predčasne. Splošne volitve razpiše predsednik državnega zbora. Najpomembnejšo vlogo na lokalnih volitvah imajo kandidati političnih strank. Ne smemo pa pozabiti, da imajo na lokalnih volitvah nekoliko več možnosti, kot na državnozborskih volitvah, tudi neodvisni kandidati. To dejstvo pride do izraza predvsem zaradi posebnosti odnosov znotraj lokalnih skupnosti.

¹³ V Ur. listu dne 3. 12. 1993; 72/93 (stran 3772).

Poleg občinskega sveta se v občini na neposrednih volitvah voli tudi župan. To je določeno že v zakonu o lokalni samoupravi, po katerem župana volijo državljani, ki imajo v občini stalno prebivališče. Volilna pravica je enaka kot pri volitvah občinskega sveta. Način volitev je določen v zakonu o lokalnih volitvah, ki prav tako ureja nekatera vprašanja volitev v svete krajevnih, vaških oziroma četrtnih skupnosti.

Najbolj podobne občinskim volitvam so volitve v svete četrtne skupnosti, ki so lahko večinske ali proporcionalne, kar je odvisno od velikosti take skupnosti. Volitve v krajevne in vaške skupnosti pa se izvedejo samo po večinskem sistemu, ker gre praviloma za manjše skupnosti (Kaučič in Grad, 2003).

3.6.2 NEPOSREDNE OBLIKE ODLOČANJA

Slovenska ustava ne določa oblik neposredne demokracije v lokalni skupnosti¹⁴, temveč jih določa zakon o lokalni samoupravi, v katerem je zapisano, da so neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa.

Odločanje na zboru občanov je najbolj neposredna oblika, saj je bližje instituciji predstavništva kot referendumu. Na zboru občanov naj bi obravnavali posamezne zadeve in oblikovali svoja stališča ali celo odločali in sprejeli končno odločitev. Zbor občanov se lahko skliče za celotno občino ali le njen del. Zbor skliče župan samoiniciativno, na pobudo občinskega sveta, sveta ožjega dela občine (fakultativni sklic) ali če zbor zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma v njenem posameznem delu (obligatorni sklic). Statut občine mora določiti tudi postopke in opravila v zvezi s sklicevanjem zborov, sklepčnostjo, usodo odločitev zborov in drugimi vprašanji. Zbor občanov so bolj fleksibilna oblika participacije, kot to velja za lokalne referendume in državljansko pobudo.

»Zakon o lokalni samoupravi predvideva tri vrste referendumov v lokalni skupnosti: referendum o splošnem aktu občinskega sveta, posvetovalni referendum in referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občin in pokrajin.« (Kaučič in Grad, 2003: 352) Na referendum o splošnem aktu gredo lahko vsa vprašanja, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen proračun, zaključni račun ter splošni akti, ki predpisujejo občinske davke in druge dajatve. Referendumi o splošnem aktu občinskega sveta so naknadni, o odločitvi, ki je že sprejeta. Zakon o lokalni samoupravi predvideva tudi posvetovalni ali predhodni referendum, ko odločitev še ni sprejeta in se želi ugotoviti večinsko stališče ljudi do predlagane odločitve. Pri

¹⁴ Ustava določa le referendum o ustanovitvi občine (139. člen)

naknadnem referendumu se sprejeti splošni akt potrdi ali zavrne. Pri posvetovalnem referendumu odločitev volivcev ne zavezuje občinskih organov.

Referendum o aktu občinskega sveta je fakultativen. Občinski svet ga lahko razpiše na predlog župana ali člana občinskega sveta (o predlogu mora odločiti občinski svet). Župan mora razpisati referendum tudi, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev občine. Referendum se razpiše v 15 dneh po sprejemu odločitve o predlogu oziroma od vložitve zahteve volivcev za razpis referenduma. Pravico udeležbe na referendumu imajo vsi občani, ki imajo volilno pravico. Odločitev na referendumu je sprejeta, če zanju glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Če je splošni akt na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti, če pa je zavrnjen, se splošni akt ne objavi, dokler ga občinski svet ne spremeni do mere ki so jo izrazili občani na referendumu.

Pri ljudski iniciativi gre za (47. člen) pobudo volivca politične stranke v občini ali sveta ožjega dela za razpis referenduma. Statut občine določi, koliko podpisnikov mora podpreti pobudo. Tu so vključene tudi Upravne enote, na katerih se overovijo podpisi volivcev na seznamu. Občinski svet razpiše referendum po sprejemu odločitve o zahtevi volivcev za razpis referenduma. Določeno je še (48. člen), da lahko najmanj 5 % volivcev zahteva izdajo ali razveljavitev določene odločitve občinskega sveta ali drugih organov v občini, o tem odloči organ, na katerega je naslovljena zahteva.

3.7 PRIPOROČILO SVETA EVROPE

Svet Evrope je decembra 2001 sprejel priporočilo državam članicam o sodelovanju državljanov pri lokalnem javnem življenju. Dokument je razdeljen na več delov:

V prvem delu je v obliki preambule zapisano:

- da je lokalna demokracija eden od temeljev demokracije v evropskih državah;
- da mora lokalna demokracija delovati v novih, bolj zahtevnih okoliščinah;
- da zahteva lokalna javnost bolj prilagodljive in takojšnje načine sodelovanja;
- da je dialog med državljani in lokalnimi funkcionarji bistven za lokalno demokracijo itd.

V drugem delu priporočila Sveta Evrope poziva Vlade držav članic:

- da povabijo lokalne in regionalne oblasti, da zagotovijo sodelovanje državljanov;
- da izboljšajo lokalne predpise v zvezi s sodelovanjem državljanov;
- da tudi v državni zakonodaji vlade sprejmejo ukrepe za izboljšanje pravne podlage za sodelovanje državljanov.

V tretjem delu so osnovna načela za lokalno demokratično sodelovanje:

- pravica državljanov do dostopa, do javnih in izčrpnih informacij o lokalnih zadevah;
- iskanje novih načinov in kulture demokratičnega sodelovanja;
- spodbujanje državljanov, da prevzamejo svojo odgovornost za življenje v lokalni skupnosti;
- opuščanje togih rešitev in zagotovitev široke izbire sredstev za sodelovanje;
- izmenjava dobrin, izkušenj med državami in znotraj države;
- posebna pozornost tistim državljanom, ki se težje vključujejo oz. ostajajo na obrobju lokalnega javnega življenja; posebej so še izpostavljene ženske, ki morajo biti enakopravno zastopane v lokalni politiki, otroci in mladina, ki imajo posebno vlogo za uravnotežen razvoj lokalnih skupnosti;
- poudarja se tudi vloga združenj in skupin državljanov pri razvijanju kulture, sodelovanja itd.

V četrtem delu dokumenta pa so predlagani bolj konkretni ukrepi za spodbujanje in krepitev sodelovanja državljanov v lokalnem javnem življenju:

- izboljšati je treba izobraževanje in v učne načrte vnesti kot cilj krepitev zavesti o odgovornosti posameznika v lokalni skupnosti;
- oblikovati pravila vedenja;
- spodbujati lokalne oblasti, da delujejo v skladu z visokimi moralnimi standardi;
- zagotoviti je treba, da je postopek sprejemanja odločitev na lokalni ravni javen (objava javnih redov, javne seje, objave zapisnikov).
- vsak državljan mora imeti dostop do informacij in v ta namen naj se ustanovijo informacijske pisarne, dokumentacijski centri, javne podatkovne baze.

V tem delu dokumenta se zavzema za »četrtno demokracijo« tako, da se zagotovi državljanom večji vpliv na dogajanje v ožjih delih lokalnih skupnosti, spodbujati je treba pripravljenost za prostovoljno delo. Posebna pozornost je namenjena skupinam državljanom, ki iz različnih razlogov težje sodelujejo, te skupine so ženske, mladina, materialno ogrožene družbene skupnosti in posamezne poklicne skupine.

Dokument se zavzema tudi za posebne medijske kampanje, ki bodo spodbujale sodelovanje teh skupin. Za nove oblike posvetovanj s skupinami, ki so manj prisotne v lokalnem javnem življenju. Glede mladih je po Skandinavskem vzoru v dokument vneseno spodbujanje otroških svetov in mladinskih svetov na občinski ravni kot zelo uporabnega sredstva za izobraževanje o lokalni pripadnosti in za dialog z najmlajšimi člani lokalne družbe. Govor je tudi o mladinskih združenjih, mladinskih centrih in o znižanju starostne meje za udeležbo na lokalnih volitvah. Razen tega je še govora o drugih vprašanjih v zvezi z volitvami, njihovo organizacijo in izvedbo, kako povečati njihovo udeležbo in še zlasti je dan velik poudarek

uporabi ali izkoriščanju nove informacijske in komunikacijske tehnologije. Ob tradicionalnih oblikah naj se bolj izkoriščajo tudi oblike, ki vključujejo izmenjavo informacij in mnenj, npr. porote državljanov; javno srečanje državljanov; različne oblike forumov, skupin; javnih odborov; okrogle mize; javnomnenjske raziskave; ankete uporabnikov in drugo.

