

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MITJA RIŽNAR

Mentor: dr. MARJAN BREZOVŠEK

VLOGA IN POLOŽAJ ŽUPANA V OBČINI

DIPLOMSKA NALOGA

LJUBLJANA, 2002

Kazalo

1. Uvod	1
2. Župan - opredelitev pojma	3
3. Koncept politične moči v teoriji	5
3.1. Policy vloga vodenja kot odvisna variabla	6
3.2. Stili oz. tipi vodenja med župani.....	7
3.2.1. Župan v vlogi varuha	8
3.2.2. Župan v vlogi agenta	8
3.2.3. Župan v vlogi managerja	8
3.2.4. Župan v vlogi predstavnika	9
4. Lokalna samouprava	10
4. 1. Pristojnosti lokalne samouprave	10
4.1.1. Metode za določanje pristojnosti lokalne samouprave	11
4.2. Organizacija lokalne samouprave	11
4.2.1. Lokalni predstaviški organi	12
4.2.2. Lokalni izvršilni organi.....	12
4.2.2.1. Politična oblika.....	13
4.2.2.2 Upravna oblika.....	14
4.2.2.3. Centralistična oblika	14
4.2.2.4. Lokalna oblika.....	14
5. Modeli odnosov županov v strukturi lokalne samouprave	16
5.1. Tradicionalna struktura lokalne oblasti v Veliki Britaniji	16
5. 2. Struktura župan - občinski svet (močan župan).....	18
5.2.1. Župan v mestu Baltimor, Maryland, ZDA.....	19
5.3. Struktura župan - občinski svet (močan občinski svet).....	21
5.4. Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem)	22
5. 5. Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem in županom).....	23
5. 5. 1. Županja v mestu Christchurch, Nova Zelandija.....	25
5. 6. Struktura kabinet - občinski svet	26
5.6.1. Župan v mestu Oslo, Norveška	27
6. Primerjalni pregled volilnih sistemov županov	28
6.1. Vloga in pomen volitev	28
6.1.1. Posredne in neposredne volitve	29
6.1.2. Modeli volilnih sistemov	29

6.2. Pregled sistemov volitev županov oz. izvršilnih teles po posameznih državah	29
6.2.1. Belgija	29
6.2.2. Danska	30
6.2.3. Francija	30
6.2.4. Španija	31
6.2.5. Italija	32
6.3. Trajanje mandatov županov in občinskih svetnikov	32
6.4. Možnosti za odvzem mandata in glasovanje o nezaupnici	33
6.4.1. Španija	33
6.4.2. Irska	33
6.4.3. Italija	34
6.4.4. Luksemburg	34
7. Župan v slovenski občini	35
7.1 Vloga župana pri ustanovitvi občine	35
7.2. Primer Kopra	37
7.3. Struktura lokalne samouprave	38
7.4. Volitve župana	40
7.5. Nadzor nad lokalnimi organi	40
7.5.1. Nadzor nad delom župana	41
7.6. Položaj župana v strukturi lokalne samouprave	42
7.7. Analiza odgovorov županov na vprašalnik	45
8. Zaključek	48
Uporabljena literatura in pravni viri:	50
PRILOGA A - Dopis, z vprašalnikom	51
PRILOGA B - Prejeti odgovori na vprašalnik	53

1. Uvod

V procesu razvoja demokratičnega, sodobnega, pa vendar hkrati tudi slovenskim razmeram prilagojenega političnega sistema, ki nam bo v aktualnih procesih tranzicije, mednarodne integracije in modernizacije, zagotovil enakopravne pogoje in čim boljše razvojne možnosti, ne smemo prezreti standardov, ki so jih skozi čas izoblikovale moderne družbe.

En od temeljnih standardov na demokratičnih temeljih zasnovanih političnih sistemov je zagotovo spoštovanje pravice posameznika, da zastopa svoj interes s sodelovanjem pri upravljanju javnih zadev. Najbolj se konkretizira izvrševanje te pravice prav na nivoju lokalne skupnosti. Republika Slovenija je, kot sopolisnica Evropske listine lokalne samouprave, dolžna upoštevati, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve, zato soglaša, 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.

Slovenija sodi med države, v katerih se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, ne da bi bile prej vključene v domače predpise. Tako je z ratifikacijo in objavo Evropske listine lokalne samouprave, le-ta postala obvezna sestavina slovenske notranje pravne ureditve. Mednarodne pogodbe, ki jih ratificira Državni zbor, so v slovenskem pravnem sistemu po hierarhiji takoj pod Ustavo in nad zakoni. Ustava o organizacijski strukturi občin nima zavezujočih določb, po Zakonu o lokalni samoupravi pa mora imeti vsaka občina, navadna in mestna, občinski svet kot predstavniško telo, ki sprejema vse najpomembnejše odločitve iz pristojnosti občine, župana kot neposredno izvoljenega funkcionarja, ki predstavlja občino, skrbi za izvrševanje odločitev občinskega sveta in vodi delovanje občinskega sveta ter ustrezen nadzorni organ.

Občina je oblika lokalne samoupravne skupnosti, kjer se politika najbolj približa državljanom in je torej prostor, kjer se preko raznih upravnih organov izvršujejo funkcije lokalne samouprave. Preko njih se torej izvršuje tudi oblast in za moč vladanja velja, da zgolj natančni odmerki prenesejo kriterij temeljnih principov demokracije. Izvrševanje oblasti je torej področje, ki si zasluži ne samo stalen kritičen nadzor javnosti, temveč tudi redno strokovno presojo. Tako kot velja za proučevanje različnih družbenih sistemov in interakcij med njihovimi sestavnimi deli, še zlasti, če vzpostavljeni odnosi vključujejo

elemente vladanja, je tudi za spoznanje in razumevanje delovanja lokalne samouprave, zelo pomembno natančno ugotoviti, kako je politična moč locirana med različne formalne institucije, organe ter druge akterje, ki imajo interes sodelovati pri oblikovanju politike in izvrševanju oblasti. Še zlasti pa, kakšne dejanske posledice imajo ta razmerja na politično okolje, njegove prednosti in slabosti.

Pri načrtovanju pregleda obstoječih teoretičnih spoznanj na področju lokalne samouprave, sem izhajal iz domneve, da je institut izvršilne funkcije na lokalni ravni pomemben indikator demokratičnosti lokalne samouprave, ki ga najlažje opazujemo preko vlog policy akterjev v postopku oblikovanja, sprejemanja in izvrševanja političnih odločitev, zato se, glede na domačo pravnoformalno ureditev sistema lokalne oblasti, v nalogi podrobneje posvečam izključno analizi vloge in položaja župana v občini.

Naloga sestoji iz dveh delov. V prvem se posvetim predstavitvi nekaterih teoretičnih konceptov, ki opredelijo strukturo politične moči. V tem delu bolj podrobno predstavim vlogo, ki jo imajo politični akterji pri izvrševanju funkcije vodenja. Glede na objekt raziskave, vodenje opredelim kot odvisno spremenljivko, kar mi omogoči, da spoznam njegove značilnosti in posamezne lastnosti. S primerjalno metodo opravi pregled tipov, oziroma modelov lokalne samouprave, diferenciranih glede na normativno določena razmerja med organi lokalnih skupnosti, kar nato dopolnim še z metodo usmerjene primerjave konkretnih sistemov, oziroma ožjih segmentov lokalne samouprave, v nekaterih izbranih državah.

Drugi del je metodološko empiričen in celoti namenjen podrobni analizi pravno formalne ureditve lokalne oblasti v Sloveniji, v ospredju je spoznavanje vloge in položaja župana v občini, tako "de jure", kot tudi "de facto", slednje s pomočjo analize odgovorov, pridobljenih z anketo opravljeno po pošti, v kateri sem vsem 192 županom in županjam v Sloveniji zastavil štiri oz. pet vprašanj - oblikovanje slednjega sem prepustil lastni izbiri anketiranca.

Sklepni del namenjam strnitvi osnovnih ugotovitev in poskusu oblikovanja priporočil za spremembo sistema lokalne samouprave, kot to izhaja iz predlogov respondentov na vprašalnik poslan po pošti.

2. Župan - opredelitev pojma

Za skoraj vse države modernega sveta velja, da je mogoče znotraj različnih političnih sistemov prepoznati nekakšno formalno obliko lokalne samouprave, ki služi reševanju skupnih zadev. V tej, enotno prepoznani praksi, ki jo karakterizira institucionalno urejeno zadovoljevanje lokalnih interesov, z legalno in legitimno obliko sistema politične oblasti na lokalni ravni, velja opozoriti na odsotnost tovrstne splošne enotnosti, če kot kriterij za primerjavo izpostavimo župana v vlogi izrazitega političnega vodje. Primerjava različnih sistemov nam omogoči prepoznati še eno izrazito neenotno urejeno podrobnost, po kateri se lokalni sistemi v posameznih državah med seboj razlikujejo. Spoznamo jo, če kot kriterij upoštevamo, kdo je v sistemu lokalne samouprave nosilec izvršilne oblasti. V mnogih, če ne kar v večini evropskih državah, izvršilna oblast ni v rokah posameznika, temveč je izvršilna moč v domeni izvoljenih kolektivnih političnih organov ali izvršilni upravi, ki jo imenuje za to pristojen politični organ.

Seveda pri tem ne gre zgolj za vprašanje raznolikosti funkcij in odgovornosti, temveč tudi za vprašanje jezika in terminologije.

Slovar slovenskega knjižnega jezika opiše izraz župan kot: " V19. stoletju in prvi polovici 20. stoletja - predstojnik občine", ali pa " predsednik skupščine občine, mesta" in tudi "v nekaterih državah predstojnik mestne uprave". Seveda je izraz presplošen, zato je potrebna bolj natančna opredelitev pojma.

Beseda župan se prevaja v angleški jezik, čeprav za to ni strokovne utemeljitve, kar bomo ugotovili v nadaljevanju, z izrazom "mayor". Beseda izhaja iz latinske besede "major", ki pomeni večji oziroma starejši. Zgodovinski izvor pojma zasledimo že v prvih stoletjih našega štetja, ko so v sužnjelastniškem sistemu, z izrazom "major" označevali položaj nadzornika sužnjev. Nadzornik ali vodja sužnjev, ki so skrbeli za gospodinjstvo, se je imenoval major-domus. Vsekakor so to funkcijo opravljali zaupanja vredni in sposobni posamezniki, katerih glavna naloga je bila vodenje njim podrejenih.

Francoska oblika besede je "maire", nemški sinonim je "burgermeister", španski "alcalde" in italijanski "sindaco", če naštejemo samo nekatere. Še večja, kot jezikovna, je funkcionalna pestrost pojma.

Norvežani uporabijo izraz župan "ordfører" za opis neposredno izvoljenega vodje lokalne oblasti, dobesečni prevod pa pomeni "oseba, ki govori" (v imenu drugih). Že pomen sam nas v dobesednem prevodu, usmeri v asociacijo na predsedniško funkcijo in ne na

izvrševanje oblasti. To nam potrdi tudi analiza normativne ureditve lokalne samouprave na Norveškem, ki opredeli vlogo župana kot "prvega med enakimi", torej položaj brez posebnih izvršilnih pooblastil napram ostalim svetnikom. Če sistem primerjamo z lokalno samoupravo na Švedskem, obe državi imata namreč zelo podobno urejeno oblast na lokalnem nivoju, lahko ugotovimo, da bi bil za Šveda izraz župan, če naj označi nosilca določene politične funkcije, kot to velja na Norveškem, povsem neprimeren, saj sta na Švedskem, vodenje občinskega sveta in vodenje izvršilnega organa, kot funkciji ločeni, medtem ko za Norveško to ne velja.

Za Britance je, kot posledica terminologije, precej konfuzno razumevanje lokalne samouprave v drugih državah, saj ima v Angliji in Walesu¹ naziv "mayor" predvsem ceremonialni oziroma reprezentativni pomen, ker z izrazom označijo politično vlogo v družbi, ki ne vključuje elementov vladanja, medtem ko se v mnogih političnih sistemih, med drugim tudi pri nas, pojem župan - v angleškem prevodu "mayor" - uporablja prav za označitev nosilca oziroma predstavnika lokalne politične oblasti.

V Nemčiji se uporablja izraz "bürgermeister", katerega dobesedni prevod pomeni "vodja meščanov", kar nas napelje na sklep, da je župan hkrati nosilec obeh, tako predstavniške, kot tudi izvršilne funkcije.

Glede na določbe Zakona o lokalni samoupravi, v Sloveniji z izrazom "župan", označujemo neposredno izvoljenega lokalnega funkcionarja, ki predstavlja in zastopa občino, skrbi za izvrševanje odločitev občinskega sveta in vodi delovanje občinskega sveta.

3. Koncept politične moči v teoriji

Grdešič (1995) ugotavlja, da je možno, iz obsežne literature o pojmu in raziskovanju politične moči, izločiti dva osnovna pristopa. To sta pozicijski in relacijski pristop.

Prvi temelji na razumevanju moči, kot posledico položaja v formalni instituciji ter drugih družbenih značilnosti, kot so izobrazba, dohodki, dostop do informacij itd. Torej gre za moč, ki izhaja iz trajnih struktur in ni odvisna od osebnih lastnosti posameznika. Drugi pristop je, za razliko od prvega, usmerjen v odnos med posameznikom, ki moč poseduje, ter tistim, ki moč sprejema, jo priznava kot legitimno in se ji zato tudi podreja.

Za vse oblike organizacij, in politični sistem ni izjema, na splošno velja, da je raznolikost vlog posameznih akterjev odvisna predvsem od tega, kako je njihov položaj v organizacijski strukturi opredeljen s pravno formalnimi predpisi, torej je odvisen od določil normativne ureditve. Hkrati tudi ne smemo zanemariti dejstva, da so prav tako, glede na specifičnost razmer ter dejanskih okoliščin, diferencirani tudi vedenjski vzorci oseb - policy akterjev, ki nastopajo v teh organizacijskih vlogah.

Ena izmed mnogih definicij politične moči je ta, da jo opredelimo kot organizacijsko funkcijo, oziroma kot položaj v institucionalnem okolju. Če torej moč definiramo pozicijsko, se navezuje izključno na pravice, obveznosti in pristojnosti, ki so odvisne od statusa in položaja v okviru formalne, hierarhične ali stratificirane neformalne strukture. V tem primeru lahko rečemo, da je politična moč neodvisna od tega, kdo položaj trenutno zaseda, ker temelji izključno na legitimnosti ter avtoriteti, ki izhaja iz formalne pozicije.

Ena od pomanjkljivosti pozicijskega pristopa je posledica njegove togosti, vladanje v tem primeru ni odvisno od kvalitete komunikacij in intenzivnosti medosebnih interakcij, ko avtoriteta ni zgolj dekret, temveč temelji tudi na prostovoljnem konsenzu vladanih. Pozicijska definicija nam, v svoji čisti formi, ne dopušča razlage, niti nam ne omogoči pojasniti sprememb, ki jih sicer zaznavamo, tako v jakosti vpliva in količini moči. Druga pomanjkljivost pristopa je ta, da nas apriorno povezovanje vpliva in pozicije lahko zavede, ter prikrije dejanske lokacije vpliva. Tretja slabost izključno pozicijskega pristopa je v tem, da izključuje možnost identifikacije moči in vpliva, kot temeljnih elementov vladanja, v nestratificiranem ali neformalnem okolju.

¹ Škotska se v literaturi ne navaja, ker v njej potekajo intenzivni procesi reforme sistema lokalne samouprave.

Kadar vladanje definiramo behavioristično, ga identificiramo z osebo, ki odloča, oziroma vpliva na ravnanje drugih, kar pomeni, da vladanje opredelimo izključno kot razmerje podrejanja prisili v procesih, ki potekajo v okviru medosebnih interakcij, ne pa kot razmerje med pozicijami znotraj hierarhične strukture.

Slabost pristopa je predvsem v tem, da je množica različnih odnosov, ki jih po kriterijih behaviorističnega pristopa lahko definiramo kot vodenje, preobširna in je skoraj brez analitične vrednosti.

Načrtovanje študije mora biti usklajeno z njenimi analitičnimi cilji. Ko raziskujemo oblast je kar nekaj tehničnih razlogov, da vlogo odločevalca opredelimo kot neodvisno variabla. Prednost pozicijskega pristopa je nedvomno tudi v tem, da nam omogoči lažjo identifikacijo nosilcev oblasti, kar je še zlasti uporabno za primerjalno metodo. Poleg tega so preference politologov najpogosteje usmerjene v raziskovanje procesov, ki potekajo v okviru formalnih političnih institucij.