4 POTEK ANALIZE IN RAZISKOVALNI REZULTATI

To poglavje je razdeljeno na dva dela. V prvem predstavljam delovanje Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju besedila MOL). Vpogled v delovanje organov lokalne skupnosti potrebujemo, da bi lažje razumeli možnosti participacije občanov pri sprejemanju in izvajanju pravnih aktov lokalnega javnega pomena. Prav slednja tema pa bo rdeča nit drugega dela raziskovanja, in sicer participacija občanov na lokalni ravni.

V letu 1995 je prišlo do nove organiziranosti na področju lokalne samouprave. Ljubljano so sestavljale občine Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste-Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič-Rudnik. Ta se je razdelila na naslednjih devet novih občin: Mestna občina Ljubljana, občina Brezovica, občina Dobrova-Horjul-Polhov Gradec, občina Dol pri Ljubljani, občina Ig, občina Medvode, občina Škofljica, občina Velike Lašče, občina Vodice. V letu 1998 se je občina Dobrova-Horjul-Polhov Gradec razdelila na dve občini, in sicer na občino Horjul in občino Dobrova-Polhov Gradec. S to delitvijo je tako na istem teritoriju nastalo deset občin.

MOL kot glavno mesto in upravno središče Republike Slovenije nima nikakršnih težav pri izpolnjevanju pogojev za status mestne občine. Na območju Ljubljane živi 267.563 občanov. Mnogo ljudi pa je del dnevne migracije, ki se vozijo v Ljubljano na delo. Ljubljana se predstavlja kot gospodarsko, znanstveno, kulturno in politično mesto. Nacionalna radio in televizija, Narodna univerzitetna knjižnica in zdravstvena ustanova Klinični center se nahajajo na območju Ljubljane. V glavnem mestu so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tuja diplomatska predstavništva, tuji konzulati, mednarodne organizacije in predstavništva mednarodnih organizacij. MOL sodeluje s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, organi in organizacijami drugih držav, tekmuje na področju kakovosti kulturnih prireditev in športnih dosežkov.

Ogledali si bomo delovanje organov MOL skozi njene člene statuta, ki predstavlja najpomembnejši pravni akt občine. Način izvolitve glavnih organov občine pa si bomo ogledali v drugem delu, ko bo več govora o participaciji občanov, saj volitve predstavljajo poglavitno obliko sodelovanja občanov pri lokalnih političnih zadevah.

4.1 NALOGE MESTNE OBČINE LJUBLJANA

Kot je že zapisano v zakonu o lokalni samoupravi, občina opravlja izvirne naloge, naloge, ki jih kot obvezne določa zakonodaja in prenesene naloge. Statut MOL podrobneje določa področja teh nalog¹⁵:

1. normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena tako, da:

- sprejema statut in druge splošne akte MOL-a,
- sprejema proračun in zaključni račun proračuna MOL-a,
- načrtuje prostorski razvoj ter sprejema prostorske akte,
- predpisuje davke in prispevke iz svoje pristojnosti.

2. upravlja premoženje MOL-a tako, da:

- ureja način in pogoje upravljanja s premoženjem MOL-a,
- pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja,
- sestavlja premoženjsko bilanco, s katero izkazuje vrednost svojega premoženja.

3. spodbuja gospodarski razvoj MOL-a tako, da:

- omogoča pogoje za gospodarski razvoj MOL-a,
- opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva,
- pospešuje razvoj malega gospodarstva.

4. ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj tako, da:

- sprejema in uresničuje stanovanjski program MOL-a,
- spremlja ponudbo in povpraševanje stanovanj v MOL-u ter se vključuje v stanovanjski trg,
- zagotavlja predvsem gradnjo oziroma pridobivanje neprofitnih in socialnih stanovanj ter jih oddaja v najem,
- omogoča občanom MOL-a najemanje stanovanjskih posojil.

5. ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe tako, da:

- določa obvezne in izbirne lokalne javne službe ter obliko zagotavljanja in način opravljanja lokalnih javnih služb,
- zagotavlja sredstva za delovanje lokalnih javnih služb,
- nadzira delovanje lokalnih javnih služb,
- gradi in vzdržuje komunalno infrastrukturo,

¹⁵ Uradni list RS, št. 6/01 - Členi 18., 19., 20.

- zagotavlja javno službo za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči.
6. zagotavlja in pospešuje razvoj predšolskega varstva, vzgojno-izobraževalne dejavnosti ter razvoj športa in rekreacije tako, da:
- ustanavlja zavode s tega področja in zagotavlja pogoje za njihovo delovanje,
 - zagotavlja sredstva za izvajanje teh dejavnosti in v okviru finančnih možnosti omogoča izvajanje nadstandardnih programov,
 - ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj MOL-a in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev.
7. pospešuje zdravstveno dejavnost ter službe socialnega varstva tako, da:
- ustanavlja zdravstvene zavode in zagotavlja pogoje za njihovo delovanje,
 - zagotavlja mrežo javne službe za osebno pomoč ter za pomoč družini na domu,
 - zagotavlja mrliško pregledno službo.
8. pospešuje raziskovalno, kulturno in društveno dejavnost tako, da:
- ustanavlja zavode s tega področja in zagotavlja pogoje za njihovo delovanje,
 - zagotavlja sredstva za izvajanje teh dejavnosti v okviru finančnih možnosti,
 - omogoča dostopnost kulturnih programov,
 - zagotavlja splošno-izobraževalno knjižnično dejavnost,
 - skrbi za kulturno dediščino na svojem območju,
 - z dotacijami spodbuja te dejavnosti,
 - sodeluje z društvi in ustanovami ter jih vključuje v programe aktivnosti MOL-a.
9. skrbi za varstvo zraka, tal, vode, za varstvo pred hrupom, za ravnanje z odpadki in opravlja druge dejavnosti varstva okolja tako, da:
- izvaja naloge s področja varstva okolja in naravne dediščine,
 - spremlja stanje na tem področju in v okviru svojih pristojnosti sprejema ukrepe, s katerimi zagotavlja varstvo okolja.
10. skrbi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami tako, da:
- določi organizacijo in izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na svojem območju,
 - sprejme program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
 - določi naloge in organizacijo sil za zaščito, reševanje in pomoč,
 - financira in nadzoruje dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.
11. ureja javni red v MOL tako, da:
- ureja promet v MOL-u,
 - določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi MOL-a,

- opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem predpisov MOL-a in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno,
- organizira komunalno-redarstveno službo,
- izvaja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami,
- opravlja druge naloge v okviru teh pristojnosti.

12. ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Poleg lokalnih zadev javnega pomena MOL na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. V tem okviru MOL zlasti:

- ureja javni primestni promet,
- ureja obratovalni čas gostinskih lokalov na svojem območju,
- izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov na svojem območju,
- izvaja naloge na področju geodetske službe,
- zagotavlja javno mrežo gimnazij, srednjih, poklicnih in višjih šol na svojem območju,
- zagotavlja javno zdravstveno službo na sekundarni ravni na svojem območju.

Za občino je izjemnega pomena ustrezen lasten finančni vir, s katerimi prosto razpolagajo v skladu s svojimi pooblastili. Tudi Evropska listina o lokalni samoupravi priporoča, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Naloga MOL-a je tudi, da predpisuje pod pogoji, ki jih določa zakon, naslednje davke, nadomestila, odškodnine in druge dajatve:

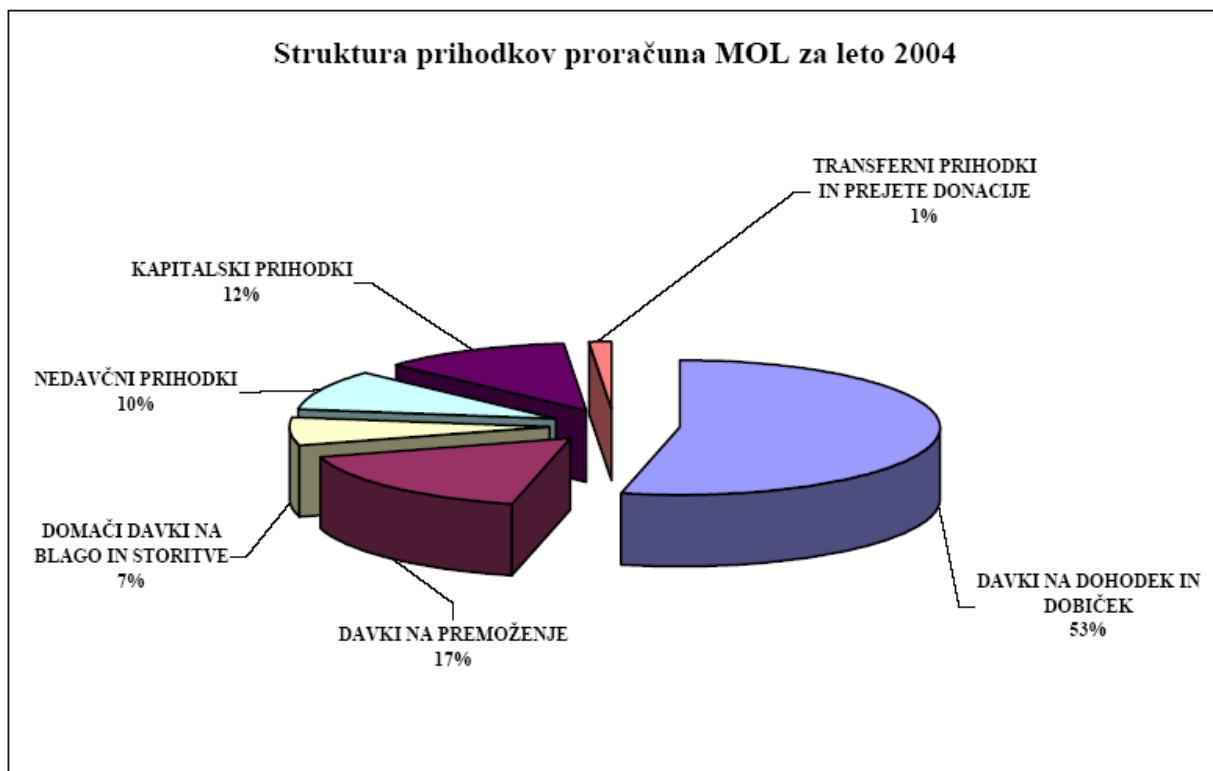
- davek od premoženja,
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- krajevne takse,
- komunalne takse,
- pristojbine,
- odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča ali gozda,
- odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja,
- druge dajatve, določene s predpisom MOL-a.

Za financiranje nalog, ki jih država prenese v opravljanje občini, ji je država dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva.

Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe so zajeti v proračunu MOL-a. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo načrtovani prihodki iz davkov, taks, pristojbin, drugih dajatev in drugi dohodki ter prihodki od upravljanja in razpolaganja s premoženjem MOL-a in načrtovani odhodki.

Glavni prihodek MOL-a je prihodek iz dohodnine.¹⁶ V skupino davka na dohodek in dobiček spadajo dohodnina kot kompleksni davek na dohodke posameznikov ter davek od dobička pravnih oseb. Ta postavka znaša kar 53 % prihodkov proračuna MOL-a¹⁷ (Graf 4.1).

Graf 4.1: Struktura prihodkov proračuna MOL-a za leto 2004



Vir: Proračun MOL-a 2004 (Internet 1)

Prihodki v proračun MOL-a za leto 2004 znašajo dobrih 57 milijard tolarjev. Druga največja postavka, davki na premoženje, tako znaša slabih 10 milijard tolarjev oziroma predstavljajo 17 % prihodkov MOL-a.

Znotraj omenjenega finančnega okvirja, ki ga mestni svet sprejme vsako leto posebej, razporejajo denar za izvajanje svojih lokalnih nalog.

¹⁶ Občinam pripada 30 % prihodkov iz dohodnine. 23. člen Zakona o financiranju občin, Uradni list 80/94

¹⁷ Podatki se nanašajo na proračunsko leto 2004. Proračun se sprejema za vsako leto posebej, in sicer v prvih mesecih tekočega leta.

4.2 MESTNI SVET

Mestni svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti MOL. V mestnem svetu Mestne občine Ljubljana je 45 svetnikov, od tega, v tekočem mandatnem obdobju 2002–2006 14 svetnic in 31 svetnikov. Statut MOL-a je temeljni akt, ki ga mestni svet sprejme z dvotretjinsko večino vseh članov. Ostale zadeve iz pristojnosti mestnega sveta ureja s svojim poslovnikom, s katerim podrobneje ureja način dela, postopek odločanja in razmerja do drugih organov MOL-a.

Mestni svet sprejema statut, poslovník, proračun MOL-a, zaključni račun proračuna MOL-a, odloke, odredbe, pravilnike, navodila in druge splošne akte, ki jih določa zakon ali drug predpis. Z odlokom se na splošen način ureja zadeve iz pristojnosti MOL-a. Z odredbo se podrobneje ureja in razčlenjuje razmerja, določena z odlokom, drugim splošnim aktom mestnega sveta ali državnim predpisom. S pravilnikom se razčleni posamezne določbe statuta ali odloka v procesu njegovega izvrševanja. Z navodilom se podrobneje predpiše način dela mestne uprave pri izvrševanju določb statuta ali odloka.

Mestni svet sprejema po trostopenjskem postopku statut MOL-a in poslovnik mestnega sveta. Po dvostopenjskem postopku sprejema proračun, prostorske akte in odloke. Mestni svet pozna tudi enostopenjske postopke, ki jih uporablja za sprejemanje odloka o zaključnem proračunu MOL-a, odloke sprejete po hitrem postopku in še nekaj drugih dokumentov (87. člen Statuta).

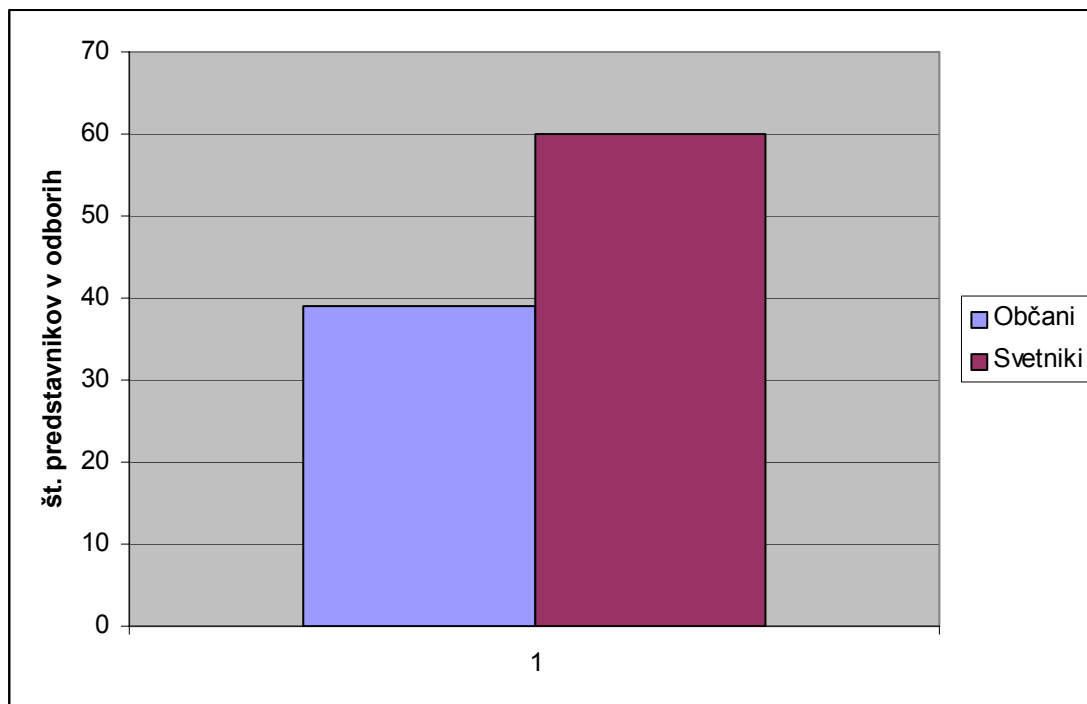
Vsi organi MOL-a in njihova delovna telesa so sklepčni, če je na njihovih sejah navzoča večina njihovih članov. Mestni svet sprejema odločitve na svoji seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov.