3.1. Policy vloga vodenja kot odvisna variabla

Kot smo že ugotovili, so vloge v organizaciji normativno opredeljene. Splošna domneva bi torej lahko bila, da bolj ko se bližamo pozicijam pri vrhu hierarhije organizacije, manj omejevalne so norme, ki vlogo določajo. Pravila, še zlasti tista, ki opredelijo vlogo ter pristojnosti odločevalcev, so mnogokrat nejasno zapisana. V takih primerih je zelo verjetno, da si jih posamezniki zato različno tolmačijo, kar seveda hkrati pomeni, da variira tudi njihovo ravnanje, čeprav ostaja formalni položaj v organizaciji nespremenjen.

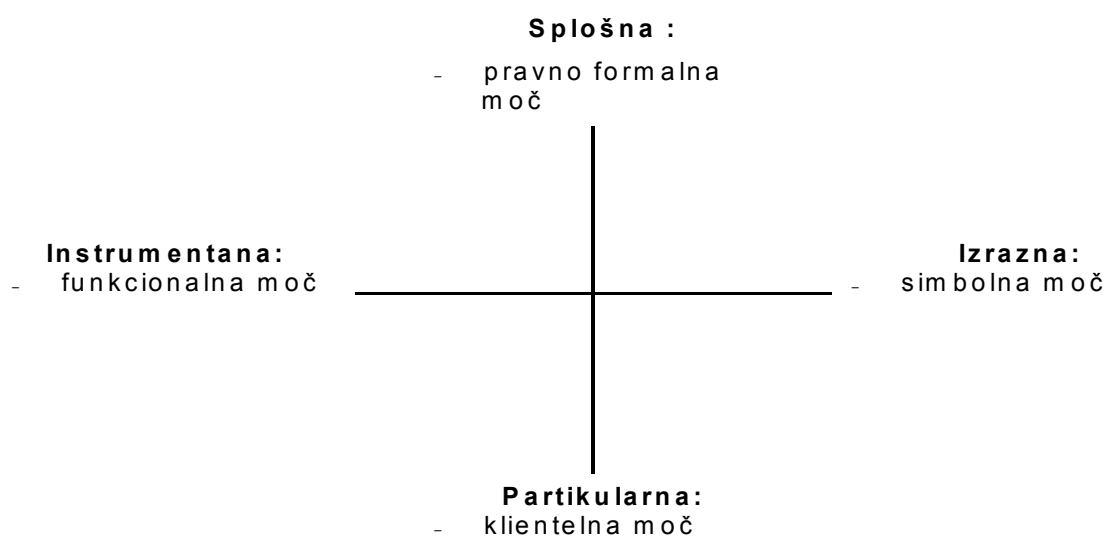
Page, eden od vodilnih politologov, o tem pravi: "Pomembna empirična ugotovitev aktualnega politološkega raziskovanja vlog akterjev na področju političnega odločanja je ta, da so za vsako formalno vlogo v instituciji, mogoči različni stili izvrševanja pristojnosti". Vir: G.D.Paige (1977) : The Scientific Study of Political Leadership. New York, Free Press/Mac Millan Publishers, str.111.

Če je analitična pozornost usmerjena v raziskavo izvrševanja vlog posameznih nosilcev funkcij, je prav da se seznanimo s poskusi oblikovanja, temu ustrezne, vedenjske tipologije. Teh je kar nekaj, narejene pa so bile predvsem v znanstvenih raziskavah vlog županov v ZDA.

Vpliv in legitimnost političnih odločevalcev ni odvisna le od količine formalne moči (de jure), ki se navezuje na položaj v strukturi, temveč tudi od načina, kako nosilec funkcije dejansko izvršuje svoja pooblastila (de facto). Z drugimi besedami lahko navedeno opišemo kot institucionalizirano in neinstitucionalizirano vodenje.

Larsonova (2000) si, kot izhodišče v raziskovanju vloge župana na Norveškem, oblikuje shemo dveh dimenzij, ki v korelaciji generirata štiri različne stile političnega vodenja med župani. Oboje, dimenzije vodenja in pripadajoče stile, razvije na način, kot to predlaga Edinger (1975), torej znotraj prostora, ki ga na eni skrajnosti določajo teoretične domneve, ter na drugi empirične ugotovitve. Prvo dimenzijo opredeli z kategorijo splošno versus partikularno (universalistic - particularistic), drugo pa s kategorijo uporabno versus simbolno (instrumental - expressive). Na tem temelju ustvari koordinatni sistem (glej sliko št. 3.1.), v katerem postavi na nasprotna pola horizontalne osi instrumentalno (uporabno) dimenzijo vloge ter ekspresivno (simbolno).

Slika št. 3.1. : Štiri dimenzije vodenja pri županih



Vir: Helge O. Larsen (2000): Directly elected Mayors - Democratic renewal or Constitutional confusion ?

Na polih vertikalne osi sta si na skrajnih vrednostih nasprotni univerzalna (splošna) ter partikularna (posebna). V taki razmejitvi lahko med župani razločimo štiri posebne stile vodenja, ki posredno vplivajo na njihovo politično moč. Zdi se ji pomembno, da razvrščamo župane vzdolž obeh osi, kar pomeni, da kot izhodišče postavimo osebo in ne stil. Prav tako meni, da se župani sicer nagibajo pretežno k enemu izmed stilov, kar pa seveda ne pomeni, da ni mogoče prehajanje od enega k drugemu.

3.2. Stili oz. tipi vodenja med župani

Vsaki od prej naštetih dimenzij ustreza poseben tip oziroma stil vodenja. Glede na to ločimo štiri različne stile vodenja. Ti so: župan kot varuh, župan kot agent, župan kot manager in župan kot predstavnik (Larsen, 2000).

3.2.1. Župan v vlogi varuha

V modelu, pri katerem prevladuje pravno racionalna razsežnost vodenja je župan predvsem varuh, zagovornik ter razlagalec norm.

Njegova primarna skrb je, da vsak posameznik, skupina ali področje dobi svoj delež ali pozornost, ki mu normativno pripada. Nadzor nad izvajanjem predpisov, postopkov ter primernim odnosom je njegovo temeljno poslanstvo. Kot temeljno vrednoto izpostavlja splošno odgovornost za vse in vsakogar. Političnim (strankarskim) dvobojem v občinskem svetu se skuša izogniti tako, da ostaja nepristranski, zato prepušča merjenje moči političnim strankam na lokalni ravni. Najraje se posveča tistim vprašanjem, ki so bolj splošna in zadevajo celo občino.

3.2.2. Župan v vlogi agenta

V razmerah, kjer prevladuje klientelna dimenzija oblasti je župan predvsem agent. Torej je zastopnik, ki se posveča predvsem interesom posameznikov ali skupin. Zagovarja partikularne interese, zato se ukvarja pretežno s posamičnimi primeri in ga bolj kot splošni problemi in cilji skupnosti zanima, kako uspešno posamezniki zadovoljujejo svoje potrebe v okviru občinskih pristojnosti. Lahko ugotovimo, da je v takem primeru župan nekakšen lokalni ombudsman.

3.2.3. Župan v vlogi managerja

Funkcionalna oblast oz. moč temelji izključno na zagotavljanju storitev. Župan je v teh razmerah pretežno manager. Osrednji interes namenja postopkom odločanja in implementaciji sprejetih odločitev. Prizadeva si za učinkovito ter uspešno realizacijo občinskih programov.

Položaj oziroma ugled župana je odvisen predvsem od njegove sposobnosti zagotavljanja občinskih storitev s čim manjšimi stroški, zlasti se posveča vprašanju, kakšne metode izbrati za to, da bi bila realizacija politik in programov uspešna. Njegov interes je usmerjen v občino kot celoto, torej se raje posveča problemom in rešitvam, ki zadevajo skupnost, kot pa individualnim problemom, katerih reševanje prepušča občinski birokraciji in strokovnim službam.

Rešitve in ideje išče v primerjavi lokalne skupnosti z gospodarsko družbo, svojo vlogo pa primerja z vlogo managerja v podjetju.

3.2.4. Župan v vlogi predstavnika

V razmerah, ki jih karakterizira simbolna moč je župan predstavnik, torej nekakšen lokalni predsednik. Njegova avtoriteta izhaja iz sposobnosti, da se predstavlja kot dober in prepoznaven zastopnik lokalnih interesov ter vrednot lokalnega prebivalstva. Pogosto se pojavlja v središču pozornosti medijev, zato se ga ocenjuje glede na sposobnost predstavljanja podobe občine v javnosti, s katero se tudi občani radi identificirajo. Županu so bližje dejavnosti, ki učinkujejo povezovalno in se raje izognejo takim, ki povzročajo delitve. Posveča se tako splošnim, kot tudi parcialnim interesom, vendar to počne javno s pomočjo medijev ter izrazito transparentno.

4. Lokalna samouprava

V teoriji poznamo, glede na izbran kriterij, več poskusov klasifikacij lokalne oblasti. Za najbolj splošno seveda velja ta, ki deli lokalno samoupravo na tri različne sisteme. Po prvem je lokalna samouprava zgolj posrednik za izvajanje politike, kar je značilno za centralistično organizirane države. Nasproti temu, je v drugem sistemu lokalna oblast popolnoma samostojna družbeno politična struktura, ki predstavlja nadomestno obliko države. Tretji in tudi najbolj razširjen sistem je mešan, v tem primeru ima lokalna samouprava več ali manj avtonomije in je obenem tudi sredstvo za izvrševanje državne politike.

Še bolj poznane so razne klasifikacije sistemov lokalne samouprave, ki temeljijo na kriteriju strukturnih elementov, kot so število nivojev, tip ter vrsta odnosa med njimi. Glede na to ločimo: enonivojsko, dvonivojsko ali večnivojsko. V bistvu gre za to, ali je lokalna samouprava zgrajena samo na nivoju ožje lokalne skupnosti (občine), ali pa zajema tudi širšo lokalno skupnost (okraji, pokrajine).

Kadar je kriterij pravni položaj večnivojskih lokalnih skupnosti jih delimo na enotipske ali večtipske lokalne samouprave. Če je samoupravni status lokalnih skupnosti na istem nivoju enak, potem gre za enotipske, v primeru različnih statusov, pa gre za večtipske.

Kriterij za razvrščanje so lahko tudi pristojnosti, tako poznamo lokalne organe splošne in specializirane pristojnosti. Prav tako je pogosta delitev, glede na (ne)obstoj posebnega pravnega režima večjih, oz. glavnih mest.

4. 1. Pristojnosti lokalne samouprave

Vprašanje pristojnosti je eden od najpomembnejših indikatorjev, saj nam analiza kompetenc lokalne samouprave pokaže njeno stopnjo avtonomnosti, vlogo, položaj, moč v odnosu do centralnih oblasti ter določi področja, kjer je suverenosti lokalnih organov največja. Eden od pomembnih kriterijev za presojo demokratičnosti političnega sistema in neodvisnosti lokalne samouprave, je razmejitev pristojnosti ter odnos med nalogami države in lokalne skupnosti. Poznamo dve vrsti takih nalog: samostojne naloge, ki so po svojem pomenu izvorno občinske, ker si jih občine same določajo v okviru ustavne avtonomije lokalne samouprave, ter državne naloge, ki jih država prenese na občino iz okvira svojih, državnih pristojnosti. Slednje lahko lokalni organi izvajajo na dva načina:

1. Naloge, ki jih država prenese na lokalno skupnost, se izvajajo samostojno, v skladu z zakonom. Država nadzira zgolj zakonitost, kot to velja za vse pravne in fizične subjekte.

2. Naloge, ki jih država odstopi lokalni skupnosti in se opravljajo po posebnem nadzornem režimu, s podrobnimi delovnimi navodili. Država opravlja poleg nadzora zakonitosti tudi kontrolo strokovnosti in primernosti odločitev lokalnih organov.

4.1.1. Metode za določanje pristojnosti lokalne samouprave

Razlikujemo tri načine določanja pristojnosti lokalni samoupravi, ki so: metoda naštevanja (enumeracije), metoda generalne klavzule ter kombinirana metoda.

1. Metoda naštevanja je način, po katerem se naloge in pristojnosti taksativno naštevajo, pri čemer gre za naloge lokalne skupnosti, ki so kot take opredeljene v zakonu ali drugem pravnem aktu države.
2. Metoda generalne klavzule predstavlja splošnejši način predpisovanja pristojnosti lokalnih organov. Poznamo pozitivno ter negativno predpisovanje obveznosti in nalog. Metoda pozitivne klavzule pomeni, da so vsa dejanja ali naloge v pristojnosti lokalne skupnosti, razen tistih, za katere je z državnim predpisom določeno, da so jih je dolžni izvršiti točno določeni državni organi. Metoda negativne klavzule, ki je pogosteje v uporabi pomeni, da vse kar ni v državni pristojnosti sodi v domeno lokalne samouprave.
3. Kombinirana metoda združuje oba načina določanja pristojnosti. Primer tovrstne metode določanja pristojnosti najdemo v francoskem sistemu lokalne samouprave.

4.2. Organizacija lokalne samouprave

V okviru notranje strukture lokalne samouprave se formirajo različni organi (predstavniški, izvršilni ter lokalna uprava), ki vzpostavljajo medsebojne odnose na lokalne ravni, ob hkratnih interakcijah s centralno oblastjo.

Evropska listina lokalne samouprave opredeli organizacijske standarde v 2. točki 3. člena in v 6. členu, ki temeljijo na:

1. Pravici lokalnih oblasti, da opravljanje bistvenega dela javnih nalog, uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, ter da imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.

2. Pravici oblasti na lokalni ravni, da lahko na način, ki ne vpliva na splošnejše zakonske določbe, določi svoje lastne upravne organe zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja.

4.2.1. Lokalni predstavniški organi

V predstavniškem organu, ki se lahko pojavlja v različnih organizacijskih formah, poteka postopek oblikovanja lokalnih interesov. V njem se sprejemajo najpomembnejše odločitve. Število članov organa, se določa poljubno. Zaradi povečanja učinkovitosti ter operativnosti, je v zadnjem času prisoten trend zmanjševanja števila članov, ki je praviloma opredeljeno v predpisu, pri tem so kot kriteriji najpogosteje določeni velikost teritorija, število prebivalcev, včasih pa tudi položaj predstavniškega organa v strukturi lokalne samouprave.

Temeljna značilnost predstavniških organov lokalne samouprave je njihova legitimnost, ki jim jo podelijo volivci, ko jih izvolijo na svobodnih volitvah s tajnim neposrednim glasovanjem. Praviloma so v domeni predstavniških organov sprejemanje temeljnih pravnih aktov, sprejemanje proračuna, sprejem odlokov, urbanističnih načrtov, upravljanje z lastnim premoženjem ter sprejem statuta in drugih podzakonskih aktov o organizaciji in dejavnosti občinske uprave ter javnih služb. Za razliko od predstavniških organov na nivoju centralne oblasti, je vsebina odločitev na lokalni ravni bolj konkretne narave in ne gre toliko za splošne ali globalne odločitve.

Za predstavniško telo lokalne samouprave, so v uporabi različni izrazi. Najpogosteje se imenuje svet (council, consiglio, conseil, concejo).

4.2.2. Lokalni izvršilni organi

V organizacijski strukturi lokalne samouprave so izvršilni organi umeščeni med predstavniško telo in lokalno upravo. Pogosto so podrejeni predstavniškemu organu, ki jih imenujejo ter nadzirajo njihovo delo. Odločitve sprejete v predstavniškem telesu izvršuje lokalna uprava, le to pa vodi izvršilni organ. Za izvrševanje svoje vloge, koordiniranja, usmerjanja ter vodenja uprave, posedujejo izvršilni organi obsežna pooblastila. Med pomembnejše sodijo: usmerjanje dela lokalne uprave, določanje konkretnih nalog ter sodelovanje pri planiranju aktivnosti in načrtovanju konkretnega dela. Praviloma je v njihovi pristojnosti oblikovanje predloga proračuna in razdeljevanje financ po upravnih sektorjih. V njihovi pristojnosti je kadrovanje strokovnih delavcev uprave, vplivajo lahko na notranjo strukturo uprave in imajo pravico, glede na ugotovljene potrebe, oblikovati posebne strokovne službe. Pomembna je tudi nadzorna pravica izvršilnih teles, ki jim omogoča

razveljavitev sprejetih aktov, v kolikor ugotovi, da so le-ti nezakoniti ali v nasprotju z lokalnimi interesi.

Način oblikovanja izvršilnega organa in njegov položaj v strukturi lokalne samouprave sta pomembna kriterija za razlikovanje med različnimi sistemi lokalne oblasti.

Osnovna klasifikacija, temelječa na strukturi, deli izvršilna telesa na posamične (župan, načelnik, upravnik, mestni manager) ter skupinske organe (odbori in komiteji).