Poleg urejevalne funkcije sprejemanja pravnih aktov, s katerimi se določajo pogoji za uresničevanje nalog, mestni svet tudi opravlja nadzor nad delom župana, podžupana in mestne uprave glede izvrševanja odločitev mestnega sveta.

V pomoč pri svojem delu, mestni svet lahko ustanovi komisije in odbore, ki v okviru svojega delovnega področja v skladu s statutom in njegovim poslovnikom obravnavajo zadeve iz pristojnosti mestnega sveta in mu dajejo mnenja in predloge. Člane komisij in odborov imenuje mestni svet izmed svojih članov, lahko pa tudi izmed drugih občanov, vendar največ do polovice članov (30. člen Statuta). Po teoriji Parsona (poglavje Politična participacija) imajo občani s tem, ko so imenovani v delovna telesa možnost posedovati medij moči, saj participirajo v političnem procesu. Mestni svet ima stalne odbore, ki so vezani na organizacijo mestne uprave in pokrivajo delovna področja organov mestne uprave. Število

članov in sestav stalnih odborov ter njihovo delovno področje določi mestni svet z odlokom. V tekočem mandatnem obdobju je oblikovanih 13 odborov, v katerih je 99 mest. Občani, ki hkrati niso člani mestnega sveta, torej niso bili izvoljeni na lokalnih volitvah, zasedajo 39 sedežev v različnih odborih (graf 4.2). Mestni svetniki morajo biti člani vsaj v enem izmed odborov, lahko pa so tudi člani večih delovnih teles. Občani tako predstavljajo 39 % članov v stalnih odborih.

Graf 4.2: Predstavniki v odborih Mestnega sveta



Vir: Internet 2

Mestni svet ima tudi pet stalnih komisij, katerih člani so zgolj iz vrst mestnih svetnikov. Ustanovijo pa lahko tudi začasno delovno telo. V tem sklicu je to Komisija za poimenovanje naselij in ulic, v kateri so tudi trije predstavniki občanov in štirje predstavniki mestnih svetnikov.

Delo organov MOL-a je javno¹⁸, kar predstavlja normo, zapisano v dokumentu Evropske listine. Mestni svet zagotavlja javnost dela z obveščanjem javnosti o svojem delu, z navzočnostjo občanov in predstavnikov javnih občil na sejah organov MOL-a ter na druge načine, ki jih določa statut in drugi predpisi MOL-a.

¹⁸ Statut MOL-a, 22. člen.

4.3 ŽUPANJA

Župan predstavlja mestni svet, ga sklicuje in vodi njegove seje. Že na začetku velja povedati, da so volivci na zadnjih lokalnih volitvah 10. novembra 2002 in v drugem krogu volitev 1. decembra 2002 za županjo izbrali gospo Danico Simšič.

MOL ima najmanj enega podžupana. Z aktom o imenovanju podžupana ga določi mestni svet na županov predlog. Podžupan bo v primeru predčasnega prenehanja mandata župana opravljal njegovo funkcijo v času od sprejema sklepa o predčasnem prenehanju mandata in razpisa nadomestnih volitev do izvolitve novega župana. Mestni svet je na začetku nastopa mandata izbral tri podžupane: Slavka Slaka, Miloša Pavlico in Igorja Omerzo. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz županove pristojnosti, za katere ga župan pooblasti.

Županja ima naslednje pristojnosti:

- predlaga proračun MOL-a in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti mestnega sveta,
- skrbi za izvajanje odločitev mestnega sveta,
- predlaga organizacijo in delovno področje mestne uprave,
- določi sistemizacijo delovnih mest v mestni upravi,
- skrbi za objavo Statuta, odlokov in drugih splošnih aktov MOL-a v predpisanih rokih,
- gospodari s premoženjem MOL-a v okviru danih pooblastil kot dober gospodar,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi premoženja MOL-a v primerih, ko je način odtujitve predpisan s posebnimi zakoni (stanovanjski zakon, zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu pravice uporabe, zakon o naravni in kulturni dediščini, zakon o denacionalizaciji, zakon o izvrševanju kazenskih sankcij itd.),
- odloča o pridobitvi in odtujitvi premičnega premoženja ter o pridobitvi nepremičnega premoženja MOL-a do vrednosti, za katero ni predpisan javni razpis,
- odloča o uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije,
- odloča o najetju posojila največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna, če se zaradi neenakomernega pritekanja prihodkov proračuna njegovo izvrševanje ne more uravnovesiti,
- odloča o uporabi sredstev proračunske rezerve v skladu z zakonom,
- predlaga imenovanje in razrešitev podžupana,
- imenuje in razrešuje direktorja mestne uprave in predstojnike organov mestne uprave,

- odloča o imenovanju oziroma razrešitvi ter o sklenitvi oziroma prenehanju delovnega razmerja zaposlenih v mestni upravi, kolikor za to ne pooblasti direktorja mestne uprave ali kolikor ni s predpisi drugače določeno,
- daje mnenja v imenu MOL-a, zahtevana z zakoni in drugimi predpisi,
- odloča o upravnih stvareh iz izvirne pristojnosti MOL-a na drugi stopnji,
- opravlja druge naloge, določene s tem statutom in drugimi predpisi,
- sklicuje seje mestnega sveta.

Župan lahko za vodenje seje mestnega sveta pooblasti podžupana ali drugega člana mestnega sveta. Če nastopijo razlogi, da župan ne more voditi že sklicane seje mestnega sveta, jo vodi podžupan, če pa tudi ta ne more voditi seje, jo vodi najstarejši navzoč član mestnega sveta, podobno pa velja tudi za opravljanje funkcije župana.

Iz omenjenih nalog županje je razvidno, da opravlja predlagalno, izvršilo funkcijo in vodi občinsko upravo. Poleg omenjenih funkcij pa je župan tudi varuh zakonitosti. Župan zadrži objavo splošnega akta mestnega sveta, če meni, da je neustaven ali nezakonit in mestnemu svetu predlaga, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Pri ponovnem odločanju mestni svet lahko razpravlja o členih splošnega akta, ki jih je župan navedel kot razlog za zadržanje in jih je potrebno spremeniti. Podroben postopek ponovnega odločanja opredeljuje poslovnik mestnega sveta. Če mestni svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.¹⁹

4.4 NADZORNI ODBOR IN VOLILNA KOMISIJA

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v MOL-u. Mestni svet ga je ustanovil s »sklepom o imenovanju Nadzornega odbora MOL-a« in sicer na svoji 2. izredni seji 20. januarja 2003. Nadzorni odbor je sestavljen iz predsednika in šestih članov, pri svojem delu so neodvisni, njihovo delo je javno. Mandat članov Nadzornega odbora je vezan na mandat Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana. Kandidat za člana nadzornega odbora mora izpolnjevati poleg zakonskih še naslednje pogoje (Statut MOL-a 36. člen):

- najmanj VII. stopnja izobrazbe,
- najmanj 8 let delovnih izkušenj na finančno-računovodskem področju,

¹⁹ Vir Statut MOL 51. do 54. člena

Mestna volilna komisija:

- skrbi za zakonitost volitev v mestni svet,
- potrjuje posamične kandidature oziroma liste kandidatov in sestavlja seznam kandidatov oz. list kandidatov,
- določa volišča,
- imenuje volilne odbore,
- ugotavlja rezultate glasovanja in razglasi, kateri člani občinskega sveta so izvoljeni, ter daje poročila o izidu volitev,
- opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z volitvami,
- opravlja druge naloge, ki jih določa zakon o lokalnih volitvah.

Mestna volilna komisija mora opravljati svojo funkcijo vestno in odgovorno, delovati mora samo na podlagi zakonov in drugih predpisov, kot neodvisni organ. Mestna volilna komisija ima tajnika, ki je imenovan izmed delavcev mestne uprave ter ni član volilnega organa. Njegove naloge so priprava sej volilne komisije ter izvajanje odločitev volilnega organa.

4.5 ČETRTNE SKUPNOSTI

Četrtni skupnosti predstavljajo ožje dele mestne občine. Svet Evrope je pozdravil²⁰ reformo lokalne samouprave, ki je leta 1998 zakonsko uvedla ožje dele občin kot organ dekoncentracije lokalne oblasti. Svet Evrope je v svojem poročilu zapisal, da bo to pripeljalo politično odločanje bližje med državljane.

Tako so se občani MOL-a 15. oktobra 2000 odpravili na posvetovalni referendum o ustanovitvi četrtnih skupnosti. Referenduma se je udeležilo 159.377 volilcev oziroma 74 % vseh volilnih upravičencev v MOL-u.

Tabela 4.1: Rezultati posvetovalnega referenduma.

Referendumsko vprašanje	ZA	PROTI
Ali ste za to, da se na našem referendumskem območju ustanovi četrtna skupnost?	106.583 71,34 %	38.270 25,62 %
Ali ste za to, da je četrtna skupnost pravna oseba javnega prava?	93.583 62,64 %	37.717 25,25 %

Vir: internet 3

²⁰ V publikaciji Participation of citizens in local public life, november 2000

Iz tabele 4.1 je razvidno, da je velika večina, 71 % volivcev, ki so prišli na referendum, sprejela ustanovitev četrtne skupnosti na njihovem referendunskem območju. Na območju Mol-a je bilo ustanovljenih 17 četrtnih skupnosti: Črnuče, Posavje, Bežigrad, Center, Jarše, Moste, Polje, Sostro, Golovec, Rudnik, Trnovo, Vič, Rožnik, Šiška, Dravlje, Šentvid in Šmarna gora.

Občani so na istem referendumu tudi odločili, da bodo četrtne skupnosti pravne osebe javnega prava (tabela 4.1). Tako sledi iz Statuta MOL-a (57. člen), »Četrtna skupnost je pravna oseba javnega prava/.../ Četrtno skupnost kot pravno osebo zastopa svet četrtne skupnosti/.../ Četrtna skupnost odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. MOL odgovarja za obveznosti četrtne skupnosti subsidiarno v višini sredstev, ki so določena v proračunu za opravljanje nalog četrtne skupnosti.«

Ali obstoječa ureditev četrtnih skupnosti omogoča decentralizacijo lokalne oblasti in prinaša politično odločanje bližje državljanom? S pomočjo ankete, ki sem jo izvedel med predsedniki četrtnih skupnosti, ugotavljam, da stanje ni rožnato. Na anketo je odgovorilo osem od sedemnajstih možnih predsednikov. Eden izmed predsednikov pa je pisno potrdil, da na anketo ne želi odgovarjati.

Tabela 4.2: Prvo anketno vprašanje

Kako ocenjujete obseg pristojnosti Četrtnih skupnosti? (N = 8)				
Slabo			Dobro	
1	2	3	4	5
12.5 %	50 %	25 %	0 %	12.5 %

Kot je razvidno (iz tabele 4.2), je večina anketirancev (62,5 %) izbrala odgovor ena ali dva, kar pomeni, da ocenjujejo obseg pristojnosti četrtnih skupnosti kot slab. Komentar predsednika četrtne skupnosti Rudnik nazorno predstavlja razlog za tako velik odstotek nezadovoljstva četrtnih skupnosti: »Je pravna oseba javnega prava, ki v pravnem prometu nastopa v okviru nalog, ki so določene v Statutu MOL-a in Odloku o nalogah četrtnih skupnosti. V obeh predhodnih dokumentih ni navedenih bistvenih pristojnosti, razen svetovalne. Pojem pravna oseba in pristojnosti se izključujejo.«

Pri anketnem vprašanju »Kako ste zadovoljni s financiranjem četrtne skupnosti?« (tabela 4.3), je odstotek nezadovoljnih nekoliko manjši, saj se za odgovor ena ali dva odloči le še 50 % anketirancev. Večina anketirancev je mnenja, da je v okviru obstoječih pristojnosti finančni okvir primeren. Vendar za kakšno resno delo četrtnih skupnosti je premalo finančnih sredstev.

Tabela 4.3: Drugo anketno vprašanje, namenjeno predsednikom četrtnih skupnosti

Kako ste zadovoljni s financiranjem četrtne skupnosti? (N = 8)				
Slabo			Dobro	
1	2	3	4	5
25 %	25 %	50 %	0 %	0 %

Zanimalo me je tudi kakšen je odziv krajanov četrtne skupnosti, glede na to, da bi četrtna skupnost morala predstavljati vez med občani in lokalno oblastjo.

Tabela 4.4: Anketno vprašanje glede sodelovanja krajanov četrtne skupnosti

Kako ocenjujete sodelovanje, odziv prebivalcev na delo četrtne skupnosti? (N = 8)				
Slabo			Dobro	
1	2	3	4	5
0 %	0 %	75 %	12,5 %	12,5 %

Pri sodelovanju občanov je potrebno upoštevati upad zanimanja za politično participacijo. Kljub temu predsedniki četrtnih skupnosti s 75 % ocenjujejo sodelovanje kot zadovoljivo (tabela 4.4). Ob upoštevanju še odstotka, ki se je odločil za oceno štiri ali pet, bi lahko dejali, da je sodelovanje občanov s četrtno skupnostjo zmerno dobro. Kot glavna razloga za nezadovoljstvo občanov pri reševanju njihovih problemov pa so navedli:

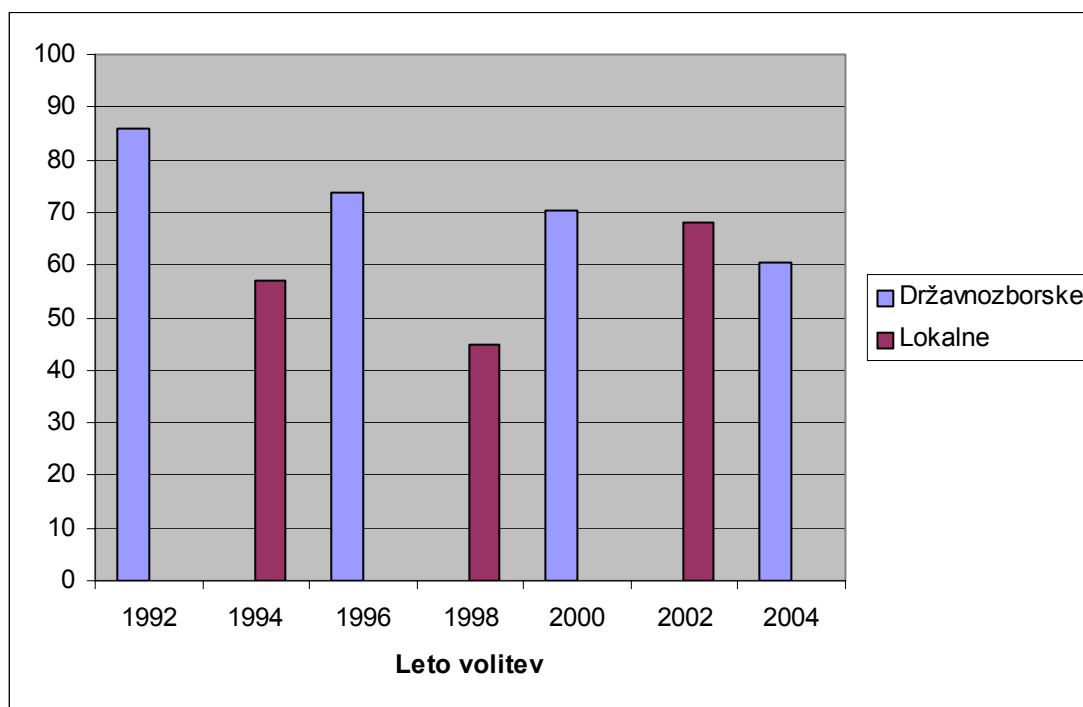
- pomanjkanje pristojnosti četrtne skupnosti in zato upad želje po sodelovanju,
- reševanje njihovih pritožb je odvisno od pristojnih služb mestne uprave MOL.

Več kot očitno imajo predstavniki četrtnih skupnosti veliko pripomb na obstoječe stanje in verjetno veliko predlogov, pomislekov glede nadaljnega razvoja četrtnih skupnosti v MOL-u. Sredi leta 2005 se pripravlja prva okrogla miza na temo nadaljnega razvoja ožjih delov mesta Ljubljana.