Posamične organe prepoznamo v štirih različicah:

1. politična oblika;
2. upravna oblika;
3. centralistična oblika ter
4. lokalna oblika.

4.2.2.1. Politična oblika

Osnovna značilnost t.i. politične oblike posamičnega izvršilnega telesa v lokalni samoupravi je ta, da ga izbere (voli ali imenuje) lokalno predstavniško telo. Izbira je najpogosteje omejena na člane predstavniškega organa, najpomembnejši kriterij pri tem je predvsem politični ugled kandidata ali položaj v večinski politični stranki. V mnogih primerih je funkcija tako izbranega, tudi predsedovanje lokalnemu svetu, kar pa ni nujno, saj sta lahko funkciji tudi ločeni. Izrazita slabost tega modela, glede na to, da opisani model dopušča kopičenje funkcij, funkcije predsednika sveta, funkcije vodje politične stranke ter funkcije izvršilnega uradnika, je preobsežna koncentracija politične moči v eni osebi .

V tej obliki, nastopa izvršilno telo v dveh vlogah. Najprej v vlogi vodje lokalne skupnosti, poleg tega, pa tudi v vlogi predstavnika centralne oblasti. V prvi, kot vodja lokalne skupnosti, je zadolžen za pripravo sej občinskega sveta, dajanje pobud, še zlasti pa za izvrševanje sklepov predstavniškega telesa. Nadzira in vodi delo lokalne uprave ter strokovnih služb, poleg tega tudi zastopa lokalno skupnost v odnosih z državnimi organi in sodišči. V drugi, kot predstavnik državne - centralne oblasti - je neposredno odgovoren za izvajanje zakonov ter drugih aktov, organizira zbiranje podatkov v statistične namene, vodi sezname volilnih upravičencev, vojaških obveznikov itd. Razmerja, ki jih vzpostavlja s predstavniškim organom, so v pretežni meri odvisna od njegovih (njenih) osebnostih lastnosti ter od notranje politične strukture občinskega sveta.

Tak model je poznan npr. v Franciji, nekaterih pokrajinah Nemčije in v Grčiji.

4.2.2.2 Upravna oblika

Poznana je tudi kot managerska oblika, s tipičnim mestnim upravnikom (city manager), ki jo najdemo v nekaterih mestih Kanade, ZDA, Irske ter tudi drugod.

Bistvena značilnost tega modela je osrednji profesionalni manager, ki je strokovno usposobljen za opravljanje funkcij. Tudi v tem primeru, ga imenuje lokalno predstavniško telo, ga nadzira in kateremu je dolžan redno poročati. Trajanje mandata je neomejeno in se prekine v primeru odpovedi ali odstavitve s položaja. Glavni razlog, ki je botroval nastanku tega modela, je težnja po strogi ločitvi političnega odločanja od strokovno tehničnih opravil v sistemu lokalne samouprave. Izvršilna funkcija je v tem primeru omejena na tehnična opravila vodenja ter koordinacijo dela, za kar je potrebno določeno strokovno znanje, primerna usposobljenost in izkušnje. Sprejemanje odločitev poteka izključno v predstavniškem telesu, ki nadzira delo izvršilnega funkcionarja, le-ta pa je popolnoma neodvisen pri opravljanju konkretnih nalog ter vodenju strokovnih služb. Samostojno izbira delavce lokalne javne uprave, razpolaga z odobrenimi finančnimi sredstvi in koordinira delo posameznih resorjev.

4.2.2.3. Centralistična oblika

Za to obliko je značilno, da izvršilnega funkcionarja imenuje centralna državna oblast. Sam način imenovanja, kaže na obsežno koncentracijo pooblastil in posledično dominanten položaj v odnosu do predstavniških organov, ki na imenovanje ne morejo vplivati. Formalno temelji politična moč predvsem na avtoriteti centralne oblasti, v operativnem smislu pa je moč posledica pravice do uveljavitve suspenzivnega veta, ki ga sme uporabiti za preklic katerekoli odločitve predstavniškega organa. Institut veta lahko uporabi, če oceni, da je predstavniški organ prekoračil svoja pooblastila.

4.2.2.4. Lokalna oblika

Osnovna značilnost, po katerem se model loči od drugih, je neposredna izvolitev izvršilnega funkcionarja. Izvolijo ga volivci, s tem pa si pridobi določeno stopnjo samostojnosti v razmerju do predstavniškega organa. Tako pridobljen mandat mu zagotavlja politično neodvisnost, posledično tudi določeno stopnjo varnosti, saj v praksi ni prav pogost primer sistema lokalne oblasti, v katerem je predvideno prenehanje mandata, pridobljenega na svobodnih volitvah. Prednost modela je dvojna. Politično neodvisen položaj izvršilnega funkcionarja, v institucionalni strukturi lokalne samouprave, je po eni

strani vir njegove moči, po drugi, pa volivcem zagotavlja občutek, da imajo sami neposredno pomemben vpliv na delovanje lokalne samouprave. Če se ta model, zaradi legitimnosti politične vloge, kar najbolj približa kriterijem demokratičnosti, pa je njegova največja pomanjkljivost nedvomno v tem, da je funkcionar izvoljen na podlagi političnih preferenc, kar pomeni, da se pri izbiri zapostavljajo strokovne sposobnosti kandidata.

5. Modeli odnosov županov v strukturi lokalne samouprave

Množica, pogosto v mnogih elementih zelo podobnih, hkrati pa v nekaterih podrobnostih med seboj zelo različnih, konkretnih sistemov lokalnih oblasti, s katerimi države institucionalno urejajo področje lokalne samouprave, nas zaradi preglednosti sili, da v heterogenosti poiščemo najmanjši skupni imenovalec, poenostavimo sicer kompleksno področje ter ločimo pomembno od nepomembnega. Metodološko najbolj učinkovit način, ki obenem tudi zmanjša možnost prevelike posplošitve, je ta, da izberemo, analitičnim ciljem ustrezno, klasifikacijo modelov lokalne samouprave ter jo dopolnimo z usmerjeno primerjavo dejanskih sistemov v izbranih državah. V skladu z izbrano metodo se odločimo za majhen segment, ki ga nato v obravnavanih državah podrobno analiziramo, kar nam omogoči primerjavo podobnosti, razlik ter vplivov strukture na politično okolje.

Izbrani temi ustrezno - vloga in položaj župana v občini - sem se odločil za klasifikacijo, ki opredeli šest različnih modelov lokalne samouprave (Hambleton, 1998 : 8).

Ti modeli so:

1. Tradicionalna struktura lokalne oblasti v Veliki Britaniji.
2. Struktura župan-občinski svet (močan župan).
3. Struktura župan-občinski svet (močan občinski svet).
4. Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem).
5. Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem in županom).
6. Struktura kabinet - občinski svet.

Seveda ne bo odveč opozorilo, da izbran pregled modelov ni popoln. Tako ne zajema modela, ki je sicer znan kot kabinetni, ni pogost in ga zasledimo samo v nekaterih večjih mestih v ZDA. Zanj je značilen neposredno izvoljen skupinski izvršilni organ - kabinet, ki ga sestavljajo pooblaščen poklicni uradniki, kot na primer: uradnik za stanovanjske zadeve, za izobraževanje, za varstvo okolja itd.

5.1. Tradicionalna struktura lokalne oblasti v Veliki Britaniji

Navkljub pogostim poskusom uvajanja institucionalnih sprememb v lokalni samoupravi, ki smo jim v zadnjem času priča predvsem na Škotskem, lahko ugotovimo, da poteka v Veliki Britaniji policy proces na lokalni ravni, še vedno v okviru številnih separatnih odborov (committee), ki se navezujejo na posamezna področja, za katera velja, da sodijo v pristojnost lokalne samouprave (sociala, izobraževanje, stanovanjska politika...).

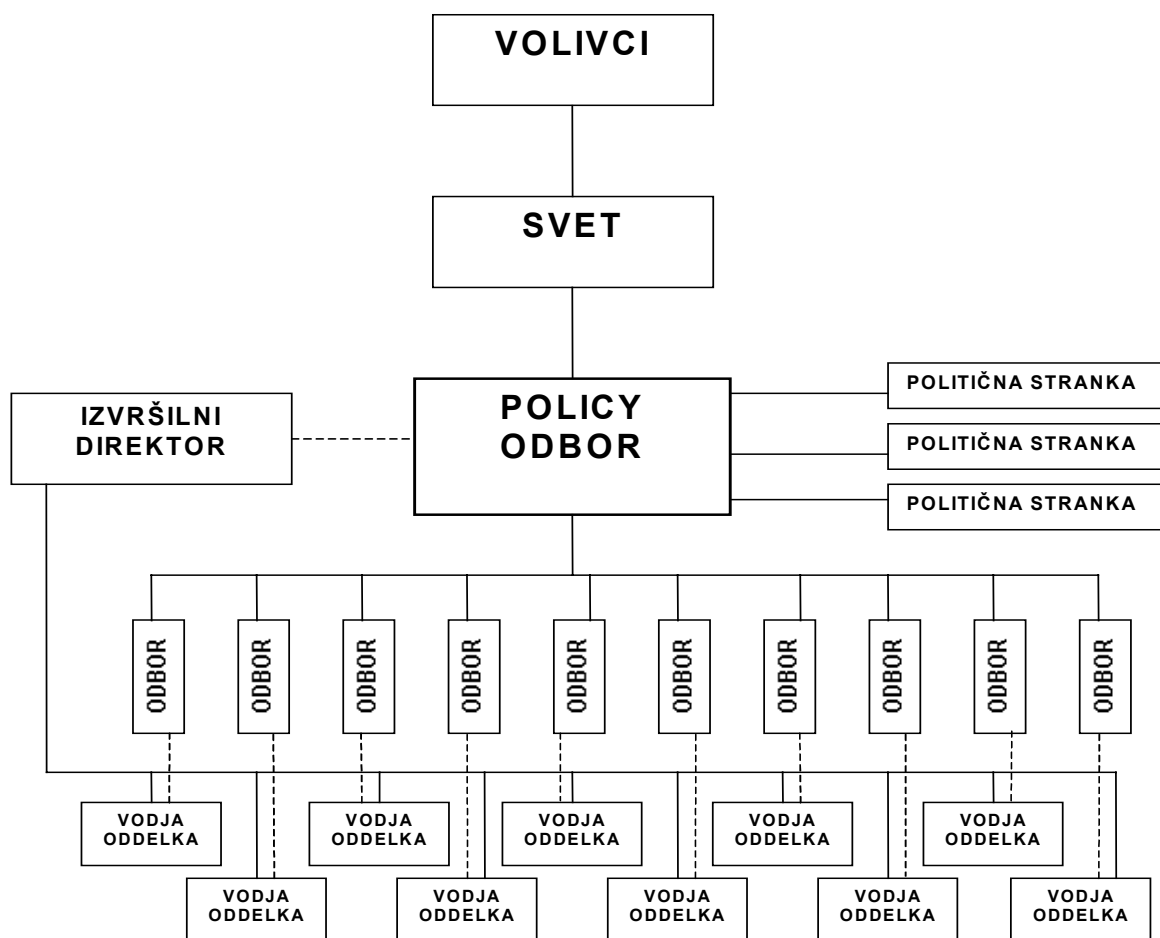
Svetniki (councillors) so voljeni po teritorialnem principu in so člani sveta (council) kot samostojnega organa. Delujejo lahko v več odborih hkrati. Sveti v mestnih okrožjih izbirajo župana, za dobo enega leta, ki ima predvsem protokolarno funkcijo in sklicuje ter predseduje svetu. Izjema je župan Londona, ki ga volijo volivci neposredno. Najpogosteje so svetniki člani političnih strank, zato se najpomembnejše politične odločitve sprejemajo znotraj strank in ne v odborih. Naloga glavnega policy odbora (policy committee) je zlasti vodenje vseh posameznih odborov, kot tudi posredovanje splošnih usmeritev okrožnemu svetu.

Svet je v formalnem smislu nosilec predstavniške in izvršne oblasti. Svet pooblastil za odločanje najpogosteje ne uporabi, temveč moč sprejemanja odločitev, razen nekaterih točno določenih področij, pogosto delegira na posamezen interesni odbor. Odbor tvorijo izvoljeni svetniki, ki pooblastila, ki jim jih je podelil svet, delegirajo naprej na uradnike v strokovnih službah. Med njim ne zasledimo takih, ki bi bili na delovno mesto izbrani po strankarski oz. politični pripadnosti, temveč se jih izbira glede na strokovno usposobljenost. Njihova glavna naloga je profesionalno ter nepristransko svetovanje in posredovanje ključnih informacij svetnikom, poleg tega pa so tudi odgovorni za učinkovito delovanje strokovnih služb.

Vodja administracije (chief executive) oziroma izvršilni direktor je ponavadi delavec z najdaljšim stažem, ki je zadolžen za vodenje dela uradnikov v upravi. Delo v administraciji je organizirano sektorsko, po interesnih področjih. Kot strokovnemu delavcu je omogočen dialog s svetniki. Druga oblika neposredne komunikacija med stroko in politiko ni omogočena.

V tem modelu lokalne samouprave je predstojnik (provost) ali župan politični predstavnik zgolj navidezno, njegova moč je omejen, saj nima skoraj nikakršnih posebnih pooblastil za odločanje. Vodja politične stranke, ki ima večino v svetu, je tudi najvplivnejši politik na lokalni ravni.

Slika št. 5.1. : Tradicionalna struktura lokalne oblasti v Veliki Britaniji



Opomba:

Prekinjene črte označujejo komunikacijske kanale med uradniki in politiki

Vir: Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburg.

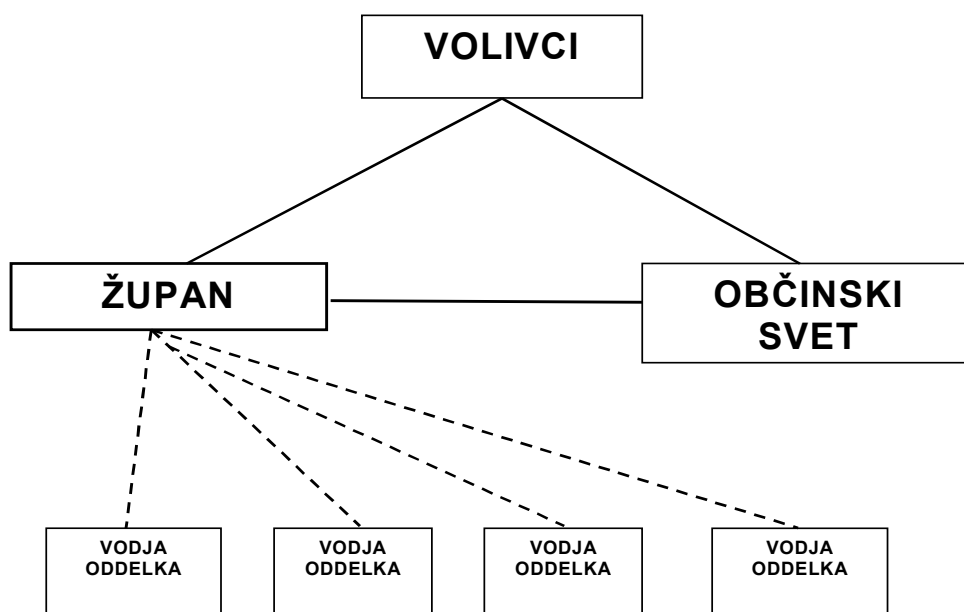
5. 2. Struktura župan - občinski svet (močan župan)

Slika št. 5.2. ponazarja model lokalne samouprave, v katerem je župan, v primerjavi z občinskim svetom, osrednja politična oseba na lokalni ravni, ki je izrazit nosilec izvršilne oblasti. Pravzaprav je župan neposredno izvoljen izvršilni direktor, s čimer se želi poudariti hkratnost njegove vloge kot osrednjega političnega akterja, ki ob tem obvladuje tudi delo lokalne administracije. V županovi pristojnosti je oblikovanje proračuna, nadzor in vodenje občinske administracije, imenovanje vodilnih uradnikov. Župan ima pravico do veta na vse odločitve, ki jih sprejme občinski svet. Občinski svet je odgovoren za področje razvojne

politike, daje soglasje k predlaganemu proračunu, ocenjuje delo župana in si lahko zadrži izvršilna pooblastila na nekaterih področjih. Župan je dolžan redno poročati občinskemu svetu, ki preko sistema nadzornih organov preverja njegovo delo in opravlja kontrolo izvajanja sprejetih odločitev.