4.6 POSREDNA IN NEPOSREDNA PARTICIPACIJA

Na grobo smo že spoznali delovanje lokalne skupnosti v Mestni občini Ljubljana. Kaj pa participacija občanov pri lokalni politiki? Najpogosteje uporabljena oblika participacije je prav gotovo glasovanje na volitvah. »Lahko bi pričakovali, da bo v državah, kjer več pozornosti namenjajo demokratičnim (participatornim) vrednotam lokalne samouprave, odnos med lokalnimi oblastmi in občani drugačen kot v državah, kjer več pozornosti namenjajo učinkovitosti in s tem povezanim vrednotam. V prvi skupini bi lahko zato med povprečnimi občani pričakovali večjo udeležbo na lokalnih volitvah, večje zaupanje v lokalne oblasti in večje poznavanje lokalnih oblastnikov.« (Brezovšek in ostali, 2004a: 4)

Graf 4.3: Udeležba na državnozborskih volitvah in lokalnih volitvah v MOL (v %)



Vir: Rezultati raziskovanj volitev po posameznih letih, statistični urad Republike Slovenije

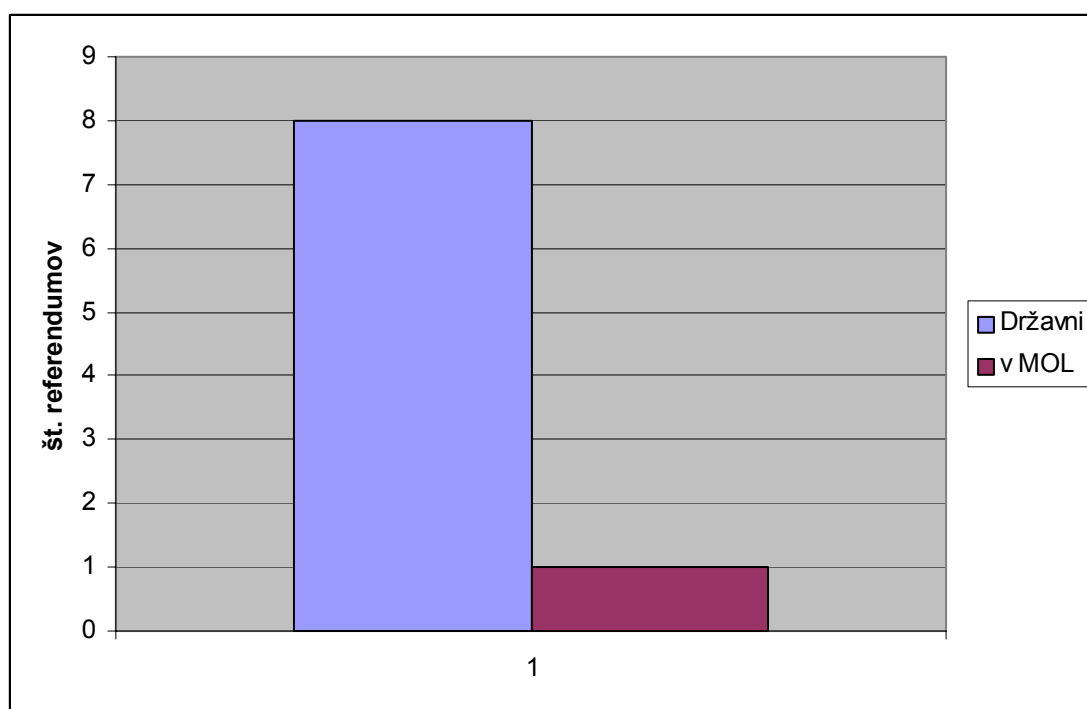
Iz zgornjega grafa 4.3 je razvidno, da volilna udeležba na državnozborskih volitvah upada, povečuje pa se udeležba na lokalnih volitvah. To dejstvo je še posebej razvidno iz podatka volilne udeležbe za volitve v občinske svete za celotno Slovenijo. Medtem ko je bila na lokalnih volitvah leta 1998 volilna udeležba še 58,3 %, je bila leta 2002 volilna udeležba 72,1 %²¹. V MOL-u pa je bila volilna udeležba 2002 nekoliko manjša (68.5 %), vendar še vedno

²¹ Podatki Statističnega urada Republike Slovenije, volitve v občinske svete 10. 11. 2002.

vidno v porastu. To je prav gotovo posledica odločitve državnih oblasti po spodbujanju participacije na lokalni ravni.

Participacija ne sme biti omejena zgolj na predstavniško vlogo, udeležbo na lokalnih volitvah. Pomembno vlogo naj bi imela tudi neposredna participacija, ki pa jo MOL ne uporablja oziroma ni zadostne politične volje v občini, ki bi zahtevala uporabo oblik neposredne participacije.

Graf 4.4: Število izpeljanih referendumov na državnem nivoju in v MOL-u od leta 1996 dalje



Vir: Republiška volilna komisija (Internet 4)

Čeprav je MOL po ozemlju kot po številu prebivalstva, manjša skupnost kot država, zaradi česar bi bilo v njej precej lažje uporabiti različne oblike neposrednega odločanja, nam graf 4.4 prikazuje ravno nasprotno sliko. Medtem ko so na državni ravni izvedli leta 1996 referendum za volitve v državni zbor in vse do naknadnega zakonodajnega referenduma o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija, ki je v pripravi za leto 2005, vsega skupaj 8 referendumov, so v MOL-u leta 2000 izvedli le posvetovalni referendum o ustanovitvi četrtnih skupnosti.

V MOL-u so se pojavile težnje po še dveh referendumih. Decembra leta 2000 je društvo Vkljenjenih izročilo takratni županji pobudo za razpis referenduma o lisicah²². Županja je

²² Vir: dnevni časopis Delo dne 5.1.2001 (Internet 5)

pobudo zavrnila zaradi nejasne formulacije referendumskega vprašanja in nepopolnih osebnih podatkov podpisnikov referendumu. Kasneje se je izkazalo, da prva podpisana pod zahtevo referendumu ni občanka Mestne občina Ljubljana in zato ne more biti pobudnica le-tega.

Druga pobuda za lokalni referendum pa je bila podana februarja 2004 (Internet 6). 11.898²³ Ljubljančanov je podpisalo zahtevo za razpis referendumu o gradnji džamije. Sklep o razpisu referendumu je, po nekaj zapletih z mestnim svetom, županja vložila na Ustavno sodišče za oceno ustavnosti (Internet 7). Slednje je po dolgotrajnem premisleku julija 2004 odločilo, da se sklep o razpisu referendumu odpravi.

Po kratkem pogovoru z vodjo mestne volilne komisije zbor občanov nikoli ni bil sklican in se kot ena izmed oblik neposredne participacije v MOL-u ne uporablja. Kot je že nakazano v četrtem in petem poglavju, je zakonsko in statutarno zapisana pravica občanov do neposredne participacije. Točno so določeni pogoji in načini uporabe neposredne participacije. Navedeno kaže, da se ta oblika sodelovanja občanov na lokalnem nivoju ne uporablja. Zato lahko potrdim svojo drugo hipotezo, ki se glasi

H 2: Kljub zadovoljivi zakonski ureditvi se sredstva neposredne oblike demokracije v Mestni občini Ljubljana zelo redko uporabljajo.

Nadalje ugotavljam, da je bila v dveh primerih, ko je bila izražena želja občanov po neposredni participaciji, ta nepravilno izpeljana ali pa ni bilo zadosti politične volje s strani župana, da bi se participacija v obliki referendumu tudi uresničila.

4.7 PRIMERJAVA S PRIPOROČILOM SVETA EVROPE

»Poseben vidik lokalne demokracije z vidika participacije prebivalcev lokalne skupnosti pri odločanju je relacija med organi lokalne samouprave in javnostjo/.../ komunikacija je ključnega pomena za doseganje višje stopnje legitimnosti in uresničevanja javnega interesa.« (Brezovšek in ostali, 2004a: 3) Dialog, ki mora potekati v obeh smereh, je tudi priporočilo Sveta Evrope o nadaljnjem razvoju lokalne demokracije. S tako odprtostjo komunikacijskih kanalov naj bi dosegli večjo participacijo občanov v lokalnem javnem življenju (Council of

²³ Nekaj več kot 5 % volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem na območju MOL-u.

Europe 2001). Oris stanja politične participacije občanov kaže anketa, ki so jo izvedli v okviru raziskave »Participacija prebivalcev Ljubljane pri odločanju« na Fakulteti za družbene vede.

Tabela 4.5: Oblike politične participacije občanov v MOL-u (v %)

(N = 175)	DA	NE
Z glasovanjem na lokalnih volitvah	82,3	17,7
S pisnim dopisom, ki ga je poslal na občino	12,1	87,9
Z elektronskim dopisom, ki ga je poslal na občino	8,7	91,3
S pogovorom z mestnim svetnikom	10,4	89,6
S pogovorom s člani sveta četrtne skupnosti	12,7	87,3
S pogovorom z županom občine	4,6	95,4
S podpisom peticije v občini	21,4	78,6
Z udeležbo na zboru občanov	21,4	78,6
Z glasovanjem na občinskem referendumu	48,3	51,7
Z udeležbo na demonstracijah, protestih v občini	14,5	85,5
Z objavo preko lokalnih medijev	2,3	97,7

Vir: Brezovšek in ostali, 2004a: 50

Iz tabele 4.5 je razvidno, da je stopnja komunikacije med občani in voljenimi funkcionarji na zelo nizki ravni. Dobrih 10 % Ljubljčanov je že navezalo stik s članom mestnega sveta in nekaj manj kot 13 % jih je prišlo do pogovorov s člani sveta četrtne skupnosti. Tudi sam sem naletel pri opravljanju ankete, med predsedniki četrtnih skupnosti, na nezadovoljiv odziv. Slaba polovica se sploh ni odzvala, kljub nekajkratnim povabilom k sodelovanju. Po oceni podatkov iz tabele 4.5 in lastnih izkušenj bi zaključil, da bi bilo v prihodnje potrebno več narediti na dvosmerni komunikaciji, ki ponavadi poteka le v času volitev.

Pomembnejša razsežnost, ki dovoljuje lažjo komunikacijo, je zagotavljanje dostopa do javnih in izčrpnih informacij. Na tem segmentu MOL zagotavlja bazo informacij tudi preko spletne strani, ki je kar obsežna in zadovoljiva. Problemi nastajajo, pri iskanju starejših podatkov, ki so razdrobljeni in nepregledni. Svet Evrope zato priporoča ustanovitev informacijskih pisarn, dokumentacijskih centrov in javnih baz podatkov. Moja ugotovitev je, da so podatki, ki so bili na začetku elektronsko shranjeni, dobro pregledni. Starejši podatki, shranjeni na papirju, pa so mnogokrat težje dostopni.

Nadgradnjo demokratičnega napredka naj bi kazalo tudi vključevanje marginalnih skupin v procese odločanja. Evropsko priporočilo tu misli predvsem na enakopravno zastopstvo žensk in mladine v lokalni politiki. V mestni svet MOL je bilo leta 1998 izvoljenih deset žensk in pet oseb, mlajših kot 30 let²⁴. V naslednjem mandatnem obdobju, ki se je začelo leta 2002, pa je bilo izvoljenih štirinajst žensk in le tri osebe, mlajše od 30 let. Pri vključitvi mladih moramo izpostaviti leta 1997 ustanovljen Mladinski svet Ljubljana. Slednji združuje vsa mladinska društva in obravnava mladinsko problematiko na območju MOL. Svoje sklepe lahko nato predstavi na odboru mestnega sveta za šolstvo in šport.

Ob široki izbiri sredstev za participacijo občanov se pojavi vprašanje, do kolikšne mere so občani seznanjeni s svojimi možnostmi. V priporočilu Sveta Evrope je zapisano, da naj bi se vnesel načrt, ki bi kot cilj spodbujal krepitev zavesti o odgovornosti posameznika v lokalni skupnosti. V okviru usposabljanja v MOL-u na področju razvoja lokalne samouprave, bo predvidoma konec leta 2005 MOL začela projekt »spoznavanje prebivalcev z lokalno samoupravo in Evropo«²⁵. Cilj projekta je izboljšati razumevanje razlogov, ciljev in oblik organiziranja in delovanja Evropske unije, Sveta Evrope in lokalne samouprave, na različnih področjih našega življenja. To bo poskusni pilotni projekt za prebivalce, izbrane četrtne skupnosti v MOL-u. Če bo projekt zaživel, predvsem, če se bo pojavil interes s strani občanov, bodo s tem projektom predvidoma nadaljevali v letu 2006 za ostale četrtne skupnosti MOL.

Iz diplomske naloge je razvidno, da tako na zakonodajnem kot na občinskem nivoju, vsak nivo skrbi za nadaljni razvoj lokalne demokracije, kot tudi spodbuja državljane k vse večji politični participaciji tudi s pomočjo smernic, ki se sprejemajo na nadnacionalnem nivoju. Tako lahko potrdim tudi prvo hipotezo, ki se glasi:

HIPOTEZA 1: Razvoj lokalne samouprave na primeru Mestne občine Ljubljana sledi evropskim trendom razvoja lokalne samouprave.

Svojo pripravljenost prispevka k razvoju lokalne demokracije sta oba državna nivoja pokazala tudi z oblikovanjem ožjih delov občin. Tega projekta so se v MOL-u resno lotili in junija 2005 organizirali javni posvet »Nadaljni razvoj četrtnih skupnosti v Mestni občini Ljubljana«. Na tem posvetu so poročevalci predstavili stanje in nanizali nekaj problemov, za katere bi bilo potrebno najti rešitve:

²⁴ V Sloveniji vsi statistični podatki obravnavajo osebe, mlajše kot 30 let, za mladino.

²⁵ Projekt pripravlja uprava MOL znotraj oddelek za lokalno samoupravo (Internet 8)

- ureditev časovnega vstopanja mnenj svetov četrtnih skupnosti v proces oblikovanja mestnih politik in projektov,
- informiranje četrtnih svetnikov o postopku odločanja v občini,
- institucionalizacija posredovanj pobud, mnenj in predlogov, ki jih četrtne skupnosti naslavlja na MOL.

Ustanovitev četrtnih skupnosti je izrednega pomena k spodbudi občanov po participaciji, zato je smotrno razmišljati o njenem razvoju.

Možnosti so podane, sedaj pa morajo občani, izkoristiti priložnost in najprej izvoliti oblast, ki jih bo upoštevala kot relevantnega sogovornika pri političnih odločitvah. Vendar, kot je razvidno iz tabele 4.5, je volja občanov, izjema so volitve, po politični participaciji zelo nizka. Če vzporedno primerjamo še tabelo 4.6 razberemo, da občani ne sodelujejo niti v politični stranki niti v nepolitični organizaciji, pridemo do ugotovitev, da med njimi ni prave želje po politični participaciji.

Tabela 4.6. Civilno–družbena in politična aktivnost prebivalcev MOL-a (v %)

(N = 175)	NE SODELJEM	OBČASNO SODELUJEM	STALNO SODELUJEM	OPRAVLJAM FUNKCIJO
POLITIČNI STRANKI	94,2	5,3	0,6	0
NEPOLITIČNI ORGANIZACIJI (DRUŠTVU, KLUBU, ZDRUŽENJU, ITD)	76,3	17,3	5,8	0,6

Vir: Brezovšek in ostali, 2004a: 51

Tabeli v tem poglavju, nakažeta neko nezanimanje občanov za politično dogajanje v MOL in sta mi v pomoč pri potrditvi tretje hipoteze:

H 3: Občani v Mestni občini Ljubljana kažejo vse manj interesa po politični participaciji, kot sredstvu za oblikovanje lokalne javne politike (Zaradi vse splošne politične apatije).

Apatija predstavlja problem želje po politični participaciji. Upoštevati moramo, da vsi občani nimajo enake intenzitete po sodelovanju. Če upoštevamo zgornji trditvi in podatke iz tabele 4.4, kjer so predsedniki četrtnih skupnosti še kar zadovoljni z odzivom občanov, ugotovimo, da je odziv občanov MOL-a, ki imajo željo po participaciji, zadovoljiv.

5 ZAKLJUČEK

Država naj bi svojim državljanom zagotavljala vrsto pravic, med drugimi tudi pravico do obveščenosti. Zanj je pomembno, da so državljani obveščeni tekom celotnega političnega postopka (pred, med in po postopku). Zagotavljati mora pravico do politične participacije, ki naj bi jo državljani uporabljali tudi kot možnost podajanja pripomb na nosilce državne in lokalne oblasti. Pomembna je tudi pravica do odločanja preko referendumov. Vse te pravice so zakonodajno urejene in tudi prenesene na lokalni nivo, ki naj bi imel poglavitno vlogo pri nadaljnjem demokratičnem razvoju političnega sistema. Da bi lokalni nivo lahko izpolnjeval svoje poslanstvo, zadovoljevanje človekovih elementarnih potreb, mora tudi vlada (država) odstopiti nekaj svojih pooblastil lokalnemu nivoju.