Uradniki, ki zasedajo v občinski hierarhiji najvišje položaje, lahko pričakujejo, da bodo morali zapustiti svoja delovna mesta, če župan na volitvah ne zbere zadostne podpore. V občinski upravi so le redko katera delovna mesta zasedena na podlagi javnih razpisov. Bolj izjema, kot pravilo so tudi delovna mesta, na katerih delavci uživajo posebno zaščito, ko se jih po imenovanju na položaj lahko razreši samo v primeru, če se jim dokaže, da svojega dela ne opravljajo v skladu s pričakovanji in zadolžitvami. V vsakem primeru je to model v katerem so skoraj vsi kanali odločanja speljani preko osrednjega organa - župana.

Slika št. 5.2. : Struktura župan-občinski svet - močan župan



Opomba:

Prekinjene črte označujejo pooblastilo za imenovanje

Vir: Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburg.

5.2.1. Župan v mestu Baltimor, Maryland, ZDA

Baltimor je mesto z občinsko strukturo, ki ustreza opisanemu modelu lokalne samouprave, torej je županova vloga v lokalni oblasti osrednja, s precejšnjimi pooblastili.

Mandat župana, ki je izvoljen na neposrednih volitvah, traja štiri leta, je redno zaposlen, za poln delovni čas. V okviru pristojnosti predlaga mestni proračun, imenuje večino članov Odbora za finance (Board of Estimates), imenuje in razrešuje občinske uradnike ter ima pravico veta na odločitve občinskega sveta (veto lahko preglasuje tričetrtinska večina svetnikov). Župan ne vodi sej občinskega sveta in tudi ni njegov član. Občinski svet tvori 19 svetnikov ter predsednik sveta.

Župan je, kot politični vodja lokalne skupnosti, v javnosti zelo prepoznana avtoriteta, kar vzbuja občutek urejenosti odnosov v mestu ter povezanosti lokalnega prebivalstva. Vsak četrtek ima za lokalne televizijske in radijske postaje ter časopise tiskovno konferenco, kjer navzoče seznanjeni z aktualnimi dogodki, zbranim novinarjem pa odgovarja na zastavljena vprašanja. Skrb za ugled mesta je njegova glavna naloga. Prednostno se posveča tistim aktivnostim, ki so vsebinsko povezane z državnimi in zveznimi organi. V tej vlogi zastopa hkrati interese mesta in poskrbi za promocijo svoje osebne politične kariere. Od te dvojnosti njegovega položaja, ko nastopa v vlogi lokalnega zastopnika in politika, ki deluje tudi na državni ravni, imajo posredno korist vsi. Sam, ker si s tem odpira možnosti za politično kariero na višji ravni, lokalno prebivalstvo pa zato, ker imajo posredno koristi od njegovih uspehov, ko nastopa v vlogi zastopnika in promotorja lokalnih interesov v odnosih z državnimi organi.

Najboljši indikator županovega uspešnega zastopanja lokalnih interesov, je odstotek zbranih glasov na volitvah. Meščani Baltimorja imajo možnost neposredno razpravljati o predlogu mestnega proračuna, še zlasti burni so pogovori na t.i. " noči davkoplačevalcev", ki je vsako leto v aprilu. Na ta večer ima vsak meščan pravico javno povedati svoje mnenje o proračunu. Praviloma traja tovrstna javna obravnava proračuna tudi več ur.

Nobenega dvoma ni, da je največji del politične moči, v rokah župana. Za uravnoteženo distribucijo politične moči poskrbijo učinkoviti kontrolni mehanizmi. Vloga medijev je pri tem zelo pomembna, ker s svojo redno prisotnostjo v policy procesu, omogočijo javnosti pregled in nadzor odločitev lokalnih oblasti. Za kontrolo dela župana je prav tako pomembna vloga t.i. Kontrolorja (Comptroller)², Odbora za finance in Predsednika občinskega sveta. Vsi imajo pooblastila za nadzor nad delom župana. Občinski svet ima pravico zahtevati udeležbo vodij oddelkov občinske uprave na seji sveta, kjer morajo le-ti

² Je funkcionar, ki je izvoljen za 4-letni mandat, je član odbora za finance, predseduje pokojninskemu skladu občinskih uslužbencev in opravlja nadzor nad občinskim premoženjem.

poročati o svojih nalogah. Kontrolor lahko zahteva od občinskega revizorja (City Auditor), da le-ta, na javnem zasedanju Odbora za finance, poroča o vseh županovih ukrepih. Vloga župana kot centra politične moči ima svoje prednosti, pa tudi slabosti. Če je obseg pooblastil velik, to marsikdaj olajša iskanje rešitev lokalnih problemov, kar je seveda prednost takega sistema. Največja slabost centralizacije pa je v tem, da prevelika koncentracija moči prej ali slej povzroči prenasičenost izvršilne oblasti. To nastopi, ko zaradi preobilice sprejetih odločitev, nekateri načrti ostanejo na papirju, saj preprosto ne pridejo na vrsto, da bi jih tudi izpeljali.

5.3. Struktura župan - občinski svet (močan občinski svet)

V tem modelu je župan sicer izvoljen neposredno, vendar pa je moč razpršena med njim in občinskim svetom. Poznani so tudi primeri, ko so v policy proces vključeni tudi izvoljeni visoki občinski uradniki.

Občinski svet je formalno osrednji organ lokalne oblasti, ki je ima vsa pooblastila za suvereno izbiro in nameščanje vodilnih občinskih uradnikov. Čeprav se na prvi pogled zdi, da je značilnost modela ostra delitev pristojnosti, temu le ni tako, saj ni toliko tipična razmejitev pristojnosti med županom ter svetom, kot je bistvo modela ta, da je moč odločanja razpršena in je zato odločanje manj centralistično.

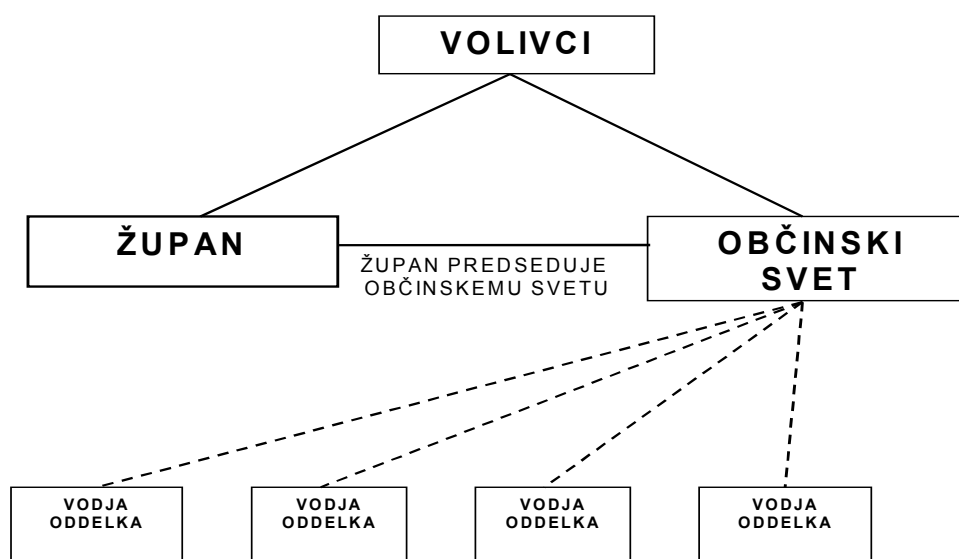
Študija tega modela v ZDA, kjer ga označujejo kot "šibak - župan" model, je pokazala, da sta za šibkost županovega položaja dve temeljna razloga. Prvi je posledica omejenih pooblastil pri zaposlovanju osebja v lokalni upravi, drugi pa je predvsem omejenih možnosti za oblikovanje proračuna, ki naj bi, kot izvršilni predpis, odražal županov okvirni policy program.

Občinski svet je hkrati nosilec zakonodajnih kot izvršilnih funkcij, ker sprejema predpise, odloča o prioritetah, namešča občinske uradnike in nadzira administracijo.

Lahko bi rekli, da je opisani model lokalne samouprave med državami zelo razširjen.

Formalno župan nima zadostne moči za izvajanje oblasti, zato si mora toliko bolj prizadevati za ugled, zaupanje ter kooperativnost drugih organov lokalne samouprave. Če je pri tem uspešen, lahko nadomesti vso pomanjkanje formalne moči. Nenazadnje je izvoljenemu županu na voljo tudi avtoriteta, ki mu jo daje na volitvah pridobljen mandat. Ob vsem tem je pomembno tudi dejstvo, da dobiva redno plačo ter ima vsaj teoretično možnost vplivanja na proces sprejemanja političnih odločitev. Čeprav v predstavljenem sistemu lokalne samouprave župan nima izrazitih in zadostnih formalnih pooblastil je lahko kljub temu zelo učinkovit.

Slika št. 5.3. : Struktura župan-občinski svet - močan občinski svet



Opomba:

Prekinjene črte označujejo pooblastilo za imenovanje

Vir: Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburg.

5.4. Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem)

V tem modelu (glej sliko št. 5.4.) institucionalne zgradbe lokalne samouprave, oblast ni deljena na zakonodajno in izvršilno. Izvoljeni občinski svet imenuje generalnega direktorja (top manager), ki je odgovoren za delo občinske uprave, nadzira njeno delo in je neposredno nadrejen izvršilnim vodjem posameznih oddelkov v občinski upravi.

Izraz generalni direktor je uporabljen zato, ker se želi s tem poudariti strokovnost in s tem kompatibilnost funkcije, tako v urbanem, kot podeželskem okolju. Na splošno imajo generalni direktorji več pooblastil kot izvršilni direktorji, kot jih poznamo iz britanskega modela lokalne samouprave. Pomembna razlika med obema je ta, da prvi izbirajo podrejene uradnike samostojno, kar za druge ne velja. Vpliv krajevnih politikov na kadrovanje v lokalni administraciji je majhen, ali pa ga sploh ni.

Vloga generalnega direktorja v tem modelu še najbolj spominja na direktorja v privatnem podjetju, kar je bil tudi osnovni argument pri promociji tega sistema lokalne samouprave v ZDA. Učinkovitosti tega modela je nedvomno posledica omejenega trajanja pogodbe o zaposlitvi generalnega direktorja. Pogodba se najpogosteje sklepa za dobo petih let. V

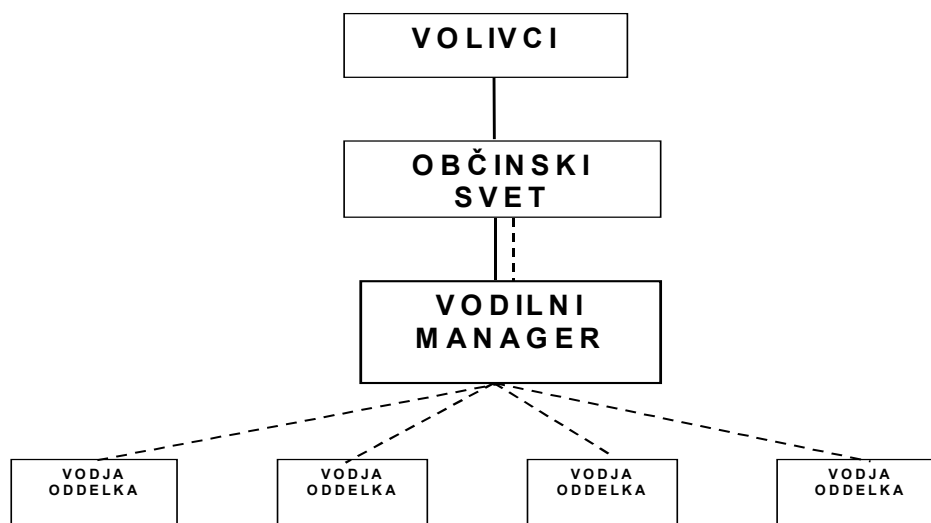
kolikor dela ne opravljajo kvalitetno in strokovno, se vsi direktorji prav dobro zavedajo, da njihov mandat ne bo dolgotrajen.

Slabost tovrstne institucionalne zgradbe lokalne samouprave, ki je tudi povzročila prizadevanja po modifikaciji modela, je predvsem posledica nesorazmerja med administrativno in politično močjo. Generalni direktor ima precejšnja pooblastila, kar pa ni v sorazmerju z njegovo politično močjo, saj si mandat ni pridobil na volitvah.

Izvorna oblika modela je nastala zaradi težnje po ločitvi administracije od politike, kar se je izkazalo za neizvedljivo, saj se od vodilnega akterja na lokalnem nivoju pričakuje, da nastopa tudi kot politični vodja, za kar pa ni formalnih pogojev.

Težnje po izboljšavi so pripeljale do oblikovanja modela, ki ga predstavljam v poglavju, ki sledi.

Slika št. 5.4. : Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem)



Opomba:

Prekinjene črte označujejo pooblastilo za imenovanje

Vir: Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburg.

5. 5. Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem in županom)

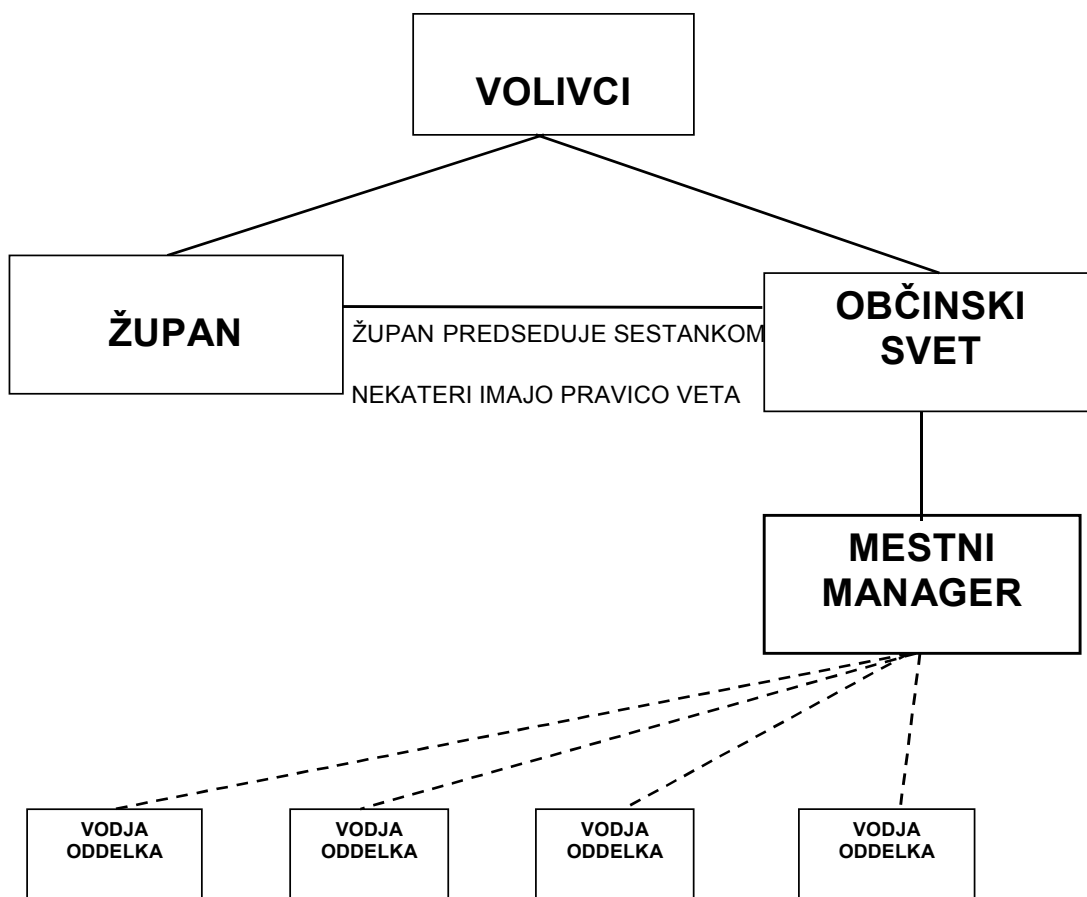
Struktura, ki smo jo spoznali v prejšnjem modelu, se zaradi že omenjenih pomanjkljivosti dopolni tako, da se uvede župana (glej sliko št. 5.5.). Na ta način se model izpopolni, saj

tudi formalno zapolni prazen prostor s tem, da neposredno izvoljen župan prevzame vlogo politične vodje. Popularnost modela se v ZDA povečuje.

V takem organizacijskem okolju se župani raje istovetijo z vlogo koordinatorja ter organizatorja, kot pa se posvečajo izvršilnim funkcijam. Ta sistem omogoča razmere, v katerih so izpolnjeni pogoji za spremembo tradicionalne vloge župana, ki jo karakterizira ceremonialna funkcija. Ena izmed na novo vpeljanih funkcij je zagotovo usklajevanje. Že s tem, ko deluje župan povezovalno in koordinira delo posameznih segmentov lokalne upravne strukture, postane sistem učinkovitejši. Prednosti tega modela, v bolj fragmentiranih sistemih, ne pridejo do izraza, saj je vloga župana kot koordinatorja nepomembna.

Variacije v okviru tega modela so lahko velike, za njegovo učinkovitost pa je izredno pomembno, da občinski svet ohrani moč nadzora in stalne kontrole, kar ima za posledico odgovorno delo obeh, župana in managerja.

Slika št. 5. 5. : Struktura občinski svet - manager (z vodilnim menagerjem in županom)



Opomba:
Prekinjene črte označujejo pooblastilo za imenovanje

Vir: Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburg.

5. 5. 1. Županja v mestu Christchurch, Nova Zelandija

Christchurch je mesto v Novi Zelandiji z občinsko strukturo, ki ustreza opisanemu modelu lokalne samouprave, torej sta v lokalni oblasti, z vidika izvršilne funkcije, osrednji vlogi župana in mestnega managerja.

Župan je izvoljen neposredno, za dobo treh let. Zaposlen je za poln delovni čas in prejema plačo. V vlogi predsedujočega je prisoten na sejah občinskega sveta, brez posebnih pooblastil, in je zunanji član v vseh občinskih odborih, kar mu daje pravico do aktivne udeležbe, s pravico do glasovanja.

Mestni manager oziroma izvršilni direktor (Chief Executive Officer), ki ga imenuje občinski svet, ima več pristojnosti v okviru katerih: zaposluje osebje občinske administracije, izvršuje odločitve lokalne oblasti, zagotavlja strokovno pomoč svetnikom ter občinskim odborom, skrbi za ažurno in kvalitetno izvajanje izvirnih in prenesenih pooblastil ter učinkovito in gospodarno izvrševanje nalog ter planiranje.

Že tri mandatna obdobja zapored, uživa trenutna županja precejšnjo podporo volivcev. V predstavah ljudi posebej občinski svet, medtem ko je prepoznavnost svetnikov dosti manjša. Njen ugled v javnosti prispeva k splošni pozitivni predstavi občinskega sveta. Enkrat mesečno nastopa na lokalni radijski postaji, ki je namenjena tudi pogovorom v živo. Glede na to, da so televizijske postaje v Novi Zelandiji v državni pristojnosti, tiskani mediji pa so v pristojnosti lokalnih oblasti, je razumljivo slednjim namenjena večja pozornost občinskega sveta. Županja ohranja prakso rednih tedenskih intervjujev, z novinarji lokalnih časopisov. Stalna prisotnost županje v medijih, ustvarja v javnosti napačno predstavo o njeni vlogi v policy procesu, saj se zdi, kot da so suvereno odloča in ukrepa, v bistvu pa odločanje poteka v občinskem svetu, ki je izrazit skupinski predstavniški organ.

Kot županja ima neposreden dostop do državnih organov, vključno s predsednikom vlade. Ne smemo namreč pozabiti, da predstavlja njeno volilno telo kar 10 % državnega prebivalstva. Politična podpora, ki jo dobi na volitvah je pogosto večja od podpore, ki jo uživajo posamezni poslanci v parlamentu.

Finančna kontrola nad delom županje je omejena na nadzor porabe njenega fonda denarnih sredstev, s katerim sme razpolagati po lastni presoji. Drugih izvršilnih pristojnosti, povezanih s porabo občinskega denarja, nima.

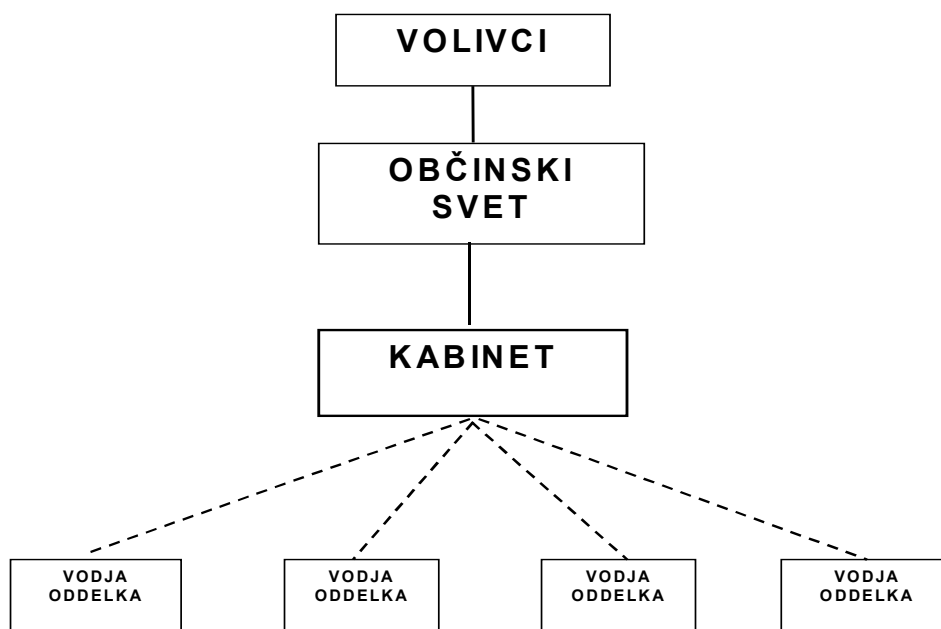
Na vlogo županje ne vplivajo v tolikšni meri pravno formalni temelji, kot je pomemben koncept vodenja, ki temelji na individualnih lastnostih, kot so: zmožnost, verodostojnost, motivacijske sposobnosti ter pripadnost.

5. 6. Struktura kabinet - občinski svet

Za model je značilna delitev oblasti med kabinetom, ki ima funkcijo izvršilne oblasti in svetom, ki je nosilec predstavniške funkcije, poleg tega tudi nadzira in spremlja delo kabineta. Najpogosteje kabinet posredno izvolijo svetniki, tako formiran kabinet ima pravico imenovati direktorja oz. upravnike občinske administracije. Model je prirejen za lokalno samoupravo, nastal pa je na osnovi sistema centralne oblasti, zato je v strukturi zlahka prepoznati primat najmočnejše politične stranke v svetu. V primeru, ko ima politična stranka večino je seveda zelo verjetno, da bodo v kabinetu zgolj člani ene stranke, ki ima vso izvršilno oblast. Izvorno mesto izvršilnih pristojnosti je sicer v svetu, ki po principu delegiranja, pooblastila prenese na kabinet. Občinski svet ima pravico zahtevati redno poročanje kabineta ter lahko preko sistema nadzornih odborov vrši kontrolo nad izvajanjem odločitev. Vloga teh odborov je še zlasti pomembna za politične stranke, ki so v občinskem svetu zastopane v manjšini, saj zagotavlja neko obliko političnega ravnotežja.

Tudi ta model ima lahko dve varianti, odvisno od tega, kako je moč razdeljena med kabinetom in občinskim svetom. Zelo aktualen je tudi predlog, da bi v model vpeljali funkcijo neposredno izvoljenega župana, ki bi izmed izvoljenih svetnikov izbral člane kabineta.

Slika št. 5. 6. : Struktura kabinet - občinski svet



Opomba:
Prekinjene črte označujejo pooblastilo za imenovanje

Vir: Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh.

5.6.1. Župan v mestu Oslo, Norveška

Struktura lokalne samouprave je zelo podobna tisti, ki jo poznamo v parlamentarnih sistemih in temelji na načelu delitve oblasti. Na lokalni ravni gre za delitev pristojnosti med občinskim svetom, ki je osrednji predstavniški organ ter kabinetom, ki ima izvršilne pristojnosti. Občinskemu svetu predseduje župan, ki ga izvolijo občinski svetniki. Kot predsedujoči v občinskem svetu je njegova vloga le reprezentativna, izvršilne pristojnosti so izključno v domeni kabineta. V očeh javnosti je župan prepoznan zgolj na podlagi svojih osebnih lastnosti in s svojo podobo vpliva na javno podobo celega občinskega sveta.

6. Primerjalni pregled volilnih sistemov županov

Že na podlagi do sedaj ugotovljenega ni nobenega dvoma. Pojavne oblike lokalne samouprave so številne. Zadošča že, če jih spoznavamo posredno, kot abstraktne modele. Dejansko predstavo o raznolikosti institucionalnih oblik lokalnih oblasti, pa spoznamo šele, ko sisteme lokalne samouprave proučimo tudi v njihovi konkretni, operativni obliki.

V nadaljevanju bom predstavil sisteme lokalne samouprav v nekaterih evropskih državah. Poudarek zopet namenjam županu, kot že prejšnjem poglavju, ko sem opisal njegovo vlogo v sistemu lokalne samouprave, na primeru treh velikih mest. V zvezi z izbranim analitičnim ciljem naloge, bom v posameznih državah predstavil le ožji segment sistema lokalne samouprave. Da bi zmogli opredeliti vlogo in položaj župana v slovenski občini tudi z njegovo umestitvijo v evropske razmere je prav, da primerjavo opravimo na podlagi treh indikatorjev. Najprej bom, za vsako izbrano državo posebej predstavil način podelitve mandata oziroma postopek izvolitve župana ali izvršilnega organa, kot drugo trajanje mandata in tretje, kakšni so kontrolni mehanizmi (glasovanje o nezaupnici). Še prej pa opravi pregled nekaterih osnovnih pojmov, ki jih srečujemo v zvezi z volitvami v lokalni samoupravi.

6.1. Vloga in pomen volitev

Z volitvami se izbirajo najpomembnejši akterji, ki sodelujejo v policy procesu. Izpolnitev demokratičnega načela se v praksi udejanji tako, da se posameznikom prizna volilna pravica, ki jim omogoči, na formalno predpisan način, sodelovanje pri izbiri svojih političnih zastopnikov. Postopek in način izbire je z vidika razporeditve politične moči zelo pomemben.

Grad (1998, str.:82) o tem pravi: "Način razdelitve mandatov ima izredno pomemben vpliv na politično življenje v državi. Poleg tega ima bistven vpliv na politično struktuiranost družbe in na razdelitev politične moči. Uporaba različnega volilnega sistema namreč lahko ob enaki politični volji volivcev da povsem različno volilno odločitev". Hkrati pa dodaja: " V lokalni skupnosti imajo volitve izrazito funkcijo integracije prebivalcev v lokalni skupnosti in njihove identifikacijo z lokalno samoupravo. Odnosi med volivci in njihovimi predstavniki so precej tesnejši, mnogo pomembnejša kot na državni ravni pa je zlasti vloga posameznika, ne glede na politično pripadnost"

6.1.1. Posredne in neposredne volitve

Najsplošnejša je delitev volitev na posredne in neposredne. Mogoča je tudi kombinacija obeh. Neposredne so volitve, kjer volivci glasujejo sami brez posrednika, posredne volitve pa so takrat, ko volivci izvolijo posrednike, ti pa potem volijo. Poznamo dve vrsti posredništva. Posredno so voljeni elektorji, to so posamezne volilne osebe, ter kolegij, ki je volilno telo, katero potem opravi volitve. Za neposredne volitve velja, da so bolj demokratične od posrednih, saj odražajo neposredno voljo volivcev.

6.1.2. Modeli volilnih sistemov

V teoriji poznamo več modelov volilnih sistemov, vsak od njih ima prednosti, kot tudi slabosti. V praksi najbolj pogosta sta večinski in proporcionalni. Oba se pojavljata v raznih oblikah.

Osnovna značilnost večinskega sistema je, da zmaga tisti, ki je dobil več glasov. Teoretično to pomeni da zmaga tisti, ki je dobil dva glasova, če so jih ostali kandidati dobili po enega. V tem primeru gre za t.i. relativni večinski sistem. Poznamo pa tudi absolutni večinski sistem, po katerem je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov volivcev. Ker se v praksi le redko zgodi, da kandidat dobi potrebno število glasov se opravi še eno glasovanje. Pri ponovnem glasovanju sta dve možnosti. Ali se v drugi krog uvrstita kandidata z največ prejetimi glasovi, ali pa se volitve ponovijo, pri tem pa za izvolitev zadostuje relativna večina prejetih glasov.

Mandati razdeljeni po proporcionalnem sistemu so razdeljeni tako, da so sorazmerni s podporo, ki so jo kandidati dobili na volitvah. Proporcionalni sistem naj bi zagotavljal takšno sestavo političnih organov, ki bi kar najbolj natančno odražala trenutno politično strukturo v družbi kot celoti.

6.2. Pregled sistemov volitev županov oz. izvršilnih teles po posameznih državah

6.2.1. Belgija

Po veljavni zakonodaji lahko izvoljeni člani občinskega sveta nominirajo kandidata za župana (bourgmestre), ki ga imenuje kralj. Nominacija za župana se opravi z izjavo o podpori (memorandumom), ki se predstavi guvernerju province. Vsak svetnik lahko podpre samo enega kandidata, za nominacijo se predlaga tisti, ki ga je podprla relativna večina

izvoljenih svetnikov. Edin pogoj, ki ga morajo kandidati za župana izpolniti je, da izpolnjuje pogoje, ki se zahtevajo za občinske svetnike.

Čeprav se v preteklosti še ni zgodilo, da bi prišlo med občinskim svetom in kraljem do nesoglasij, glede predlaganega kandidata, je kraljeva formalna vloga pri izbiri župana precejšnja. Kralj lahko v vsakem trenutku zahteva predložitev predloga za novega kandidata za župana. Prav tako pa sme kralj, ob soglasju občinskega sveta, izbrati za župana državljan Belgije, z volilno pravico, starega 25 let, ki ne sme biti občinski svetnik. Ta izjema velja samo za imenovanje župana, saj morajo biti člani lokalne vlade izbrani izmed izvoljenih občinskih svetnikov.

6.2.2. Danska

Tudi v tem primeru gre za posredno izvolitev župana, saj ga izberejo člani občinskega sveta. V kolikor že pri prvem glasovanju župan ne dobi absolutno večino glasov svetnikov, se volitve ponovijo v drugem krogu. V tem glasovanju zmaga tisti kandidat ki dobi največ glasov svetnikov, kriterij je torej relativna večina. Če se tudi po pravilu, ki velja za drugi krog volitev ne da ugotoviti zmagovalca se volitve ponovi tudi v tretje, vendar v tem krogu izbirajo svetniki samo med kandidati, z največjim številom glasov. Predviden je tudi postopek v primeru, da se tudi po tretjem krogu ne dobi zmagovalca. V kolikor pride do enakega števila glasov tudi po treh poskusih, župana določijo z žrebanjem.

Danski primer je zanimiv še iz enega razloga. Čeprav potekajo pretežni del postopka odločanja in izvrševanja sprejetih ukrepov preko občinskih odborov, je župan zelo pomemben policy akter v lokalni samoupravi. Vsak občinski organ ima tudi odbor za finance, katerim predseduje župan. Položaj predsednika odborov za finance, daje županu precejšno politično in administrativno moč.

V večjih mestih (Copenhagen, Arthus, Aalborg in Odense) velja drugačen sistem. Lokalno administracijo v teh mestih vodi skupinski organ (Magistracy), sestavljajo ga župan ter štiri do šest mestnih svetnikov, ki jih izvoli mestni svet po proporcionalnem sistemu.

6.2.3. Francija

V Franciji volijo župana občinski svetniki s tajnim glasovanjem po sistemu absolutne večine, če po dveh krogih ni zadostne podpore kandidatu, se volitve ponovijo še v tretje, ko zadostuje navadna večina. V primeru, da se enako število glasov ponovi tudi v tretje, se za župana izbere starejši kandidat.

V pristojnosti občinskega sveta (conseil municipal) je, da določi število županovih namestnikov (adjoints). Predpisana sta zgolj spodnja in zgornja meja. Tako mora imeti vsak občina najmanj enega namestnika župana, njihovo skupno število pa ne sme presegati 30% števila vseh članov občinskega sveta.

Vloga župana je dvojna. Hkrati nastopa v vlogi lokalnega izvršilnega organa ter predstavnika centralne oblasti. Župan je član občinskega sveta ter izvršilni organ, ki vodi občinsko upravo, hkrati pa je tudi odgovoren za izvajanje odločitev občinskega sveta. V tej vlogi je tudi pravni zastopnik občine, predlaga in izvršuje občinski proračun, skrbi za ohranjanje naravne kulturne dediščine ter izdaja gradbena dovoljenja. Pooblaščen je tudi za osebno varnost in javno zdravstvo. Za izvrševanje svojih zadolžitev ima na razpolago občinske strokovne službe, katerih delo tudi vodi.

V vlogi predstavnika državne oblasti vodi matične knjige, poročne obrede, hkrati je tudi policijski uradnik, ki sme pod okriljem državnega tožilca, izvrševati posebna pooblastila pri zatiranju kriminala.

Nenazadnje je tudi odgovoren za vrsto administrativnih dejanj, kot na primer: objavljanje zakonov, predpisov ter vodenje volilnih imenikov. Župan izdaja enostranske (unilateralne) pravne akte o zadevah, ki po vsebini sodijo v pristojnost lokalne samouprave, najpogosteje so to uredbe, katerih legalnost nadzirajo sodišča, pri ukrepih iz pristojnosti državne oblasti je podrejen prefektu, odločitve lahko sprejema z njegovim soglasjem.

6.2.4. Španija

Španska zakonodaja določa, da se župana voli na ustanovni seji občinskega sveta. V občinah z več kot 250 prebivalci lahko kandidirajo vsi občinski svetniki, ki so vodje kandidacijskih list. Kdor zbere absolutno večino glasov občinskih svetnikov je imenovan za župana. V primeru, da noben ne zbere zadostne podpore, se za župana izbere tisti vodja kandidacijske liste, ki je dobila največje število glasov volivcev.

V občinah, ki imajo od 100 do 250 prebivalcev, lahko kandidirajo za župana vsi izvoljeni občinski svetniki. Če noben od kandidatov ne dobi absolutne večine glasov svetnikov, je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največje število glasov na volitvah za občinskega svetnika. Potem je še režim majhnih občin, do 100 prebivalcev, v katerih se župana voli na neposrednih volitvah.

Čeprav uvrščamo župana v španski lokalni samoupravi med t.i. "predsedniške" za to dejansko ni razloga. Funkcija župana je izrazito izvršilna, kar se da utemeljiti z dejstvom, da lahko župan samostojno izbere člane odbora lokalne vlade (La Comision de Gobierno), ne ozirajoč se na politično strukturo občinskega sveta.

V mestih, kjer je število prebivalcev večje od 5000, je kot organ lokalne oblasti predviden odbor lokalne vlade, ki ga sestavljajo župan in ustrezno število svetnikov (ne več kot tretjino vseh) iz občinskega sveta.

Namestniki župana prevzamejo funkcije župana v primeru njegove odsotnosti ali jih za to pooblasti.

6.2.5. Italija

V občinah z manj kot 15.000 prebivalci župana volijo na splošnih neposrednih volitvah. Vsak volivec ima pravico predlagati enega kandidata za župana. Zmaga tisti, ki dobi relativno večino glasov, ne glede na volilno udeležbo. Samo v primeru enakega števila glasov se volitve ponovijo v drugem krogu, ko se pomerita kandidata, ki sta prejela največje število glasov.

V občinah z več kot 15000 prebivalci potekajo volitve hkrati z volitvami občinskih svetnikov. V bistvu ima volivec možnost dveh glasov, saj lahko odda glas za župana, ki ni na isti listi, kateri je oddal glas za izvolitev občinskega svetnika. V teh občinah je za izvolitev potrebna absolutna večina glasov. V drugi krog volitev se uvrstita kandidata z največjim številom glasov iz prvega kroga.

Ločevanje sistemov izbire župana na male občine in velike je posledica prizadevanj zakonodajalca, da se prilagodi različnim razmeram, saj je v majhnih občinah, zaradi relativno večje homogenosti prebivalstva zadostna relativna večinska podpora kandidata za župana, kar pa ni primerno za večje občine, saj mora imeti župan, kot izvršilni organ in osrednja figura lokalne oblasti, v okolju kjer je homogenost prebivalstva manjša, če naj funkcije izvršilnega organa uspešno upravlja, podporo absolutne večine.

Pri volitvah v drugem krogu ima volivec tri možnosti. Lahko odda glas eni stranki, kar pomeni, da podpira tudi kandidata za župana, ki nastopa na tej listi. Lahko odda samo glas kandidatu za župana ali pa odda ločen glas stranki in županu z liste druge stranke.

6.3. Trajanje mandatov županov in občinskih svetnikov

Če primerjamo trajanje mandatov županov in občinskih svetnikov v evropskih državah, lahko ugotovimo podobnost v treh segmentih. V vseh državah razen na Nizozemskem, v Angliji ter na Irskem, so mandati županov in občinskih svetnikov enako dolgi. Prav tako ni razlik med državami, če upoštevamo omejitev mandatov. V nobeni državi, z izjemo Italije, kjer velja omejitev na dva mandata, sprememba je bila sprejeta v okviru večje modernizacije lokalne samouprave v letu 1993, ni omejitev in lahko isti kandidat zaseda

položaj župana večkrat. Zadnja podrobnost je časovno trajanje mandatov, ki v osmih evropskih državah traja štiri in v petih državah šest let. Izjema je Irska.

Na Nizozemskem traja mandat župana šest let, občinski svetniki pa so izvoljeni za štiri leta. Prav tako je edina država, v kateri je županov mandat daljši od trajanja funkcije občinskih svetnikov. Razlog za tovrstno ureditev gre pripisati prizadevanjem za čim večjo neodvisnost položaja župana. Irski župan opravlja funkcijo eno leto, občinski svetniki pa so izbrani za dobo petih.

6.4. Možnosti za odvzem mandata in glasovanje o nezaupnici

Na podlagi opravljenega pregleda nekaterih volilnih sistemov lahko ugotovimo, da je vloga župana v lokalni samoupravi predvsem izvršilne narave, saj je njegova temeljna naloga izvrševanje odločitev sprejetih v občinskih svetih. Imenovanim določi osrednji položaj, v lokalni strukturi oblasti, avtoriteta organa, ki je pristojen za podelitev mandata, neposredno izvoljenim, pa vsled obsega pooblastil, ki mu gredo kot nosilcu izvršilne funkcije. Trditev dodatno potrjuje tudi splošna praksa, ki jo zasledimo v vseh evropskih državah, z izjemo Italije, ki tega edina ne dopušča, neomejenega števila mandatov. Prav tako ne smemo prezreti, da je položaj župana relativno "varen", ker imajo le redke države predviden postopek za njegovo predčasno razrešitev oziroma dopušča glasovanje o nezaupnici. Postopek in način razrešitve župana bom opisal na primeru štirih evropskih držav: Španije, Irske, Italije ter Luksemburga.

6.4.1. Španija

Pobudo za županovo razrešitev mora podpreti absolutna večina izvoljenih občinskih svetnikov. Pred tem je zadostovala tretjinska podpora predlogu za zamenjavo, vendar so bili predlogi prepogosti, zato so zaostriili pogoje za razrešitev. V španskem primeru gre za obliko konstruktivne zamenjave župana, saj je obvezna sestavina predloga za razrešitev, tudi ime novega kandidata, ki sme biti katerikoli občinski svetnik. Razlogi za prenehanje mandata niso predpisani, temveč zadostuje ugotovitev, da je župan izgubil podporo v občinskem svetu.

6.4.2. Irska

V primeru Irske ne gre za čisti primer razrešitve župana, saj smejo svetniki zamenjati izvršilnega direktorja (City Council Manager), ki je nosilec pretežnega dela izvršilnih funkcij.

Pravzaprav ga svetniki ne morejo zamenjati dobesedno, ker to lahko stori zgolj organ, ki ga je imenoval, to pa je Odbor za imenovanja (Local Appointments Commission). Zaradi neprimerne vedenja in/ali nesposobnosti, ga lahko razrešijo tudi svetniki, vendar je za to potrebna dvotretjinska podpora.

6. 4. 3. Italija

Predlog za razrešitev mora biti utemeljen. Podpreti ga mora najmanj dve petini svetnikov, med glasovanjem jih mora biti prisotnih absolutna večina. Izglasovanje nezaupnice pomeni hkrati tudi razrešitev občinskega sveta. Razprava o nezaupnici mora potekati v času med desetim in tridesetim dnevom po predlogu.

Pomembna novost v inštitutu nezaupnice je prehod od t.i. konstruktivne, ko se zamenja samo župan in njegovi ožji sodelavci, k t.i. nezaupnici z razpustitvijo (*l automatico scioglimento del Consiglio e l automatica decadenza del sindaco*), ko preneha mandat županu in občinskemu svetu, kar ima za posledico razpis predčasnih volitev.

6. 4. 4. Luksemburg

V primeru da občinski svet glasuje proti županovemu predlogu proračuna, lahko pride do glasovanja o nezaupnici, kar mora podpreti najmanj tretjina svetnikov. V primeru potrditve predloga, župana razreši notranje ministrstvo, z izjemo tistih mest, ki so v pristojnosti vojvode (Grand Duke).

7. Župan v slovenski občini

Pred podrobnejšo analizo vloge in položaja župana v občini je prav, da še enkrat izpostavim glavni smoter ter uporabnost tovrstnih spoznanj. Različni pravni akti so formalni vir pooblastil za lokalne akterje v policy procesu. Vse, ki delujejo na lokalnem nivoju, družijo en in isti cilj. Učinkovito zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva. Vendar je predpogoji za uspešno opravljeno delo, jasno razumevanje ter ločevanje vlog posameznih policy akterjev.

Z Ustavo Republike Slovenije zagotovljena lokalna samouprava se v praksi uresničuje na dva osnovna načina. Lokalni prebivalci urejajo svoje zadeve, ki so kot take opredeljene s posebnim pravnim položajem, na neposreden način (zbor občanov, z referendumom in ljudsko iniciativo) ali posredno preko organov lokalne samouprave. O vseh zadevah se na neposreden način ne da odločati, zato se v skladu s sodobnimi načeli demokratičnosti posredno odločanje izvaja tako, da se z volitvami na podlagi splošne volilne pravice, omogoči neposreden vpliv lokalnega prebivalstva na oblikovanje organov lokalne samouprave.

Ustava tudi določa, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V njeno pristojnost sodijo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Ob tem je potrebno poudariti, da je nemogoče omejiti delovanje lokalne skupnosti samo na zadeva lokalnega prebivalstva, saj se mora občina ukvarjati tudi s problemi, ki zadevajo širši teritorij in tudi ljudi, ki niso njeni prebivalci. Posebnost ustavnih določil, po kateri se ureditev slovenske lokalne samouprave loči od drugih poznanih je nedvomno ta, da dopušča domneve tako o enonivojski, kot tudi dvonivojski ureditvi³.

7.1 Vloga župana pri ustanovitvi občine

Občina se ustanovi z zakonom, v treh fazah. Najprej se opravi referendum s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Sledi zakonodajni postopek ter postopek konstituiranja novoustanovljenih občin. S posebnim zakonom se tudi določi območje občine.

³ Setnikar-Canka, Stanka in drugi v : Local Government in Slovenija, pri opisovanju ustavnopravnih temeljev lokalne samouprave v Sloveniji, le-to opredeli kot dvonivojsko, v Grad Franc,(1998)Lokalna demokracija: (organizacija in volitve),Uradni list RS, Ljubljana pa o tem pravi: "Naša ureditev se glede tega povsem razlikuje od drugih znanih ureditev, saj ne daje odgovora na temeljno vprašanje, in sicer: ali je naša lokalna samouprava eno- ali večnivojska".

V letu 1996 je bil sprejet Zakon o postopku za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij (ZPUODO), ki je bil podlaga za ustanavljanje občin⁴ v letu 1998. V mandatnem obdobju, ki je nastopilo v času po uveljavitvi omenjenega zakona, se je število občin iz 147 povečalo za dodatnih 45 občin, danes (leta 2002) v Republiki Sloveniji deluje vsega skupaj 192 občin, od tega je 11 mestnih občin.

V skladu s 3. členom ZPUODO začne postopek, za ustanovitev občin ter za določitev oziroma za spremembo njihovih območij, državni zbor na predlog, ki ga lahko vložijo: vlada, poslanec, najmanj pet tisoč volivcev, državni svet, delovno telo državnega zbora, pristojno za vprašanja lokalne samouprave, občinski sveti ter svet krajevne skupnosti ali vaške skupnosti ali zbor občanov. Vloga župana v procesu ustanovitve občin je opredeljena v 45. členu Zakona o lokalni samoupravi, po katerem je njegova dolžnost sklicati zbor občanov potem, ko Državni zbor pošlje vse predloge za spremembo območja občine v mnenje občinskemu svetu prizadete občine. Po prejemu predlogov mora Občinski svet oblikovati mnenje, po opravljeni obravnavi na zborih občanov, s katerim seznanj Državni zbor.

Župan preostanka občine mora sodelovati z županom novoustanovljene občine ter kot predstojnik občinske uprave zagotoviti izvajanje nalog občinske uprave za novoustanovljene občine.

Praviloma ima občina najmanj 5000 prebivalcev, vendar izjemoma tudi manj, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin, kot tudi zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Izjeme od predpisanega pogoja glede števila prebivalcev so torej dopustne in omogočajo ustanovitev občine tudi na območju z manjšim številom prebivalcev.

Na območju mesta se zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja ustanovi mestna občina, ki je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva.

Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.

Na območju občine se lahko ustanovijo ožji deli občine: krajevne, vaške ali četrtne skupnosti.

⁴ O ustanavljanju novih občin glej podrobneje: Grad Franc,(1998)prav tam.

7.2. Primer Kopra

Zaplet v zvezi z poskusom preoblikovanja Mestne občine Koper bom povzel iz neuradnega prevoda poročila o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, predstavljenega na Kongresu evropskih lokalnih in regionalnih oblasti (Congress of Local and Regional Authorities of Europe - CLRAE, ki je bil v Strasbourgu, od 29. do 31. maja 2001).

Splošna ocena vzrokov za nastale razmere je ta, da v zakonu predpisana možnost za ustanavljanje novih lokalnih skupnosti ni zagotovila ustrezne rešitve stanja, ki so ga ustvarili izrazito nasprotujoči se politični interesi.

Ko je slovensko Ustavno sodišče sprejelo sklep, da je ozemlje občine Koper preveliko in zato ni v skladu z Ustavo, je 91 % lokalnih prebivalcev izrazilo svoje nasprotovanje vsakršnim spremembam na dveh referendumih, ki ju je sodišče razglasilo za nezavezujoča. Državnemu zboru je nato naročilo, naj sprejme ustrezno zakonodajo in natančneje določi 13. člen Zakona o lokalni samoupravi. Prebivalci občine so nasprotovali njeni razdelitvi, ker večina njih prebiva v oddaljenih bivalnih okoljih, ki pa so odvisna od delovnih mest in finančnega razvoja ožjega središča mesta in Luke Koper. Dodaten zaplet je povzročila tudi napačna izvedba obeh referendumov, saj nista bila izvedena v skladu z zakonskimi določbami. Odločitev je bila sprejeta na referendumih, ki sta zajemala vse prebivalce Kopra, čeprav zakon določa večinsko glasovanje vseh prebivalcev samo v primeru združevanja občin, ne pa tudi za ustanavljanje novih občin z ločevanjem, ko se občina lahko razdeli na dvoje ali več novih občin, če območje vsake od predvidenih novih občin izpolnjuje pogoje iz zakona in če se za to na referendumu na območju vsake od predvidenih novih občin izreče večina volivcev, ki so glasovali. Odločitev Ustavnega sodišča doslej še ni bila realizirana, tako je občina je še vedno enako velika. Konec povzetka.

O aktualnosti problema priča tudi uvodni nagovor ministra za notranje zadeve, ki ga je imel na seji⁵ Državnega zbora, dne 28.5. 2002, ko je predstavil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek. Minister dr. Rado Bohinc je dejal:

"Naslednje je povezano s statusom oziroma mandatom občinskih funkcionarjev. V primeru nadomestnih ali predčasnih volitev opredelitev, ki se predlaga, je, da preneha mandat s pretekom mandatov vsem drugim funkcionarjem slovenskih občin, kar pomeni, da se

5

URL.:http://www2.gov.si/zak/Sej_zap.nsf/5ce30dec5bfc5beac12566160032e0dd/06f00c9fd806cb51c1256bca002da575?OpenDocument

lokalne volitve izvedejo vsake štiri leta za vse občine istočasno. S tem je povezana tudi prehodna določba, ki se izrecno povezuje tudi z letošnjimi volitvami, nanaša pa se na občino Koper. S to določbo je predvideno, da so tudi v občini Koper volitve letos, torej jeseni 2002".

7.3. Struktura lokalne samouprave

Organi občine, preko katerih njihovi prebivalci posredno uresničujejo pravico do lokalne samouprave, so občinski svet, župan, nadzorni odbor in volilna komisija (glej sliko št.7.1.). Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.

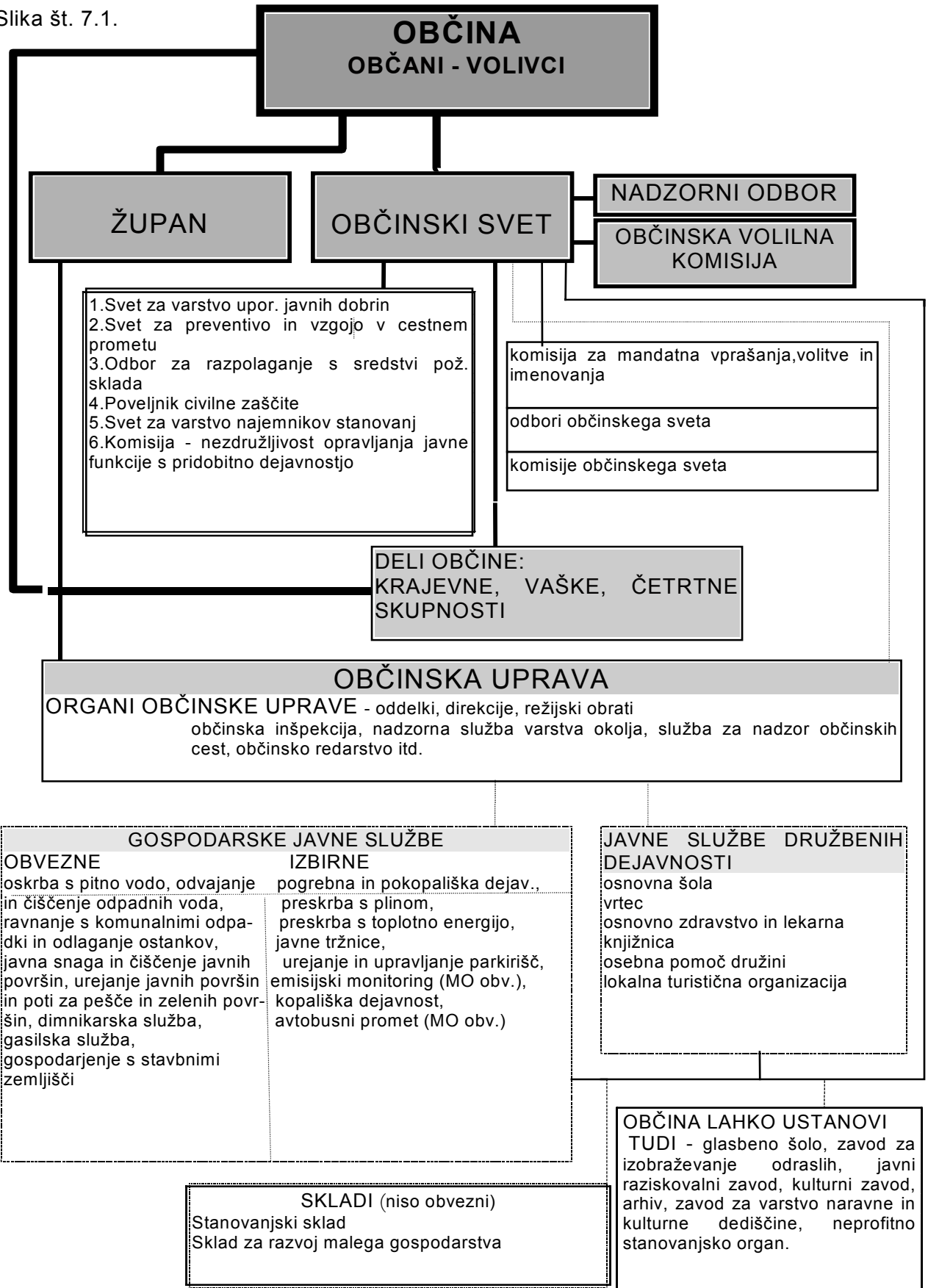
V okviru svojih pristojnosti občinski svet: sprejema statut občine; sprejema odloke in druge občinske akte; sprejema prostorske in druge plane razvoja občine; sprejema občinski proračun in zaključni račun; daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino; imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta; nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta; daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot; odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni z občinskim aktom za to pooblaščen župan in odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Nadzorni odbor je 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 ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Občina ima tudi volilno komisijo kot samostojni organ, ki skrbi za izvedbo volitev in referendumov ter varstvo zakonitosti volilnih postopkov.

ORGANIZACIJSKA STRUKTURA OBČINE

Slika št. 7.1.



Vir: http://www.vus.uni-lj.si/kat_jav-upr/lok_sam/Strukturaobcine.doc

7.4. Volitve župana

Redne volitve županov razpiše predsednik Državnega zbora Republike Slovenije. Za župana je izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Župana volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih tajnih volitvah. Mandatna doba župana traja 4 leta. Začne se s potekom mandatne dobe prejšnjega župana, traja pa do prve seje novo izvoljenega sveta. Število mandatov župana ni omejeno.

Če noben kandidat ni dobil večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov. Če je več kandidatov dobilo enako najvišje število glasov ali če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za drugi krog volitev določi z žrebom. Na glasovnici sta kandidata navedena po vrstnem redu glede na število dobljenih glasov v prvem krogu volitev. Če je število dobljenih glasov enako, se vrstni red določi z žrebom.

Drugi krog rednih volitev razpiše republiška volilna komisija, drugi krog vseh ostalih volitev pa občinska volilna komisija. Drugi krog volitev se opravi najkasneje 21 dni po prvem krogu volitev. Glede določanja kandidatov za župana veljajo smiselno določbe zakona o kandidiranju za večinske volitve v občinski svet, razen kadar določa kandidata za župana skupina volivcev. V tem primeru lahko kandidata za župana določi:

- v občini do 5000 prebivalcev najmanj 50 volivcev,
- v občini od 5000 do 15 000 prebivalcev najmanj 100 volivcev,
- v občini od 15 000 do 30 000 prebivalcev najmanj 150 volivcev,
- v občini z več kot 30 000 prebivalci najmanj 200 volivcev in
- v občini z več kot 100 000 prebivalci najmanj 250 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v občini.

7.5. Nadzor nad lokalnimi organi

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. V 8. členu Evropske listine lokalne samouprave so zapisane smernice za upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti, ki predvidevajo nadzor v primerih in postopkih, kot jih predvideva Ustava ali zakon. Širši nadzor, ki poleg ustavnosti in zakonitosti vključuje tudi primernost, je torej sprejemljiv samo v zvezi z izvajanjem nalog, ki jih je na lokalni nivo prenesla država.

V Sloveniji prevladuje vtis, da državni nadzor izvajanja zakona o lokalnih skupnostih ni velik, saj ni nobenega specializiranega organa, ki bi bil odgovoren za tovrstne naloge. Nadzor opravljajo ločeno različni organi, predvsem pa različna ministrstva, glede na interesno področje.

Računsko sodišče oziroma oddelek za lokalne zadeve je zadolženo tudi za nadziranje in spremljanje proračunskih in finančnih dejavnosti občin. Vloga sodišča presega okvire nadzora v toliko, ko opozarja na slabosti, o tem poroča pristojnemu ministrstvu in tudi sodeluje z Uradom za lokalno samoupravo. Določeno nejasnost je povzročila sprememba Zakona o lokalni samoupravi s tem, ko je pristojnost za nadzorstvo razširila na razna ministrstva, vsako na svojem področju. Določba ima lahko za izvajanje kontrolne funkcije usodne posledice, saj se lahko že stališča ministrstev med seboj povsem razlikujejo glede pogledov na nekatere vsebine, ki sodijo v pristojnost več ministrstev hkrati⁶.

7.5.1. Nadzor nad delom župana

Državni zbor lahko na predlog vlade razpusti občinski svet, župana ali pa oba hkrati. Izvajanje določbe zakona o lokalni samoupravi je Ustavno sodišče zadržalo, o razlogih pa več v nadaljevanju.

Župan se lahko razreši, če ne izvršuje zakonitih odločitev občinskega sveta ali ne izpolnjuje svojih zakonitih nalog oziroma s svojimi odločitvami drugače krši zakone in kljub opozorilom ministrstev nezakonitosti ne odpravi. V primeru razpustitve občinskega sveta lahko državni zbor na predlog vlade razreši tudi župana, če ugotovi prej navedene kršitve. V primeru razrešitve občinskega sveta in župana imenuje državni zbor začasnega upravitelja. Začasni upravitelj do izvolitve novih organov občine opravlja naloge, ki jih v skladu z zakonom opravlja župan. Ob razpustitvi občinskega sveta državni zbor razpiše predčasne volitve občinskega sveta, če razreši tudi župana, pa tudi nadomestne volitve župana.

Odločitev ustavnega sodišča, da zadrži izvajanje določbe zakona, ki ureja vprašanje ukrepov iz nadzorstvene pravice, temelji na ugotovitvi, da bi bilo v primeru razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana, z imenovanjem začasnega upravitelja, v času do izvolitve novih organov, prebivalcem občine onemogočeno izvrševanje lokalne

⁶ Engel Gerhard in Master Owen (2001) o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, na Congress of Local and Regional Authorities of Europe v Strasbourgu, poročata: "Ta struktura nadzora, ki izhaja iz členov 88 in 88a je, kot kaže, zapoznena dediščina centralističnih struktur iz preteklosti z miselnimi vzorci linijskih ministrstev od zgoraj navzdol".

samouprave, s tem bi bilo poseženo v njihovo pravico, da jih pri upravljanju lokalnih zadev predstavljajo organi lokalne skupnosti, ki so jih izvolili na volitvah.

Sklep o zadržanju je sprejelo ustavno sodišče na predlog župana Štefana Prše iz Velike Polane, ki je predlog za oceno ustavnosti določbe Zakona o lokalni samoupravi utemeljeval z nepopravljivostjo posledic, ki bi jih imela njegova razrešitev s položaja župana, saj ne določba zakona, ne katerikoli drug predpis, ne določa, kakšna pravna sredstva ima župan, če jih sploh ima, da bi zavaroval svoje pravice in pravne interese. Tudi morebitna poznejša ugotovitev ustavnega sodišča o neustavnosti predpisa, na podlagi katerega bi bil razrešen, naj bi več ne vplivala na izboljšanje njegovega pravnega položaja.

Zakon predvideva naslednje razloge za prenehanje mandata župana:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev,
- če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo župana,
- če nastopi funkcijo v organu državne uprave, ki izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave, ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo župana,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati delo, oziroma če v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati funkcije ali dela v občinski upravi, oziroma na položaju ali drugem uradniškem delovnem mestu v državni upravi, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave,
- če odstopi.

O izločitvi župana odloča občinski svet, ki v primeru izločitve o stvari tudi odloči. Pri tem se uporabljajo določbe zakona o splošnem upravnem postopku, ki urejajo izločitev

7.6. Položaj župana v strukturi lokalne samouprave

Neposreden indikator položaja župana v občini so njegove pristojnosti. Določajo jih razni zakoni in drugi splošni akti. Glede na širino interesnega področja lokalne samouprave, je veliko tudi predpisov, ki opredelijo pristojnosti županov. Najpomembnejša predpisa sta

Zakon o lokalni samoupravi ter Statut občine. Pristojnosti županov so opredeljene tudi v zakonih, ki urejajo posamezno področje.

Župan pri izvrševanju svojih pristojnosti izdaja pravilnike, odredbe, navodila in druge splošne akte, ki jih določa zakon ali drug predpis. Zakon o lokalni samoupravi za nekatere akte določa izključno predlagateljsko pravico župana. Ti akti so: proračun občine in zaključni račun proračuna, odlok o ustanovitvi organov občinske uprave ter določitvi njihove notranje organizacije in delovnega področja. V vlogi predstojnika občinske uprave, je zadolžen za nadzor na njenim delom, ga usmerja, vodi pa jo tajnik⁷ občine. Občina lahko opravlja razne strokovne in tehnične naloge za drugo občino. V tem primeru izda župan odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave . Le-ta se mora pri izvrševanju upravnih nalog ravnati po usmeritvah župana.

Župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi njegove seje, nima pa pravice glasovanja, sklicuje jih v skladu z določbami poslovnika občinskega sveta, najmanj štirikrat letno.

Župan mora sklicati sejo mestnega sveta, če to zahteva najmanj četrtina članov sveta, seja pa mora biti v petnajstih dneh od dneva, ko je bila podana pisna zahteva za sklic seje. Zahtevi za sklic seje občinskega sveta mora biti priložen dnevni red. Župan mora dati na dnevni red predlagane točke, predlagan dnevni red pa lahko dopolni še z novimi točkami. Če župan seje ne skliče v roku sedmih dni od dneva prejema pisne zahteve, jo lahko skličejo člani občinskega sveta, ki so zahtevo podali.

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.

Pri opredelitvi položaja župana so še zlasti pomembne določbe, ki predpišejo standarde za njegova razmerja do volivcev. V primeru vloženega predloga za razpis referendum ali, ko je dana pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referendum, župan zadrži objavo splošnega akta do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu. Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu potrjen, ga mora objaviti skupaj z objavo izida referendum.

⁷ S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave

Župan presodi zakonitost pobude volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu in izda akt o načinu dajanja podpore zahtevi za razpis referendumu.

Občinski upravni organi so dolžni zagotoviti javnost dela z rednim obveščanjem o svojem delu. Predpisana norma se izvaja tako, da se omogoči navzočnost občanov in predstavnikov medijev na sejah organov občine. Zakon o medijih določa, da morajo organi lokalne samouprave dajati resnične, popolne in pravočasne informacije o vprašanih s svojega delovnega področja za objavo prek medijev. Javne osebe s pravnimi akti uredijo način dajanja informacij za javnost, ter določijo odgovorno osebo, ki zagotavlja javnost dela. S statutom se lahko predpišejo tudi drugi načini obveščanja javnosti (občinski časopis, objave na spletnih straneh in podobno).

Zahteva volivcev za sklic zbora občanov mora vsebovati pisno obrazložen predlog zadeve, ki naj jo zbor obravnava. Zahtevi za sklic je treba priložiti seznam volivcev, ki so zahtevo podprli. Seznam mora vsebovati ime in priimek volivca, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča ter njegov podpis. Župan lahko zahtevo s sklepom zavrne, če ugotovi, da zahteve ni podprlo zadostno število volivcev. Sklep z obrazložitvijo se vroči pobudniku zahteve ali prvemu podpisanemu volivcu na seznamu. Župan skliče zbor občanov najkasneje v tridesetih dneh po prejemu pravilno vložene zahteve.

Občani na zboru občanov razpravljajo o zadevah lokalne samouprave in opravljajo druge zadeve, za katere je tako določeno z zakonom, akti občine ter o zadevah, za katere tako sklene občinski svet ali župan.

Če navedena pooblastila omejujejo prostor znotraj katerega se v javnosti oblikuje podoba župana, kot političnega zastopnika, je njegova vloga managerja prepoznavna zlasti v določbah, ki opredeljujejo županova razmerja do občinske uprave.

Župan je praviloma tudi predlagatelj predvsem materialnih predpisov občine. Ta dolžnost izhaja iz njegove vloge predstojnika občinske uprave, ki je po zakonu tista, ki opravlja strokovne in administrativne naloge za potrebe občinskega sveta. Župan predlaga organizacijo in delovno področje občinske uprave, določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi. V okviru pooblastil za kadrovanje imenuje in razrešuje direktorja občinske uprave in predstojnike organov občinske uprave, prav tako odloča o imenovanju oziroma razrešitvi ter o sklenitvi oziroma prenehanju delovnega razmerja zaposlenih v občinski upravi.

Med najpomembnejšimi nalogami župana je oblikovanje predloga občinskega proračuna. Župan mora zagotoviti notranji nadzor javnih financ pri neposrednih in posrednih uporabnikih občinskega proračuna. To lahko stori na tri načine:

- tako da organizira notranjo revizijsko službo - notranjega revizorja poslovanja,
- nalogo poveri zunanjemu izvajalcu,
- nalogo poveri ministrstvu za finance.

Župan mora poročati o izvrševanju proračuna, v poročilu mora razložiti glavna odstopanja od sprejetega proračuna in predlagati potrebne ukrepe.

Za konec omenjam še vlogo župana kot skrbnika občinskega premožnega in nepremičnega premoženja, saj je pooblaščen za odločanje o njegovi pridobitvi in odtujitvi. Če ni z zakonom drugače določeno, se za odprodajo ali zamenjavo nepremičnin in premožnin v lasti občine smiselno uporabljajo predpisi, ki veljajo za odprodajo ali zamenjavo državnega premoženja. Vsi postopki prodaje temeljijo na programu prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja. Ta program je sestavni del predloga proračuna, ki ga sprejme občinski svet. Konkretnega programa prodaje posameznega dela premoženja, ki ga določi župan v proračunu, tako ni potrebno še enkrat sprejemati.

7.7. Analiza odgovorov županov na vprašalnik

Če je do sedaj spoznavanje vloge in položaja župana v občini temeljilo predvsem na analizi normativne ureditvi (de jure), namenjam v tem poglavju osrednjo pozornost dejanskim razmeram (de facto). Kot indikator slednjih, uporabim odgovore županov (glej prilogo B), ki sem jih dobil v anketi opravljeni po pošti. Nedvomno so vsi prispeli odgovori zelo zanimivi, zato jih vse tudi prilagam.

Spremni dopis z vprašalnikom (glej prilogo A) sem poslal vsem 192 županom in županjam. Od 192 poslanih vprašalnikov sem dobil 46 odgovorov. Od tega jih je 30 prispelo po klasični pošti, ostali pa po elektronski. Stopnja odgovorov je torej 23,96%. Glede na to, da je bil spremni dopis z vprašalnikom poslan na naslove posameznih občin, utemeljeno predvidevam, da je neprispetje pošte, kot razlog za nesodelovanje v anketi, malo verjeten, zato pa je toliko bolj verjetna domneva, da so župani zavrnilo sodelovanje.

Čeprav so bila vprašanja namenjena županom, na podlagi spremnih dopisov ugotavljam, da so odgovore sestavljali tudi strokovni delavci občinske uprave, ker po moje ne vpliva na verodostojnost odgovorov, saj so tudi uradnikom znane dejanske razmere.

V analizi odgovorov na prvo vprašanje lahko respondente razvrstimo v dve skupini. Prva sestoji iz mnenj 24 županov, ki menijo da nimajo zadostnih pooblastil za odgovorno izvrševanje svojih nalog, drugo skupino tvori 22 odgovorov, ki izražajo popolnoma

nasprotno mnenje, da so županova pooblastila zadostna. Na prvi pogled izrazito uravnotežena delitev na dve skupini ne odraža dejanskega stanja, saj se župani, v opisnem delu odgovora, kjer so dodatno obrazložili svoje stališče, v mnenjih zelo približajo. Večina jih podobno meni, da brez podpore in sodelovanja z občinskim svetom, župan ne more izvrševati svojih nalog odgovorno in suvereno. Veliko oviro predstavlja politična sestava občinskega sveta, kjer stoji županu nasproti opozicija, ki jo tvori večina občinskih svetnikov. Izboljšanje razmer, v katerih je bil župan še bolj odvisen od politične sestave občinskega sveta, je sledilo spremembi Zakona o lokalni samoupravi, ki je določila, da župan vodi seje občinskega sveta. Župani še opozarjajo na primere, ko je potrebno hitro ukrepati, kar pa ni mogoče brez sklepov občinskega sveta, kar zna biti dolgotrajen postopek. Z vidika vloge župana v občini je še zlasti zanimivo opozorilo na razkorak med pričakovani volivcev in dejanskimi zmožnostmi župana. Gre namreč za to, da ima mandat dobljen na volitvah neko politično težo, ki ni sorazmerna z dejanskimi pooblastili položaja. Zelo podobne razmere torej, kot smo jih spoznali pri predstavitvi modela odnosa župana v strukturi lokalne samouprave "občinski svet - manager". Izvor problema je odsotnost ravnotežja med močjo formalnega položaja, ki ga določa norma ter politično močjo, ki jo poleg norm določa tudi dojemanje formalnih vlog v javnosti.

Skoraj soglasno je mnenje županov o pomembnosti njihove vloge pri določanju občinskih prioritet. Zopet se ponovijo enaki argumenti za omejeno moč županov, kot pri prejšnjem vprašanju, vendar s pomembno razliko. Če je mogoče pri odgovorih na prvo vprašanje izločiti, kot izredno pomemben dejavnik, politično strukturo občinskega sveta in normativno ureditev lokalne samouprave, se pri drugem vprašanju, kot kriterij vpliva na določitev prednostnih nalog, pogosteje omenja vloga proračuna s poudarkom na strokovnih izhodiščih, kvalitetni predstavitvi argumentov ter dobrih razvojnih načrtih. Torej je v odgovorih na drugo vprašanje mogoče prepoznati širšo vlogo župana, ko iz "ujetnika političnih struktur" postane tudi strokovnjak, ki zna argumentirati, če to zmore in hoče. V kontekstu prioritet se v enem izmed odgovorov uporabi izraz manager, kar poudari vlogo župana, kot izvajalca sprejetih programov.

Odgovori na tretje vprašanje, o predlogih za spremembo zakonodaje s področja lokalne samouprave, so zelo raznovrstni, vendar je najpogosteje predlagana sprememba, ki zadeva način financiranja občin. Kot kaže je neuravnoteženost financ velik problem, saj naj bi se obveznosti občin povečevale, tudi zaradi odločitev na državnem nivoju, čemur pa finančni tokovi ne sledijo. Naslednja večja skupina predlogov se nanaša na volitve organov lokalne samouprave. Tako se predlaga zaprta lista kandidatov za občinske svetnike, na

čelu katere bi bil župan, predlaga se znižanje najmanjšega števila svetnikov, ki se volijo po proporcionalnem sistemu, vnese naj se določilo, da župan ne more kandidirati tudi za svetnika.

Pregled odgovorov na tretje vprašanje opredeli še dve področji, kjer so predlogi tematsko usklajeni. Najprej je vprašanje regionalizacije, ki naj bi prispevala k povečanju pristojnosti občin, posledično pa bi to tudi pomenilo večjo samostojnost pri urejanju lokalnih zadev. Upravljanje s prostorom je področje, za katerega župani menijo, da bi morala pristojnost iz upravnih organov preiti v domeno lokalne samouprave. Seveda je še kar nekaj predlogov za spremembe obstoječe zakonodaje, ki pa jih posebej ne omenjam, ker bi bilo navajanje vseh predlogov nesmiselno, ker so vsi odgovori priloženi.

Analiza odgovorov na zadnje vprašanje nam razkrije še eno zanimivost. Če je v odgovorih na prva tri vprašanja mogoča identifikacija politične in strokovne opredelitve vloge župana v občini, se vloga župana, pri četrtem vprašanju, izrazi še skozi dimenzijo osebnosti. O tem priča pogosta uporaba besednih zvez kot so: "dober vzgled"; "dobra dejanja"; "dosežemo z vztrajnostjo"; "stiki z občani" ; "značajske vrline" in podobno.

8. Zaključek

Nalogo sem v celoti posvetil spoznavanju položaja in vloge župana v občini. Najprej opozorim na funkcionalno ter terminološko raznolikost uporabe pojma župan. Podobni sistemi lokalne samouprave se med seboj pomembno razlikujejo, če jih primerjamo z vidika odgovornosti in pooblastil županov. Tako je v Veliki Britaniji župan zgolj ceremonialna figura, brez izvršilne moči, ki bi ga umestila v osredje strukture lokalne samouprave. Njemu popolno nasprotje, vsaj kar zadeva politični vpliv in izvršilne funkcije, je župan v mestu Baltimor, ki je glede na pooblastila in politično moč v samem centru lokalne oblasti.

Kot prvi indikator vloge in položaja izpostavim funkcije vodenja, ki jih postavim ob bok teoretičnim spoznanjem s področja politične moči. Pozicijski pristop pri obravnavi moči se navezuje izključno na pravice, obveznosti in pristojnosti, ki so odvisne od statusa in položaja v okviru formalne strukture. Ko moč predstavimo behavioristično jo identificiramo z osebo, ki vpliva na ravnanje drugih, kot razmerje podrejanja prisili v procesih, ki potekajo v okviru medosebnih interakcij.

Ko vodenje definiramo kot odvisno spremenljivko prepoznamo štiri različne stile. Župan lahko nastopi v vlogi varuha, ki mu je temeljno poslanstvo, nadzor nad izvajanjem predpisov in postopkov. Kot agent, se posveča partikularnim interesom in še najbolj spominja na lokalnega obudsmena. V vlogi managerja se župan posveča zagotavljanju občinskih storitev, s čim manjšimi stroški ter vprašanju, kakšne metode izbrati za to, da bi bila realizacija politik in programov čim bolj uspešna. Županova avtoriteta, ko nastopa v vlogi predstavnika, temelji na sposobnosti, da se v javnosti predstavlja kot dober zastopnik lokalnih interesov ter vrednot lokalnega prebivalstva.

Znotraj strukture lokalne samouprave se formirajo predstavniški in izvršilni organi ter lokalna uprava, ki vzpostavljajo medsebojne odnose na lokalni ravni.

Najpomembnejša županova naloga je izvrševanje odločitev ter ukrepanje v skladu s političnimi usmeritvami sprejetimi v občinskem svetu. Zelo pogosto je v domeni izvršilne oblasti tudi oblikovanje predlogov, ki so podlaga za policy odločanje.

Razmejitve pristojnosti med organi lokalne samouprave so lahko zelo različne, od česar je v veliki meri odvisna tudi vloga župana. Nepregledno pestrost možnih interakcij se uredi s pomočjo modelov, v katere se nato, glede na strukturne značilnosti, uvrste posamezni sistemi odnosov županov v strukturi lokalne samouprave. Zaradi možnosti umestitve položaja slovenskega župana v evropske razmere sem izbral tri kriterije primerljivosti. Prvi je način podelitve mandata, drugi njegovo trajanje in tretji obstoj in način kontrolnega mehanizma nad delom župana.

V zadnjem poglavju, kjer analiziram odgovore, ki so mi jih poslali župani nekaterih slovenskih občin, ugotovim, da lahko indikatorje vloge in položaja župana, razvrstim v štiri kategorije. Najprej so županova razmerja do okolja odvisna predvsem od veljavne normativne ureditve. Zakoni in drugi pravni akti določajo področje pristojnosti, pooblastila in nadzorne mehanizme. Projekcija pravne norme v prakso pa nam razkrije, da je županova vloga v občini seštevka različnih, ne zgolj formalnih dejavnikov. Zelo pomembna je politična sestava občinskega sveta. V primeru, da je politična opredelitev večine svetnikov različna od županove, predstavlja to veliko oviro za delovanje lokalne samouprave. Strokovnost je tretji kriterij. Navkljub razlikam v opredelitvi do aktualnih družbenih vprašanj, je prav strokovnost tisti kritični element, ki lahko preseže politična nesoglasja. Zadnji, četrti kriterij, so osebne lastnosti posameznika. Vseh problemov s katerimi se soočajo lokalni interesi niso vedno rešljivi po birokratski poti. Mnogo lokalnih zadev je potrebno reševati v neposrednem stiku z občani, pri tem pa so osebne lastnosti župana izjemno pomembne.

Za konec velja ponoviti ugotovitev, ki se kot rdeča nit ponavlja skozi vsa poglavja v nalogi. Nedvomno je predpogoj za demokratičnost lokalne samouprave jasna razmejitev funkcij na predstavniško in izvršilno oblast. Vloga župana, kot izvršilnega funkcionarja je predvse dvojna. Neposredna izvolitev ga postavi v vlogo političnega vodje, ki je odgovoren za primerno zastopnost interesov občanov, v vlogi izvršilnega funkcionarja pa je garant, da se sprejete politične odločitve tudi uresničijo.

Uporabljena literatura in pravni viri:

- Engel Gerhard, Master Owen (2001): Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, Congress of Local and Regional Authorities of Europe - CLRAE, Strasbourg, od 29. do 31. maja 2001. URL: <http://www.sigov.si/loksam/MEDNAR/pojmem.htm>
- Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija, Uradni list RS.
- Grdešić, Ivan (1995): Političko odlučivanje. Alinea, Zagreb.
- Hambleton, Robin (1998): Local Government Political Management arrangements - An International Perspective, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh. URL: <http://www.scotland.gov.uk/cru/documents/local-gov-01.htm>
- Helge O. Larsen (1999): Position, Relation or Preference, Approaches to study of political leadership roles. Department of Political Science, University of Tromsø, Norway. URL: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/Manpapers/w14/larsen.pdf>
- Helge O. Larsen (2000): Directly Elected Mayors, Democratic Renewal or Constitutional Confusion? Department of Political Science, University of Tromsø, Norway. URL: <http://www.sisp2000.unina.it/papers/papers.html>
- Hughes Michael, Clarke Michael, Allen Hubert in Hall Declan, (1998): The Constitutional Status of Local Government in Other Countries, School of Public Policy, University of Birmingham, URL: <http://www.scotland.gov.uk/cru/documents/con-status-00.htm>
- Setnikar-Canka Stanka, Vlaj Stane, Klun Maja (1997): Local Government in Slovenia, Decentralization: Experiments and Reforms. URL: http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/Chapter_9.pdf
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Local Government Systems in Europe and Latin America, Association of the European Local Government Chief Executives (UDITE). URL: http://www.udite.org/DOCUMENT_FINAL_UDITE_local_government_systems.pdf
- Ministarstvo pravde Crne Gore (2001): Sistem lokalne samouprave, Podgorica. URL: <http://www.lokalna.cg.yu/sls.pdf>
- O uvajanju lokalne samouprave, 2001. URL: <http://www.sigow.si/loksam/URAD/UVAJ.htm>
- Evropska listina lokalne samouprave. URL: http://www.vus.uni-lj.si/kat_jav-upr/lok_sam/evropska_listina.htm
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list Republike Slovenije št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00 in 51/02).
- Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95 in 51/02)

PRILOGA A - Dopis, z vprašalnikom

Spoštovani gospod župan!

Spoštovana gospa županja!

Ime mi je Mitja Rižnar, živim v Izoli, na naslovu Jagodje 15/a in kot izredni študent zaključujem študij na Fakulteti za družbene vede, študijska smer politologija - analiza politik in javna uprava. Za diplomsko nalogo sem si izbral temo s področje lokalne samouprave. K odločitvi me je napeljalo spoznanje, da je en od temeljnih standardov, na demokratičnih temeljih zasnovanih političnih sistemov, spoštovanje pravice posameznika, da zastopa svoj interes s sodelovanjem pri upravljanju javnih zadev. Najbolj se konkretizira izvrševanje te pravice prav na nivoju lokalne skupnosti.

Podrobneje sem se namenil raziskati ter na podlagi pridobljenih informacij opisati vlogo in položaj župana v občini. Zavedam se, da so županova razmerja do okolja predvsem odraz veljavne normativne ureditve, hkrati pa se verjetno lahko strinjate, da nam šele projekcija norme v praksi, najbolj približa in na ta način omogoči spoznanje dejanskih razmer. Brez upoštevanja vaših izkušenj, torej brez vpogleda v dejanska izkustva, bi dovršen del izbrane tematike ostal neraziskan in ugotovitve le površinske, komaj vredne truda. Prav zato, da empirični del naloge dobi pravo vrednost, Vas prosim za pomoč in sodelovanje.

Izmed množice vprašanj, ki so aktualna z vidika obravnavanega področja, sem izločil štiri, na katera bi si želel dobiti Vaš odgovor. Pravzaprav je vprašanj pet. Štiri sem sestavil sam in so navedena v prilogi dopisa, oblikovanje petega pa prepuščam Vaši kritični presoji in lastni izbiri. Dopuščam namreč možnost, da "pravega vprašanja", ki bi Vam omogočilo predstaviti Vaše mnenje o vlogi in položaju župana v občini, nisem zastavil.

Ta dopis in vprašalnik sem poslal na naslove vseh Vaših 191 kolegov in kolegic. Odgovore mi lahko pošljete tudi na e-naslov: mitja.rizznar@siol.net

Za Vaš trud se iskreno zahvaljujem in vam želim lep dan.

V Izoli, 03. 07. 2002

VPRAŠALNIK

1. Ali ima župan zadostna pooblastila in dovolj široke pristojnosti, da lahko suvereno nosi odgovornost za izvrševanje svojih nalog v občini in zakaj ?
2. Kaj menite o vlogi župana pri določanju občinskih prioritet ?
3. Kakšno spremembo ali dopolnitev bi predlagal v predpisih, ki urejajo področje lokalne samouprave, če bi se znašli v vlogi zakonodajalca ?
4. Kaj Vas je pri izvajanju funkcije župana najbolj utrdilo v prepričanju, da župan kljub vsemu lahko prispeva k razvoju občine in deluje v dobrobit občanov ?
5. Ne zadovoljen z zastavljenimi vprašanji menim, da bi moral vprašati: ?

P.S.

Naj Vas razmik med vprašanji ne zavede. Odgovori so lahko tudi daljši.

PRILOGA B - Prejeti odgovori na vprašalnik