Vse tri hipoteze z začetka diplomske naloge, so potrjene. Razvoj lokalne samouprave v MOL-u, sledi evropskim trendom razvoja lokalne demokracije. Prva hipoteza:

»Razvoj lokalne samouprave na primeru Mestne občine Ljubljana sledi evropskim trendom razvoja lokalne samouprave.«

je bila potrjena, ko sem primerjal pravne akte slovenske lokalne ureditve z predpisi in priporočili Sveta Evrope. Ko sem pregledal zakonsko ureditev delovanja MOL-a, sem slednjo podkrepil še z empiričnimi podatki. Tu je prišlo do pričakovanih rezultatov. V praksi ne sledimo teoriji. Neposredne oblike demokracije se v MOL-u zelo redko uporabljajo. To je potrdilo mojo drugo hipotezo:

»Kljub zadovoljivi zakonski ureditvi se sredstva neposredne oblike demokracije v Mestni občini Ljubljana zelo redko uporabljajo.«

Poglavitni problem, da se občani ne poslužujejo različnih oblik politične participacije, je mišljenje, da kot posameznik, nima zadostnega vpliva na oblikovanje javnih politik. Kar načeloma drži, vendar če posameznik poskuša svoje ideje posredovati skozi aktivnosti bodisi politične bodisi nepolitične organizacije, pa je njegov vpliv bistveno večji. Politična aktivnost občanov v MOL-u je zelo nizka (glej tabelo 4.6), s čimer sem potrdil tretjo hipotezo:

»Občani v Mestni občini Ljubljana kažejo vse manj interesa po politični participaciji, kot sredstvu za oblikovanje lokalne javne politike (Zaradi vse splošne politične apatije).«

Problem slovenskih občin, kot ga vidim, je v njihovi majhnosti v primerjavi z državnim nivojem. Zaradi različnih političnih interesov posameznih občin skupaj ne predstavljajo resnega sogovornika državi (vladi). V Evropi so to rešili z ustanovitvijo drugega nivoja oblasti

– regije. V naši zakonodaji pa je ustanovitev regij prepuščena občinam, ki pa zaradi različnih političnih zmagovalcev na lokalnih volitvah ne najdejo skupnega jezika za ustanovitev močnejših regij.

MOL si z zakonom o glavnem mestu želi več neodvisnosti od višje politične ravni, več finančne in pravne avtonomije. Ljubljana si s skoraj pol milijona ljudi, ki v občini živijo, delajo ali študirajo, želi več pristojnosti za kvalitetnejše opravljanje svojega poslanstva. Zaradi svoje velikosti pa se v MOL-u pojavlja problem participacije občanov. To težavo skušajo odpraviti z notranjo členitvijo Ljubljane. To je korak v pravo smer, ki pa ga bo potrebno za učinkovitejšo delovanje četrtnih skupnosti še temeljito analizirati in dopolniti. Za učinkovitejše delovanje slednjih bo potrebno sodelovanje med državo in mestom.

S pravnimi akti je delovanje lokalnega nivoja in politična participacija občanov več kot zadovoljivo urejena. Potrebno pa bo še nekaj časa, da bo naša mlada demokracija črke s papirja do popolnosti izpolnjevala v praksi, ali pa bo to le ideal, ki nikoli ne bo dosežen.

LITERATURA:

Bibič, Adolf (1997): Politološki preseki: Civilna družba in politični pluralizem, Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana

Brezovšek, Marjan (1995): Politična participacija: prispevek k analizi »participativne demokracije« Teorija in praksa, letnik 32, št. 3–4, str. 199–211

Brezovšek, Marjan (1995a): Interesne skupine in politični sistem. V Lukšič Igor (ur.), Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov, Slovensko politološko društvo, Ljubljana

Brezovšek, Marjan (2004): Proučevanje lokalne demokracije in zaznave Slovencev. V Brezovšek, Marjan, Haček, Miro, Krašovec, Alenka (ur.): Lokalna demokracija I. Analiza lokalnih volitev 2002, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Brezovšek, Marjan, Lukšič, Andrej, Haček, Miro (2004a): Participacija prebivalcev Ljubljane, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološka raziskovanja, Ljubljana

Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija: organizacija in volitve, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana

Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1999): Državna ureditev Slovenije (tretja spremenjena in dopolnjena izdaja), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana

Haček, Miro (2004): Lokalne volitve zgolj kot indikator za parlamentarne? V Brezovšek, Marjan, Haček, Miro, Krašovec, Alenka (ur.): Lokalna demokracija I. Analiza lokalnih volitev 2002, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Kaučič, Igor, Grad, Franc (2003): Ustavna ureditev Slovenije (tretja spremenjena in dopolnjena izdaja), GV Založba, Ljubljana

Krašovec, Alenka (2002): Oblikovanje javnih politik: primer kulturnih politik v Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Makarovič, Matej (2002): Politična participacija v desetletju demokratizacije. V Toš, Niko, Bernik, Ivan (ur.) Demokracija v Sloveniji: prvo desetletje, FDV, IDV, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Ljubljana

Porta, Donatella D. (2003): Temelji Politične znanosti, Založba Sophia, Ljubljana

Rupnik, Janko, Cijan, Rafael, Grafenauer, Božo (1996): Ustavno pravo RS: posebni del (druga spremenjena in dopolnjena izdaja), Studio Linea, Maribor

Šmidovnik, Janez (1994): »Občina- temeljna samoupravna lokalna skupnost« Teorija in praksa, letnik 31, št. 1-2, str. 14-23

Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana

Toš, Niko, Hafner – Fink, Mitja (1998): Metode družboslovnega raziskovanja. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave (prvi ponatis), Visoka upravna šola, Ljubljana

Vlaj, Stane (1997): Lokalna samouprava – tudi soočenje z Evropo. V Brezovšek, Marjan (ur.): Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov, Slovensko politološko društvo, Ljubljana

Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava – občine in pokrajine, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Vlaj, Stane (2004): Lokalna samouprava – teorija in praksa (spremenjena in dopolnjena izdaja), Fakulteta za upravo, Ljubljana

Pravni akti in drugi viri:

(1991) Ustava RS, Uradni list RS/I, št. 33-1409/1991 (stran 1373)

(1996) Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list Republike Slovenije, št. 57/1996

(2000) Participation of citizens in local public life, Local and regional authorities in Europe, No. 72, Council of Europe, November 2000

(2001) Statut Mestne občine Ljubljana, Uradni list RS, št. 6/01 (dopolnjen statut sprejet na 37. seji mestnega sveta MOL)

(2001a) Council of Europe - Committee of Ministers (2001) The participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies)

(2002) Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list Republike Slovenije, št. 51/2002

(2004) Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 22/2004

(2004a) Statistični letopis Ljubljane 2004, Center za informatiko pri mestni upravi MOL, Ljubljana

(2004b) Statistični letopis Slovenije 2004, Statistični urad RS, Ljubljana

Internetni viri:

Internet 1: Proračun MOL-a 2004

www.ljubljana.si/si/mescani/proracun/proracun_2004/ (17. avgust 2005)

Internet 2: Meščani v oborih mestnega sveta

www.ljubljana.si/si/mol/mestni_svet/odbori/ (17. avgust 2005)

Internet 3: Posvetovalni referendum 2000, MOL

www.ljubljana.si/si/mol/mestna_volilna_komisija/zgodovina_volitev/svetovalni_referendum_2000/default.html (17. avgust 2005)

Internet 4: Referendumi na državni ravni – www.rvk.si (19. avgust 2005)

Internet 5: Dejan Vodovnik: Lisice? Da, vsekakor!, Delo, 5.1.2001, Ljubljana
www.delo.si (24. avgust 2005)

Internet 6: (2004) Podpisi pri županji, D. P, STA, 6. 2. 2004, Ljubljana
http://24ur.com/bin/article.php?article_id=2035782 (24. avgust 2005)

Internet 7: (2004) MOL za presojo referenduma o džamiji, STA, Č. V., 28. 6. 2004, Ljubljana
http://24ur.com/bin/article.php?article_id=2042380 (24. avgust 2005)

Internet 8: (2005) Spoznavanje prebivalcev z lokalno samoupravo in Evropo, oddelek za lokalno samoupravo, MOL
www.ljubljana.si/si/mol/mestna_uprava/ols/projekti/31718/podrobno.html (26. avgust 2005)

STE ZADOVOLJNI Z LOKALNO SAMOUPRAVO V MOL?

	Slabo				Dobro
Kako ocenjujete obseg pristojnosti četrtnih skupnosti?	1	2	3	4	5

Kako ste zadovoljni s financiranjem četrtne skupnosti?	1	2	3	4	5
--	---	---	---	---	---

Komentar:

Kako ste zadovoljni s sodelovanjem z mestno občino?

	Slabo				Dobro
Sodelovanje z županjo?	1	2	3	4	5
Sodelovanje z mestnim svetom?	1	2	3	4	5

Komentar:

Kako ocenjujete sodelovanje, odziv prebivalcev na delo četrtne skupnosti?

Slabo					Dobro
1	2	3	4	5	

Komentar:

Četrtna skupnost: