

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

TATJANA STRMLJAN

**ANALIZA DOSEDANJIH LOKALNIH VOLITEV V
SLOVENIJI GLEDE NA VELIKOST OBČINE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

TATJANA STRMLJAN

Mentor: doc. dr. Miro Haček

**ANALIZA DOSEDANJIH LOKALNIH VOLITEV V
SLOVENIJI GLEDE NA VELIKOST OBČINE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2008

ANALIZA DOSEDANJIH LOKALNIH VOLITEV V SLOVENIJI GLEDE NA VELIKOST OBČINE

Lokalna samouprava je organizirana skupnost, ki se oblikuje na določenem ozemlju za zadovoljevanje skupnih potreb njenih prebivalcev. Ena ključnih nalog lokalne samouprave je, da, v kar največji meri, zagotavlja vključenost svojih prebivalcev v proces političnega odločanja znotraj njenih osnovnih enot – občin. Pri tem se pojavlja vprašanje, kako velike naj bodo občine, da bodo hkrati zagotavljale ekonomsko učinkovito delovanje, avtonomijo nasproti državni oblasti in čim večjo udeležbo občanov pri sprejemanju političnih odločitev. Zlasti majhne enote naj bi, zaradi bližine lokalnih oblasti, omogočale večjo vključenost občanov v lokalno javno življenje. Manjše število volivcev v občini pa pomeni, da ima posameznikov glas, v množici preostalih glasov, večji vpliv na končno odločitev. Ali omenjeni dejstvi vplivata na odločitev posameznikov, da bodo v večji meri sodelovali na lokalnih volitvah, bodisi kot kandidati za voljeno funkcijo, ali pa zgolj kot volivci? Primerjava volilne udeležbe glede na velikost občine, poda zanimive rezultate zlasti v najmanjših občinah.

KLJUČNE BESEDE: *politična participacija, lokalna samouprava, velikost občine, lokalne volitve.*

ANALYSIS OF LOCAL ELECTIONS IN SLOVENIA ACCORDING TO THE SIZE OF MUNICIPALITIES

The local government is an organized community, which is created on a definitive territory for the satisfying of common needs of their inhabitants. One of main of duties of local government is, to ensure, as much as possible, an inclusion in the process of political decision-making for their inhabitants, within their basic entities – municipalities. Beside this, the question arises, what would be their proper size to maintain the economical efficient working, the autonomy from the state government and the highest participation of the citizens in the political decision-making process. A greater inclusion of citizens into public life should be ensured especially by small units, because of the close local authorities. The small number of voters in the municipality also means, that the vote of individuals in the multitude of other votes has a relatively greater influence on the final decision. Do the above mentioned facts have influence on the decision of the citizens to cooperate on local elections, in a higher degree, as the candidates for the elected function or just as electors. The comparison of turnout between different sized municipalities given interesting results, especially in the smallest municipalities.

KEY WORDS: *political participation, local government, size of municipality, local elections.*

KAZALO

1. UVOD	7
2. METODOLOGIJA	9
2.1 POMEN IZBRANE TEME	9
2.2 CILJI	9
2.3 HIPOTEZE	10
2.4 METODE IN TEHNIKE	11
2.5 STRUKTURA	11
3. POLITIČNA PARTICIPACIJA	12
3.1 OPREDELITEV IN RAZVOJ POLITIČNE PARTICIPACIJE	12
3.2 OBLIKE POLITIČNE PARTICIPACIJE	13
3.3 ANGAŽIRANOST ZA POLITIČNO PARTICIPACIJO	14
3.4 POLITIČNA PARTICIPACIJA NA LOKALNI RAVNI	15
4. LOKALNA SAMOUPRAVA	19
4.1 LOKALNA SKUPNOST IN LOKALNA SAMOUPRAVA	19
4.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	21
4.3 LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI	22
5. OBČINA	24
5.1 OPREDELITEV IN PRISTOJNOSTI	24
5.2 POSTOPEK USTANAVLJANJA OBČIN	24
5.3 VELIKOST OBČINE	27
5.4 ODLOČANJE V OBČINI – LOKALNA DEMOKRACIJA	31
5.4.1 NEPOSREDNO ODLOČANJE.....	31
5.4.2 POSREDNO ODLOČANJE	32
6. LOKALNE VOLITVE	37
6.1 VOLITVE IN POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO	37
6.2 LOKALNE VOLITVE	37
6.3 VOLITVE ČLANOV OBČINSKIH SVETOV	38
6.3.1 VOLILNA PRAVICA.....	39
6.3.2 VOLILNE ENOTE	40
6.3.3 VOLILNI SISTEM	40

6.3.4 KANDIDIRANJE NA VOLITVAH.....	43
6.3.5 GLASOVANJE.....	45
7. ANALIZA LOKALNIH VOLITEV GLEDE NA VELIKOST OBČINE.....	48
7.1 VELIKOST OBČIN V SLOVENIJI	48
7.2 VOLILNA UDELEŽBA	49
7.3 KANDIDATI ZA ČLANE OBČINSKEGA SVETA.....	53
8. ZAKLJUČEK.....	57
9. BIBLIOGRAFIJA.....	60
9.1 LITERATURA	60
9.2 INTERNETNI IN DRUGI VIRI.....	62
10. PRILOGA	64

KAZALO TABEL

Tabela 5.3.1: Število občin z manj kot 2.000 prebivalci (po letih).....	30
Tabela 5.4.2.1: Število članov občinskega sveta.....	35
Tabela 7.1.1: Osnovni podatki o lokalnih volitvah v Sloveniji.....	48
Tabela 7.1.2: Število občin glede na število prebivalcev (po letih)	49
Tabela 7.2.1: Volilna udeležba v prvem krogu lokalnih volitev.....	50
Tabela 7.3.1: Občinske svetnice in svetniki po letih.....	53

KAZALO GRAFOV

Graf 7.2.1: Volilna udeležba 1994.....	50
Graf 7.2.2: Volilna udeležba 1998.....	51
Graf 7.2.3: Volilna udeležba 2002.....	52
Graf 7.2.4: Volilna udeležba 2006.....	52
Graf 7.3.1: Število kandidatov na število mest v OS – 1994.....	54
Graf 7.3.2: Število kandidatov na število mest v OS – 1998.....	54
Graf 7.3.3: Število kandidatov na število mest v OS – 2002.....	55
Graf 7.3.4: Število kandidatov na število mest v OS – 2006.....	56

1. UVOD

Eden večjih projektov v naši državi, po njeni osamosvojitvi, je bila reforma lokalne samouprave. V dotedanjem, jugoslovanskem komunalnem sistemu, je takratna »komuna delovala pretežno kot prva stopnja državne uprave, lokalne naloge pa je morala preložiti na t.i. krajevne skupnosti« (glej Šmidovnik v Haček 2005: 64). Takrat so nastale velike občine, ki so v povprečju presegle 30.000 prebivalcev. Omenjena prenova sistema je potekala po načelih lokalne samouprave evropskega tipa (Haček 2005). Njen ključni cilj je bil oblikovati enote lokalne samouprave kot poseben avtonomen del javne uprave, ki je državljanom bližja in jim omogoča učinkovitejše sodelovanje pri upravljanju javnih zadev (Vlaj 2001).

Da bi dosegli kar največje sodelovanje občanov v lokalnem javnem življenju, je potrebno ustvariti sistem lokalne samouprave, v katerem imajo ti možnost participacije. Za to so glavne točke »odprte tako na strani institucij, kot na strani državljanov, ki naj imajo možnost vplivati na odločitve, če čutijo potrebo za to« (Vlaj 2006: 91). Država se mora truditi, da bo njen sistem lokalne demokracije prispeval k naraščajoči udeležbi različnih skupin v lokalno javno življenje, kar naj bi vodilo k bolj posvetovalni politiki in upoštevanju čim bolj različnih interesov pri oblikovanju lokalnih javnih politik (Vlaj 2006).

Občine so se skozi zgodovino oblikovale na temelju naravno nastalih lokalnih skupnosti najrazličnejših velikosti. Lokalna skupnost namreč ni produkt racionalne družbene organizacije, ampak jo je izoblikovalo življenje samo. Omejila se je na področje, znotraj katerega so obstajali skupni interesi prebivalcev. Takšna lokalna skupnost se je tudi samodejno prilagajala rasti in razvoju svojih naselij. Tako so se skozi zgodovinski proces izoblikovale tudi naloge občin, ki so prilagojene potrebam prebivalcev (glej Šmidovnik 1995: 66).

Vendar pa je vzpostavitev sistema lokalne samouprave terjala določeno prilagoditev naravno oblikovanih lokalnih skupnosti. Pri tem se zastavlja vprašanje, kako velike naj bodo te enote lokalne samouprave. Humes in Harlof (1969) navajata, da morajo biti občine dovolj majhne, »da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri lahko vsak posameznik občuti, da ima možnosti uspešno vplivati na politiko te skupnosti« (glej Humes in Harloff v Šmidovnik 1995: 69). Vendar pa morajo biti hkrati dovolj velike, da imajo ustrezne finančne in kadrovske vire, za zagotavljanje vse bolj zapletenih javnih služb. Pomembno je tudi, da

dosežejo določeno stopnjo avtonomije nasproti državi (Šmidovnik 1995).

Za čim večjo vključenost občanov v odločanje na lokalni ravni je potrebno razvijati tako neposredne, kot tudi posredne oblike politične participacije občanov. Čeprav so vplivi preko neposrednih oblik politične participacije mnogo bolj jasno izraženi, pa je dejstvo, da je posredna politična participacija mnogo bolj dostopna širšemu krogu ljudi. Oblika posredne politične participacije občanov – lokalne volitve so namreč »dejanje, ki od vseh političnih in sploh družbenih aktivnosti v najkrajšem času pritegne k takšnemu ali drugačnemu sodelovanju največje število državljanov« (Grad 1998: 53).

Pri volitvah in političnem udejstvovanju nasploh se tako pojavlja vprašanje dejavnikov, ki spodbudijo posameznika k aktivnemu sodelovanju v javnem oziroma političnem življenju. Zakaj se posameznik odloči, da bo sodeloval v političnem procesu, pa naj gre za sodelovanje v politični tekmi za voljeno funkcijo, ali pa zgolj za udeležbo na volitvah. Kateri so tisti vzvodi, ki ženejo posameznika, da kandidira na volitvah in kaj vzpodbudi posameznika, da odda svoj glas v volilno skrinjico, kljub dejstvu, da le ta v množici preostalih glasov nima praktično nobenega vpliva na končno odločitev. Pri iskanju odgovorov na omenjena vprašanja ne gre, poleg osebnih vzvodov, pozabiti tudi značilnosti sistema, kot so značilnosti volilnega sistema in velikosti političnih enot, ki prav tako vplivajo na posameznikovo odločitev sodelovati na volitvah.

V svoji diplomski nalogi se bom posvetila vprašanju, kako velikost občine vpliva na odločitev posameznika, da se odloči za politično participacijo znotraj lokalne skupnosti. Zanimalo me bo torej, kako velikost občine vpliva na udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju, zlasti na sodelovanje pri lokalnih volitvah. Ali manjša enota, v kateri potekajo volitve in s tem večja bližina politične oblasti ter relativno večja možnost, da posameznikov glas šteje, vplivata na posameznikovo odločitev za uporabo volilne pravice.

2. METODOLOGIJA

2.1 POMEN IZBRANE TEME

Vse od osamosvojitve in z njo vzpostavitve sedanjega sistema lokalne samouprave ostaja eno temeljnih vprašanj lokalne samouprave – velikost njenih osnovnih celic – občin. Na eni strani zagovorniki manjšega števila večjih občin poudarjajo ekonomsko učinkovitost in večjo neodvisnost takšnih občin. Po drugi strani pa zagovorniki večjega števila manjših občin trdijo, da so takšne občine bližje ljudem, kar pomeni, da imajo le ti večji vpliv na sprejemanje odločitev v občini.

V diplomski nalogi bom ekonomsko učinkovitost občin pustila nekoliko ob strani in se posvetila vprašanju udeležbe občanov v lokalnem javnem življenju. Zanimalo me bo, kako velikost občine vpliva na udeležbo ljudi v lokalni politiki. Ali obvelja trditev, da je politično odločanje v manjših občinah bližje ljudem, kar vzpodbudi njihovo zanimanje za udeležbo v lokalni politiki. Pri tem se bom posvetila predvsem lokalnim volitvam in s tem vprašanju, ali manjša enota, v kateri potekajo volitve in tako večja bližina politične oblasti ter relativno večja možnost, da posameznikov glas šteje, vplivata na posameznikovo odločitev za uporabo volilne pravice.

V Sloveniji smo priča drobljenju lokalne samouprave oz. nastajanju vedno novih občin, ki imajo po večini manj kot 3.000 prebivalcev. Skušala bom odgovoriti na vprašanje, ali njihovo ustanavljanje lahko upravičimo s tezo, da manjše občine omogočajo večje vključevanje ljudi v lokalno politiko in s tem tudi večji vpliv ljudi na odločitve znotraj lokalne skupnosti.

2.2 CILJI

Cilji moje diplomske naloge so preučiti značilnosti politične participacije na lokalni ravni.

Predvsem se bom pri tem z razmisleki dotikala posredne oblike politične participacije – lokalnih volitev. Peko analize lokalnih volitev želim namreč ugotoviti, ali se stopnja politične participacije razlikuje glede na velikost občine (merjene s številom prebivalcev). Ugotoviti želim, ali so prebivalci v manjših občinah bolj zainteresirani za udeležbo na lokalnih volitvah, kot tisti v velikih občinah. V ta namen bom najprej preučila dejavnike, ki lahko vplivajo na zainteresiranost prebivalcev za sodelovanje v lokalni politiki, tako iz vidika strukture

političnega sistema, kot tudi iz vidika posameznika in njegovih osebnih preferenc. V nadaljevanju pa želim svoje hipoteze potrditi oziroma zavrniti še z dejanskimi podatki iz dosedanjih lokalnih volitev. Glede na to, da so za nami že četrte lokalne volitve, predvidevam, da bo mogoče zaznati nekatere trende v volilni participaciji glede na velikost občine. Svojo diplomsko nalogo želim zaključiti z odgovorom na vprašanje o smotrnosti nadaljnega drobljenja slovenske lokalne samouprave v smeri ustanavljanja majhnih občin, ki veljajo za ekonomsko manj učinkovite in v večji meri odvisne od države, v luči večje udeležbe državljanov pri odločanju o lokalnih zadevah v občini.

2.3 HIPOTEZE

Moja hipoteza se glasi:

➤ **Hipoteza 1:**

V manjših občinah je stopnja politične participacije višja kot v večjih občinah.

Pri tem bom kot ključni kriterij velikosti občine uporabila **število prebivalcev**. Občine bom po tem kriteriju razdelila v 8 skupin. Ker so se pojavila minimalna odstopanja od pravila, da imajo občine z manj kot 3.000 prebivalci večinski volilni sistem in tiste z več kot 3.000 prebivalci proporcionalni volilni sistem, sem občine v prvi dve skupini razdelila glede na volilni sistem in ne na število prebivalcev. Tako so v skupini z do 3.000 prebivalci vse občine z večinskim volilnim sistemom, v vseh preostalih skupinah pa občine s proporcionalnim volilnim sistemom, glede na število prebivalcev.

Kot sprmenljivki za ugotavljanje stopnje politične participacije bom uporabila volilno participacijo:

- **volilno udeležbo** in
- **število kandidatov za mesta v občinskem svetu.**

Glede na omenjene spremenljivke sem oblikovala naslednji podhipotezi:

➤ **Hipoteza 1a:**

V manjših občinah je volilna udeležba na lokalnih volitvah večja kot v večjih občinah.

➤ **Hipoteza 1b:**

Kandidati v manjših občinah imajo večje možnosti, da bodo izvoljeni v občinski svet, kot kandidati v večjih občinah.

2.4 METODE IN TEHNIKE

V prvem delu diplomske naloge bom preko *analize vsebin primarnih virov* (zakoni iz področja lokalne samouprave in lokalnih volitev), *analize vsebin sekundarnih virov* (samostojne publikacije, članki v revijah oz. zbornikih) in *analize relevantnih internetnih vsebin* (internetne strani) opredelila ključne pojme in teoretična izhodišča za potrditev oz. zavrnitev postavljenih hipotez. V drugem delu pa bom preko *statistične analize podatkov* (volilne udeležbe in števila kandidatov) in *primerjalne metode* (primerjava lokalnih volitev 1994, 1998, 2002 in 2006) dokazovala vpliv velikosti občine na stopnjo politične participacije njenih občanov.

2.5 STRUKTURA

Moja diplomska naloga bo sestavljena iz teoretičnega in empiričnega dela. V prvem delu bom opredelila pojme: politična participacija, lokalna samouprava, občina in lokalne volitve. Preko omenjenih pojmov bom poizkušala oblikovati teoretična izhodišča za dokazovanje vpliva velikosti občine na stopnjo politične participacije njenih občanov, pri tem se bom v večji meri posvetila volilni participaciji. V drugem delu bom preko analize statističnih podatkov dosedanjih lokalnih volitev empirično preverjala vpliv velikosti občine na stopnjo volilne udeležbe in možnosti kandidatov, da bodo izvoljeni za mesto v občinskem svetu. V zaključku pa želim s pomočjo teoretičnih izhodišč in rezultatov empirične raziskave potrditi ali zavrniti postavljene hipoteze.

3. POLITIČNA PARTICIPACIJA

3.1 OPREDELITEV IN RAZVOJ POLITIČNE PARTICIPACIJE

Politična participacija je sestavljena iz vseh tistih aktivnosti, ki tako ali drugače vplivajo na delovanje in rezultate političnega sistema. Hkrati predstavlja pomembno razsežnost demokracije (Goel in Horton Smith v Makarovič 2002). Opredelimo jo kot legalno aktivnost državljanov, s katero le ti skušajo vplivati na izbor svojih političnih predstavnikov in na njihovo delovanje v političnem procesu (Verba in Nie v Brezovšek 2004). Po Conollyu (1971) ima politična participacija v demokratičnih državah funkcijo selekcije in kontrole političnih elit ter funkcijo aktiviranja in mobiliziranja človeških potencialov (glej Conolly v Adam 1991: 103). Za državljane predstavlja možnost, da so vključeni v proces izbiranja političnih voditeljev in proces uresničevanja vladnih politik. Proces politične participacije je v demokratičnih državah prostovoljen (Brezovšek 2004).

Prve oblike politične participacije gre zaslediti že v starih grških mestnih državah - polisih. Tam se je najprej razvila t.i. participativna demokracija, ki je za posameznike predstavljala možnost neposrednega poseganja v politične odločitve. Odločanje je bilo v tem primeru kar se da približano ljudem. Sodobne demokracije so se precej odmaknile od omenjenega modela »antične demokracije« in slonijo na predstavniški demokraciji, pri kateri ljudje izberejo svoje predstavnike in jih na ta način pooblastijo za vladanje. Vendar potreba državljanov, da neposredno posežejo v politične odločitve, še vedno ostaja. V evropskem prostoru se je še posebno uveljavila sredi 18. stoletja. Takrat se je namreč razvil tudi javni prostor, ki je omogočil medsebojni vpliv med predstavniki političnih institucij in državljani. Politična participacija se je nato razvijala preko širjenja volilne pravice, ki je tudi ključna oblika participacije državljanov (Della Porta 2003).

Angažiranost državljanov za politično participacijo je močno narasla v 60. letih 20. stoletja. Njen porast gre pripisati dobrim in stabilnim gospodarskim razmeram po 2. svetovni vojni. Omenjeno prepričanje se nanaša na logiko hierarhije potreb, po kateri se potrebe višje stopnje (intelektualna in umetniška rast) pojavijo šele, ko so zadovoljene potrebe na nižji stopnji (potreba po varnosti in telesnem preživetju). Generacija, ki se je rodila v ugodnih poveljnih razmerah in je svojo zrelost dosegla v 60. in začetku 70. let, je materialne vrednote prejšnjih

generacij zamenjala za t.i. postmaterialistične vrednote. Le te se »usmerjajo k vrednotam pretežno izrazne narave, kot so osebno samouresničevanje, razširitev svobode mnenja in participativna demokracija« (Della Porta 2003:75). Nadalje pa je bilo v 90. letih zopet opaziti upadanje zaupanja v politične institucije in odmik državljanov od političnih zadev (Della Porta 2003).

3.2 OBLIKE POLITIČNE PARTICIPACIJE

Poznamo različne oblike politične participacije. Najpogosteje jih delimo na formalne in neformalne. Medtem ko so formalne oblike politične participacije zakonsko določene ali celo obvezujoče za posameznike, pa neformalne oblike politične participacije sestojijo iz dejanj in akcij, ki jih posamezniki določijo samostojno (Brezovšek 2004). Podobno Della Porta (2003) razdeli politično participacijo na konvencionalno in nekonvencionalno. Za konvencionalno participacijo so značilne naslednje oblike:

- izpostavljanje političnim izzivom,
- volitve,
- odpiranje politične razprave,
- prepričevanje drugega, naj voli na določen način,
- nošenje politične značke,
- stik s političnim funkcionarjem in voditeljem,
- denarni prispevek določeni stranki ali kandidatu,
- udeležba na političnem zborovanju ali skupščini,
- posvečanje časa politični kampanji,
- vstop med aktivno članstvo politične stranke,
- udeležba na zborih, na katerih se sprejemajo politične odločitve,
- zbiranje denarja za politične namene,
- kandidiranje za voljeno funkcijo in
- prevzemanje političnih in strankarskih funkcij.

(Glej Milbrath v Della Porta 2003: 65.)

Oblike nekonvencionalne participacije pa so naslednje:

- pisma bralcev,
- sodelovanje v bojkotu,

- samozmanjševanje davkov ali najemnin,
- zasedba poslopij,
- cestne zapore,
- podpisovanje peticij,
- udeležba v stavkah,
- udeležba v mirnih sprevodih,
- povzročanje škode v gmotnih dobrinah in
- nasilje zoper ljudi.

(glej Dalton v Della Porta 2003: 69)

Dejansko sta konvencionalna in nekonvencionalna participacija v medsebojni odvisnosti. Posamezniki, ki pokažejo visoko stopnjo angažiranosti za delovanje v politiki, načeloma težijo h hkratnemu poseganju po obeh vrstah pritiska na politično oblast (glej Della Porta 2003: 70).

3.3 ANGAŽIRANOST ZA POLITIČNO PARTICIPACIJO

Politična participacija predstavlja mehanizem, preko katerega lahko državljani podajo informacije o njihovih interesih, prednostih in potrebah ter prisilijo oblastnike v odgovorno ravnanje. Nekateri ljudje participirajo v večji meri kot drugi, večina pa jih – razen volitev – sploh ne participira (Verba in drugi 2002). Glede na angažiranost v politiki Milbrath državljane deli na:

- gladiatorje – pogosto dejavni v politiki (7%),
- gledalce – njihova zavzetost za politiko je na najnižji ravni (60%),
- otopele – politika jih ne zanima (30%).

(Glej Milbrath v Della Porta 2003: 66.)

Na obseg in način politične participacije državljanov vplivata dva ključna faktorja:

- motivacija in
- zmožnost.

V prvi vrsti morajo imeti državljani željo po političnem udejstvovanju. Nadalje pa različne oblike politične participacije zahtevajo različne zmožnosti, med katerimi so najpogostejše: čas, denar in verbalne veščine. Tisti, ki imajo, tako motivacijo, kot tudi zmožnosti, pa se lažje

odločijo za politično participacijo, če jih k temu nekdo povabi. Pomembne so torej tudi mreže v družbi, preko katerih posamezniki pridejo do možnosti za participacijo (Verba in drugi 2002).

Po mnenju Della Porta (2003) je »politična participacija akcija solidarnosti z drugimi, njen cilj pa je ohranjanje in spreminjanje strukture (in vrednot) prevladujočega sistema interesov« (Della Porta 2003: 72). Za proces politične participacije se oblikuje solidarnostna skupnost, znotraj katere se oblikuje skupnostna identiteta. Posamezniki čutijo pripadnost določeni skupini na podlagi skupnih vrednot in skupnih interesov. Kar pomeni pozitivno opredelitev tistih, ki so vključeni v skupino in hkrati negativno opredelitev do tistih, ki so iz skupine izključeni. Za uspešno participacijo je pomembno, da je skupina priznana tudi navzven. Zavzetost za politično participacijo pa je toliko večja, kolikor večja je zavest pripadnosti skupini (Della Porta 2003).

3.4 POLITIČNA PARTICIPACIJA NA LOKALNI RAVNI

Po Millu (1984) je lokalna samouprava zibelka moderne demokracije. Lokalne politične institucije so namreč bližje državljanom kot oblasti na državni ravni. Izvoljene lokalne oblasti dajejo prednost različnosti, saj morajo zagotavljati ponudbo javnih dobrin, ki odraža potrebe ljudi, ki živijo na njenem območju (Mill v Brezovšek 2005).

Politična participacija na lokalni ravni je tako bolj pomembna kot politična participacija na državni ravni, ker je v svojem bistvu mnogo bližja ljudem. Hkrati so zadeve lokalne samouprave ljudem tudi bolj razumljive kot zadeve na nacionalni ravni. »Poleg tega je neposredno participacijo prebivalcev tudi po čisto organizacijski, tehnični in finančni plati mnogo lažje izvajati na lokalni ravni, kar še zlasti drži, zaradi bistveno drugačne narave skupnosti, saj gre za precej bolj tesno povezano skupnost, kot je to primer države« (Brezovšek 2004: 17,18). Tudi vsebina odločitev je v lokalnih skupnostih bistveno drugačna, saj se ne odloča o splošnih političnih vprašanjih, temveč o zadevah lokalnega pomena, ki zadevajo vse prebivalce lokalne skupnosti (Brezovšek 2004).

Politična participacija, še zlasti na lokalni ravni, je močno povezana s stopnjo zaupanja, ki jo posamezniki gojijo do ljudi znotraj lokalne skupnosti in do lokalnih oblasti. Med dejavniki, ki

pomembno vplivajo na omenjeno stopnjo zaupanja, so zlasti »možnost vplivanja na javno življenje s strani navadnega državljana, spoštovanje človekovih pravic ter pravičnost in nepristranskost v delovanju institucij, katerih naloga je implementacija javnih politik« (Iglič 2004: 149). Hajdeja Iglič navaja dva dejavnika, na podlagi katerih neka oseba investira svoje zaupanje v drugo osebo, in sicer sta to socialno okolje in ocena, v kolikšni meri je to okolje zaupanja vredno. Pogojeno pa je tudi s pripravljenostjo akterja zaupati, ki je odvisna od njegovih vrednot in življenjske naravnosti (Iglič 2004).

Posameznik je za politično participacijo zainteresiran toliko bolj, kolikor bolj je ta povezana z domačnostjo in sosednostjo. Tako je interes za sodelovanje večji na lokalni ravni, ker so posledice odločitev na lokalni ravni bolj neposredne in vidne, kot na nacionalni ravni (Brezovšek 2005). V lokalni skupnosti pa gre pogosto še za subjektivno navezanost posameznika na kraj prebivališča, s tem pa tudi identifikacijo z drugimi prebivalci kraja. Prebivalci se pogosto tako močno identificirajo z lokalno skupnostjo, v kateri živijo, da se pri njih oblikuje neke vrste lokalni patriotizem. Ta prinaša zavedanje o medsebojnem povezovanju in sodelovanju znotraj lokalne skupnosti. Za nekatere prebivalce lokalna skupnost namreč pomeni pomemben del njihovega življenja in načina uveljavljanja. Vendar pripadnost lokalni skupnosti ni značilna za vse njene prebivalce in je odvisna od posameznikovega načina življenja, na katerega vpliva zlasti izobrazba, njegov kulturni nivo, osebni pogled na življenje, osebni standard, preference v življenju, osebna orientacija in možnost uveljavitve v okolju, kjer živi in dela (Grafenauer 2000).

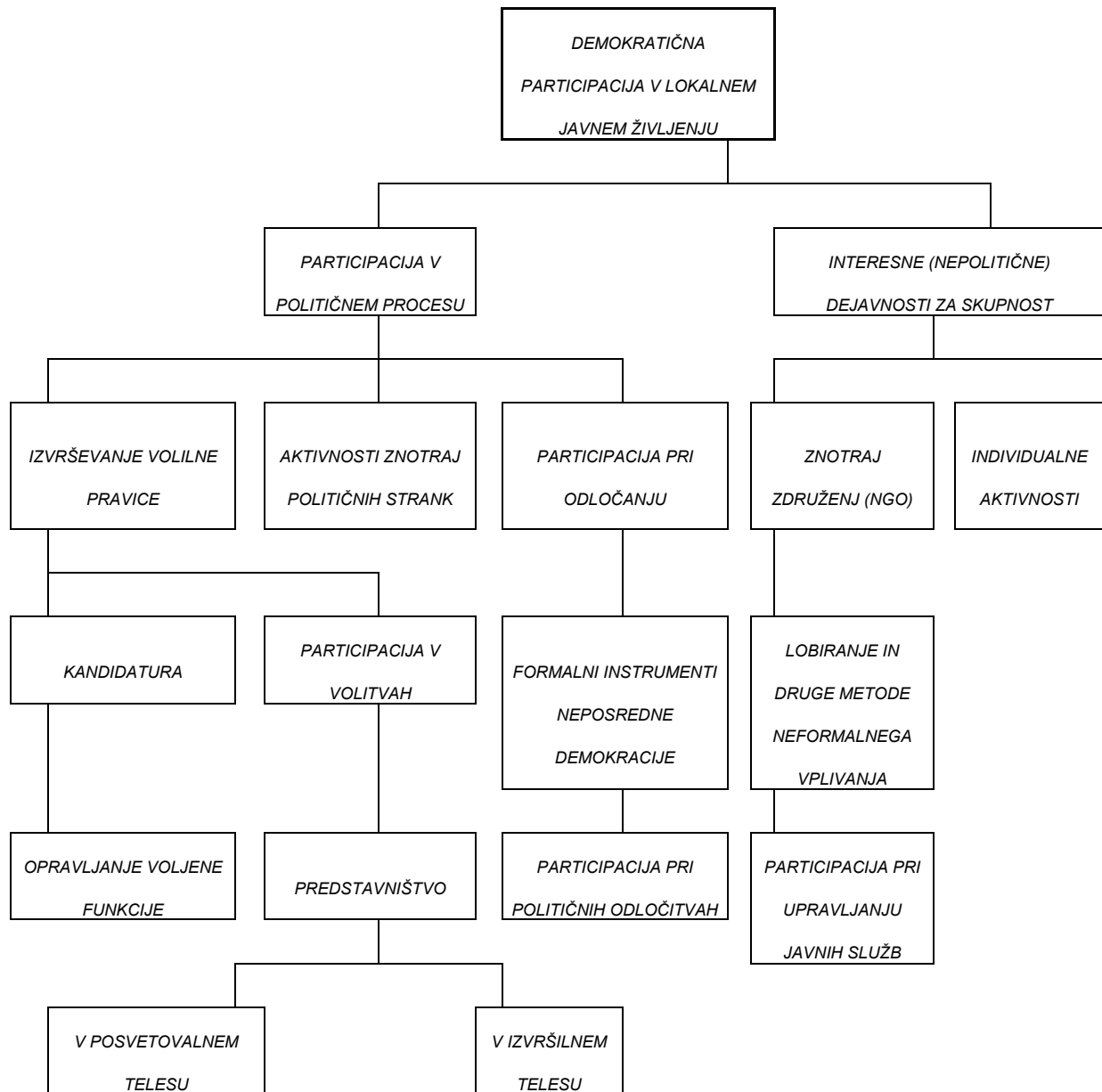
Politična participacija v lokalnem javnem življenju se deli na:

- participacijo v političnem procesu in
- interesne (nepolitične) dejavnosti za skupnost.

(Vlaj v Brezovšek 2004.)

Participacija v političnem procesu zajema: izvrševanje volilne pravice (glasovanje in kandidatura), aktivnosti znotraj političnih strank in participacijo pri odločanju. Interesne (nepolitične) dejavnosti za skupnost pa zajemajo interesne dejavnosti znotraj združenj in individualne aktivnosti (Vlaj v Brezovšek 2004). Podrobneje je politična participacija na lokalni ravni razdelana v naslednji shemi.

Shema 3.1: Oblike participacije na lokalni ravni



Vir: Brezovšek, Marjan (2004): Proučevanje lokalne demokracije in zaznave Slovencev. V Brezovšek, Haček, Krašovec: Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002, str.: 9-21. Ljubljana: FDV. Str.: 16.

Po Brezovšku (2004) je najbolj razširjena oblika politične participacije glasovanje na volitvah. Poleg nje so pogoste še glasovanje na referendumu, sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska, različne oblike državljanske nepokorščine in sodelovanja na javnih predstavitvah in razpravah, ki pa niso tako politično obarvane (Brezovšek 2004).

Pomen politične participacije v lokalni skupnosti poudarja tudi Evropska unija. Zlasti

poudarja potrebo po neposredni demokraciji na lokalni ravni in spodbuja nove oblike udeležbe prebivalcev pri odločanju o lokalnih zadevah. Za doseg te ciljev je Svet Evrope leta 1985 sprejel Evropsko listino o lokalni samoupravi (Brezovšek 2004). Ta v svoji preambuli kot eno temeljnih demokratičnih načel navaja pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev. Omenjena pravica se lahko, po tej listini, najbolj neposredno uresničuje le na lokalni ravni (Evropska listina o lokalni samoupravi 1985).

Vendar pa se pojavljajo tudi številne kritike o pomenu politične participacije na lokalni ravni. Oviri za razvoj lokalne demokracije, po Mlinarju, danes predstavljata zlasti privatizacija in globalizacija. Prva s svojo krepitvijo moči profitnih interesov pred interesi prebivalcev lokalnih skupnosti; druga s povečevanjem heterogenosti in neenakosti, tako iz ekonomskega kot tudi etničnega vidika, kar pomeni segregacijo v prostoru (Mlinar 2002). Zato kritiki lokalne demokracije trdijo, da je le to mogoče videti kot sektor, v katerem so vodilni interesi proizvajalcev. Vloga lokalnih oblasti se je namreč spremenila. Medtem ko so bile prej lokalne oblasti direktno zadolžene za izvajanje javnih služb, pa je danes njihova naloga v prepoznavanju zahtev, postavitvi prioritet, določitvi standardov storitev in iskanju najboljših poti za zadovoljitev teh standardov. Sistem lokalne samouprave je tako vse bolj razdrobljen in kompleksen, kar lahko oslabi lokalno demokracijo. Po drugi strani pa oblike direktne participacije, ki so omogočene danes, spodbujajo lokalno demokracijo (Pratchett in Wilson 1996).

Mlinar (2002) novo priložnost za izboljšanje lokalne demokracije vidi v informacijsko – komunikacijski tehnologiji in odpiranju navzven. To naj bi prineslo prerazporeditev moči v družbi in vstop manjšinskih skupin prebivalstva v politični prostor. Z razširjanjem informacijske tehnologije se namreč pojavljajo nove možnosti za »zbiranje, analizo in predstavljanje informacij o življenjskih razmerah, problemih in stališčih prebivalcev določenega kraja ali občine, kar vse predstavlja nekakšno infrastrukturo demokratičnega delovanja« (Mlinar 2002: 1,2).

4. LOKALNA SAMOUPRAVA

4.1 LOKALNA SKUPNOST IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna skupnost je družbena skupina, ki se oblikuje zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem prostoru (Grafenauer 2000). Ljudje se na določenem območju povezujejo zaradi skupnega interesa zagotovitve pogojev, ki jim omogočajo ustrezno družbeno življenje (Vlaj 1998).

Lokalna skupnost je družbeni pojav in obstaja neodvisno od normativne ureditve. »Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju« (Vlaj 1998: 16). Lokalne skupnosti so nastale skozi dolgotrajne družbene procese, zanje pa je značilno, da imajo določene teritorialne meje skupnosti, svoje središče ter multifunkcionalnost (Vlaj 1998).

Med seboj so si lokalne skupnosti zelo različne. Glede njihove velikosti namreč ne obstaja enotno pravilo. Lokalne skupnosti lahko obsegajo različna področja: od majhne gorske vasice do velikega mesta. (Šmidovnik 1995) Vsem pa so skupni trije ključni elementi:

- **prebivalci**, ki živijo na njihovem območju,
- **ozemlje**, ki ga ta obsegajo ter
- **povezanost** znotraj lokalne skupnosti.

(Glej Grafenauer 2000: 16.)

Glede prebivalcev lokalne skupnosti se pojavlja vprašanje, kolikšno število prebivalcev je potrebno za oblikovanje lokalne skupnosti. Grafenauer (2000) poudarja, da število prebivalcev ni kriterij za oblikovanje lokalne skupnosti, služi pa kot kriterij označevanja velikosti lokalne skupnosti. V povezavi s prebivalci lokalne skupnosti je tudi ozemlje oziroma prostor, na katerem prebivajo. Pogosto je težko določiti fizične meje lokalne skupnosti, lažje pa njen center. Ključnega pomena za določitev lokalne skupnosti je, potemtako, njena notranja povezanost, ki je odvisna od dejstva naselitve, skupnih interesov in potreb ljudi ter zavesti o pripadnosti skupnosti. Dejstvo naselitve se nanaša na predpostavko, da čim bližje je bivanje posameznikov v prostoru, več je možnosti in potreb za medsebojno sodelovanje. Interesi in potrebe ljudi, ki prebivajo na določenem prostoru, so prvenstveno sicer osebne

narave, vendar pa njihovo zadovoljevanje zahteva skupne aktivnosti za izvajanje dejavnosti za njihovo zadovoljevanje. Zlasti dolgotrajnejše bivanje v lokalni skupnosti privede tudi do zavesti prebivalcev o pripadnosti skupnosti, ki predstavlja »motivacijski učinek, zaradi katerega se je večje število prebivalcev pripravljeno vključiti v skupne aktivnosti pri reševanju skupnih problemov v tej skupnosti« (Grafenauer 2000: 21). Ljudje se z lokalno skupnostjo lahko identificirajo v tolikšni meri, da se pri njih pojavi neke vrste lokalni ponos oziroma lokalni patriotizem, kar privede do spoznanja o soodvisnosti in na ta način potrebnosti medsebojnega sodelovanja in povezovanja (Grafenauer 2000).

Pri lokalni skupnosti gre torej za prvobitni oz. naravni družbeni sistem. Če pa se lokalna skupnost institucionalizira, s tem nase prevzame nalogo zadovoljevanja potreb kar največjega števila ljudi na njenem ozemlju – t.i. upravne ali samoupravne naloge (Šmidovnik 1995). Tako nastane lokalna samouprava, katere dejanska in neposredna podlaga je lokalna skupnost. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija« (Vlaj 1998: 16). Sestavljajo jo pravno urejena razmerja, na področju odločanja o skupnih zadevah znotraj lokalne skupnosti (Vlaj 1998). Medtem ko so ključni elementi pojma lokalna skupnost prebivalci, ozemlje in njena povezanost, pa za opredelitev pojma lokalna samouprava prejšnji opredelitvi dodamo še pravni element. Lokalna samouprava je torej organizirana lokalna skupnost z oblikovanimi organi in izvoljenimi predstavniki. Od lokalne skupnosti se razlikuje tudi po tem, da je njeno ozemlje točno določeno, prav tako pa tudi njeni prebivalci s stalnim in začasnim prebivališčem ter pravili, ki so jih dolžni spoštovati (Grafenauer 2000).

Vendar ni nujno, da je vsako normativno urejeno območje lokalne samouprave tudi lokalna skupnost. Samoupravni lokalni enoti namreč pravni status podeli država. Ta je edina, ki je suverena na svojem ozemlju in ima možnost ustanovitve samoupravnih enot znotraj nje same. Država enotam lokalne samouprave dodeli le izvršno funkcijo oblasti, ne pa tudi zakonodajne in sodne. Občina sicer sprejema zavezujoče in prepovedujoče pravne norme, vendar pa ta pravica ne izhaja iz njene lastne moči, temveč iz ustave in zakona, ki ji to pravico nalagata. Pravne predpise, sprejete s strani enote lokalne samouprave, le ta lahko uveljavlja z oblastno prisilo, vendar sankcije za kršitelje izvaja država (Grafenauer 2000).

Po Evropski listini o lokalni samoupravi pojem lokalna samouprava »označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev

v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva« (Listina o lokalni samoupravi 1985: 3. člen). Po Vlaju (1998) lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti (občin in širših lokalnih skupnosti), da »urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke« (Vlaj 1998: 17).

Lokalna samouprava se oblikuje z namenom zadovoljevanja ožjih interesov, ki so značilni za skupine prebivalcev na določenem ozemlju in jih država, glede na njene naloge širšega značaja, ne more ustrezno zagotoviti. Na lokalnem območju se namreč oblikujejo posebni lokalni interesi, ki izhajajo iz skupnega življenja prebivalcev tega območja. Vloga lokalne samouprave v interesnem smislu pa je, da omogoča stvarno in neposredno udeležbo ljudi pri odločanju v lokalnih zadevah (Grafenauer 2000).

Bistvo pojma lokalna samouprava je samostojno odločanje o lastnih zadevah. Gradi se po načelu »od spodaj navzgor« in naj bi bila čim bolj avtonomna nasproti državi. Organi lokalnih oblasti dobijo svoj mandat od lokalnih prebivalcev z neposrednimi volitvami in ne od države. Vendar pa je samostojnost lokalne samouprave relativna, saj o tem, kateri interesi so priznani kot lokalni in na kakšnih območjih se lahko uveljavljajo, odloča država (Ribičič v Grad 1999). Po Merklu (1927) pojem samouprava pomeni metodo upravljanja, ki pritegne tiste, ki se jih zadeve upravljanja neposredno tičejo. Omenjeni avtor poudarja nasprotje samouprave od državne uprave; pri državni upravi je namreč državljani objekt upravljanja, pri samoupravi pa subjekt upravljanja (glej Merkl v Šmidovnik 1995: 28).

4.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ LOKALNE SMOUPRAVE V SLOVENIJI

Začetki uvajanja sodobne uprave segajo v 19. stoletje, ko so na območju današnje Slovenije delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije. Leta 1849 se je uveljavil prvi avstrijski zakon o občinah, na podlagi katerega je bilo, med drugim, izvoljeno tudi občinsko zastopstvo na Kranjskem. Naslednji zakon, iz leta 1870, je določil naloge in zastopništvo občine. Po njem so imeli pravico voliti občinski odbor vsi polnoletni moški prebivalci občine (Ribičič 1994).

V času Kraljevine SHS (v času Vidovdanske ustave – 1921) so obstajale enote lokalne samouprave (občine, okraji in oblasti), ki so bile hkrati tudi teritorialne enote državne uprave. Na območju Slovenije sta takrat delovali dve oblasti: Ljubljanska in Mariborska (33 v celotni Jugoslaviji). V tem času lokalna samouprava ni imela velike avtonomije in možnosti za razvoj. Državna oblast je imela nad njo strog nadzor, kar je bilo še posebno vidno s tem, da je bil veliki župan politični predstavnik vlade, podrejen državni oblasti. Z oktoidirano ustavo Kraljevine Jugoslavije (1931) so se na področju lokalne samouprave uvedle občine in banovine, ki so bile hkrati tudi enote državne uprave (Ribičič 1994).

Med 2. svetovno vojno so bili na področju Slovenije uvedeni novi lokalni organi, t.i. terenski odbori, ker so bile prejšnje lokalne oblasti pod vplivom okupatorja. Leta 1944 je slovenski narodnoosvobodilni svet razpisal volitve v narodnoosvobodilne odbore. Takrat volilno pravico dobijo moški in ženske nad 18 let in vsi borci, ne glede na starost. Volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne skupščine so bile neposredne. Člane okrožne skupščine pa so volili člani okrajne skupščine iz svojih vrst. Narodnoosvobodilni odbori so bili, poleg organov lokalne samouprave, tudi enota državne oblasti (Ribičič 1994).

Po drugi svetovni vojni je prišlo do delne decentralizacije in demokratizacije lokalne samouprave. Globlji poseg v organiziranost enot lokalne samouprave je prinesla uvedba komunalnega sistema, leta 1955. Občina je takrat postala družbenoekonomska celica in obenem ključna teritorialna enota državne oblasti. V tem obdobju se je število občin izjemno zmanjšalo, njihova velikost pa se je temu primerno povečala. Tako po številu prebivalcev, kot tudi po velikosti ozemlja, so bile namreč te občine nekajkrat večje od povprečne evropske občine. Štele so v povprečju 32.250 prebivalcev. Večino nalog je takratna občina opravljala za državo. Prevezela je skrb za gospodarski in družbeni razvoj ter zadovoljevanje skupnih potreb oblasti. Skoraj v celoti pa so iz njenih pristojnosti izpadle lokalne zadeve. Naloge lokalne samouprave so takrat prevzele krajevne skupnosti (Vlaj 2006).

4.3 LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Po osamosvojitvi Republike Slovenije, leta 1991, se je pri nas pričelo uvajanje lokalne samouprave po zgledu zahodnoevropskih držav (Grafenauer 2000). Cilj takratne reforme je bil vzpostavitev temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave, ki je v obdobju

jugoslovanskega komunalnega sistema povsem zamrla. Oblikovale so se nove občine, država pa je prevzela svoje naloge v lastno izvrševanje. Tako naj bi se oblikoval sistem lokalne samouprave, ki bi deloval »na podlagi demokratično izražene volje občanov o lokalnem območju, na katerem želijo ustanoviti svojo občino kot naravno in funkcionalno lokalno skupnost« (Vlaj 2006: 43).

Republika Slovenija je svojim državljanom pravico do lokalne samouprave zagotovila leta 1991, z ustavo. V nadaljevanju se je področje normativno uredilo leta 1993, z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS) in Zakonom o lokalnih volitvah (ZLV). Leta 1994 je bil sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin ter določitvi njihovih območij, s katerim je bila določena podlaga za pričetek ustanavljanja novih občin. Za nadaljnji razvoj lokalne samouprave se je Slovenija obvezala s sprejetjem Evropske listine lokalne samouprave, leta 1996 (Grafenauer 2000).

Ključna vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. S tem, ko je oblast razdeljena med državo in lokalnimi oblastmi, je namreč manj možnosti za zlorabo oblasti. Prav omenjena decentralizacija oblasti naj bi zagotavljala večjo vključenost prebivalcev v javno življenje ter bolj učinkovite in zmogljive javne službe. Ključni cilji lokalne samouprave v Sloveniji ob njeni uvedbi so bili:

- bolj kakovostno življenje ljudi v lokalnih skupnostih,
- soodločanje ljudi - volitve, referendumi, zbori občanov,
- državljanska iniciativa in nove oblike aktiviranja državljanov na lokalni ravni,
- racionalna in učinkovita lokalna uprava,
- enakomernejši razvoj skupnosti,
- uveljavitev načela parlamentarne demokracije v lokalni samoupravi,
- uvedba pokrajin,
- primerljivost s sosedi in Evropo.

(Vlaj 2002)

5. OBČINA

5.1 OPREDELITEV IN PRISTOJNOSTI

Ustava RS v svojem 183. členu določa, da »prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih« (Ustava RS 1991: 183. člen). Občina tako pri nas, kot tudi drugod po svetu, predstavlja temeljno lokalno samoupravno skupnost. V tej opredelitvi so zajete tri osnovne sestavine občine:

- da je občina glavna oblika lokalne samouprave,
- da se je oblikovala na temelju naravno in zgodovinsko nastale lokalne skupnosti in
- da si je pridobila določen pravni položaj.

(Glej Šmidovnik 1995: 63.)

V slovenski ustavi je občina opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost, ki obsega naselja ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. Ustanovi se z zakonom, po predhodno opravljenem referendumu, s katerim se ugotavlja podpora prebivalcev določenega območja nastanku občine. Zakon hkrati določi tudi območje občine (Brezovnik in drugi 2005). Občina samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena (določene v Zakonu o lokalni samoupravi, s področnimi zakoni in s splošnimi akti občine) in državne naloge, ki jih nanjo prenese država, s soglasjem občine in zagotovitvijo finančnih sredstev za njihovo izvajanje. Izvirne naloge občine urejajo posamezna področja družbenega življenja: urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd. Skratka, po načelu splošne pristojnosti, občina ureja vse javne zadeve na svojem območju, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnosti drugih oblasti. Država in občina morata pri določitvi teh pristojnosti upoštevati merilo, »ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine, ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine« (Vlaj 2001: 37).

5.2 POSTOPEK USTANAVLJANJA OBČIN

Eno osrednjih vprašanj, ob uvajanju novega sistema lokalne samouprave pri nas, je bilo vprašanje teritorialnega oblikovanja občin. Pri nastajanju Zakona o lokalni samoupravi sta se oblikovali zlasti dve stališči v zvezi z nastajanjem novih občin. Prvo je bilo, da naj se omenjeno področje v zakonu le minimalno opredeli in se tako dopusti spontano nastajanje

občin. Drugo stališče pa je poudarjalo enotno zakonsko urejanje samoupravnih lokalnih skupnosti po evropskih vzorih (Grafenauer 2000).

Postopek ustanovitve novih občin se je pričel leta 1994, s sprejetjem Zakona o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94). Referendumi za ustanovitev novih občin so potekali 29. maja 1994 (razen v občini Koper, kjer je bil referendum izpeljan naknadno). Rezultati omenjenih referendumov niso bili v celoti upoštevani, saj so se volivci samo na 111 referendumskih območjih, od skupno 339, izrekli za ustanovitev svoje občine. Narava referendumov je bila posvetovalna, zato se je državni zbor odločil, da ne bo v celoti upošteval volje volivcev. Tako je sprejel Zakon o ustanovitvi občin, s katerim je bilo skupaj ustanovljenih 147 novih občin. V zvezi s to odločitvijo je bilo na ustavno sodišče podanih več pobud za oceno ustavnosti omenjenega zakona. Sodišče je presodilo neustavnost zakona v dveh členih, ki sta določala, katere občine so bile ustanovljene. Zakonodajalcu pa je določilo rok, do katerega mora odpraviti neskladnost, in sicer najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev (Haček 2005).

Državni zbor je tako, leta 1996, sprejel Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96), po katerem sta potekala postopka ustanavljanja novih občin leta 1998 in 2002 (Vlaj 2006). S sprejetjem omenjenega zakona so se odprle široke možnosti za ustanavljanje novih občin. Možnost dajanja pobud in predlogov za ustanovitev novih občin je bila namreč, po tem zakonu, zelo široka. Pri ustanavljanju novih občin, leta 1998, je vlada predlagala 26 novih občin, vendar je državni zbor razpisal predhodne referendume v 37 občinah. Za še 18 primerov predlogov za ustanovitev novih občin, za katere državni zbor ni razpisal referenduma, pa so se pobudniki pritožili na ustavno sodišče. To je odločilo, da je nerazpis teh 18 referendumov v neskladju z ustavo, zato so bili razpisani naknadno. Na obeh referendumih so se za nove občine volivci izrekli v 42 primerih, v 13 pa ne. V treh primerih, se je zakonodajalec odločil za ustanovitev nove občine kljub negativnemu mnenju volivcev na referendumu. Tako je bilo leta 1998 ustanovljenih 45 novih občin (Grafenauer 2000). Med njimi pa je bilo »veliko takšnih, ki niso ustrezale zakonsko določenim zahtevam za ustanovitev občin« (Haček 2005: 65).

Naslednji postopek za ustanovitev novih občin je potekal leta 2002. Državni zbor je v obravnavo prejel 31 predlogov za ustanovitev novih občin, od katerih so le trije izpolnjevali predpisane pogoje. Vendar pa je bila ustanovljena le ena občina. Tako je bilo pred lokalnimi

volitvami, leta 2002, skupaj 193 občin (Haček, 2005).

Leta 2005 je bil Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij ukinjen. Danes način ustanavljanja občin ureja Zakon o lokalni samoupravi, po katerem je bilo ustanovljenih tudi 17 novih občin v letu 2006 (Vlaj 2006).

Po veljavni zakonodaji postopek za ustanovitev nove občine prične državni zbor na predlog, ki ga vložijo ustavno določeni predlagatelji ali občinski svet. Postopek mora biti končan najkasneje tri mesece pred rokom, ki je določen kot prvi možni rok za razpis rednih lokalnih volitev. V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni utemeljeni razlogi za ustanovitev nove občine. Državni zbor nato predlog pošlje vladi. Vlada o njem oblikuje mnenje in ga nato pošlje nazaj državnemu zboru. Ta lahko razpiše referendum za ustanovitev občine ali pa postopek ustavi. V primeru ustavitve postopka lahko predlagatelj sproži postopek pred ustavnim sodiščem. Če se postopek nadaljuje, »sledi faza referendum, nato volitve v občinski svet in volitve župana, konstituiranje organov nove občine, sprejem potrebnih aktov in začetek njihovega delovanja« (Vlaj 2006: 145).

Občina mora, ob svoji ustanovitvi, izkazati sposobnost za zadovoljevanje potreb in interesov svojih prebivalcev in za izpolnjevanje nalog, ki jih določa zakon. Izpolnjevati mora naslednje pogoje:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo,
- komunalna opremljenost,
- poštne storitve,
- knjižnica in
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

(Glej Brezovnik in drugi 2005: 147.)

Tako pri nas, kot tudi v drugih državah, še posebno tistih z mlado demokratično ureditvijo, se ustanovitev občine pogosto določi politično. Pri tem so pomembna stališča političnih strank. Zlasti so pomembna predvidevanja o tem, v kakšnih občinah (velikih ali malih) lahko računajo na boljši volilni uspeh. To pa vpliva na »njihovo razumevanje in uporabo veljavnih pravnih norm, ki jih razumejo, kot velevajo njihovi trenutni pogledi in ocene, katera odločitev je koristna za njihovo stranko« (Grafenauer 2000: 399).

5.3 VELIKOST OBČINE

Velikost občine se običajno opredeli po dveh merilih, in sicer po velikosti njenega ozemlja ali po številu prebivalcev na njenem ozemlju. O velikih oziroma majhnih občinah lahko govorimo, glede na enega od obeh kriterijev ali pa, glede na kombinacijo obeh. Danes se ugotavlja, da kriterij velikosti ozemlja, zaradi sodobnih pogojev gibanja in povezovanja ljudi, izgublja svoj pomen. Tako se, kot kriterij velikosti občine, pogosteje uporablja število prebivalcev (Grafenauer 2000).

Pri določanju velikosti občine gre, poleg vprašanja velikosti ozemlja in števila prebivalcev, še za vprašanje pristojnosti občin. Kakšne naj bodo namreč pristojnosti občine, da bo lahko zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev, hkrati pa jim omogočale, da bodo v procesu odločanja neposredno sodelovali (Grafenauer 2000: 52).

Odgovor na omenjeno vprašanje gre iskati v najpomembnejših merilih za določitev velikosti občine:

- **avtonomija** – enote lokalne samouprave naj preprečujejo koncentracijo politične moči v enem centru,
- **participacija** – obstoj lokalnih oblasti naj omogoča širšo vključenost občanov pri odločanju in
- **učinkovitost** – lokalne oblasti naj bodo sposobne zagotoviti javne službe bolj učinkovito.

(Glej Swianiewicz 2001: 21.)

Brezovšek (2005) poudarja, da je pri določanju ustrezne velikosti enot lokalne samouprave »potrebno najti srednjo pot med racionalnimi težnjami k večjim lokalnim skupnostim, ki temeljijo na njihovi ekonomsko-finančni sposobnosti za vse zahtevnejše in dražje zagotavljanje lokalnih javnih služb in lokalne uprave in težnjami k oblikovanju manjših lokalnih skupnosti, ki lahko zagotovijo neposreden vpliv prebivalcev na odločanje in zagotavljanje uresničevanja njihovih skupnih potreb in interesov« (Brezovšek 2005a: 68). Z večjo lokalno enoto je namreč večja tudi »raznolikost skupin in posameznikov, ki zahtevajo kompromis in tako tudi manj verjetno aktivno sodelovanje nasploh« (Brezovšek 2005: 6). S tem je povezan konflikt vseh političnih sistemov, ki po eni strani skušajo zagotoviti majhnost političnih enot in s tem večjo domačnost ter participacijo, po drugi strani pa večji obseg enot

zagotovi potrebne finančne vire, vključno s človeškimi viri. Za politično participacijo, utemeljeno na domačnosti, je namreč potrebna možnost osebne stika znotraj političnih enot, neposredno ali preko omrežij medsebojnih poznanstev (Brezovšek 2005).

Kot že omenjeno, se pogoji za obstoj občine in njihova velikost določijo politično. Kljub razlikam ideoloških in političnih meril obstaja temeljna predpostavka, da velikost občine ne sme presegati okvirov, ki omogočajo sodelovanje prebivalcev pri sprejemanju odločitev, ki se nanašajo na njihove lokalne interese (Grafenauer v Brezovšek 2005a). Majhne občine so nesporno ustrežnejše iz vidika neposrednega vpliva prebivalcev na njihovo delovanje in s tem uspešnejše za uveljavljanje interesov posameznika. Po drugi strani pa majhne lokalne skupnosti težko rešujejo bolj zapletene probleme. Pogosto so nesposobne samostojnega življenja, finančno odvisne od države in tako težje izvajajo upravne naloge, ki jih je nanje pripravljena prenesti država (Ribičič v Grad 1999). Kljub dejstvu, da so majhne enote lokalne samouprave drage in pogosto manj sposobne opravljati svoje funkcije, pa po mnenju Alderferja (1956), zgodovinsko in tradicionalno, predstavljajo šolo demokracije (glej Alderfer v Grafenauer 2000: 52). V takih občinah je možnost neposrednega odločanja večja, posamezniki pa imajo občutek, da lahko vplivajo na reševanje skupnih zadev (Šmidovnik 1995).

Dahl (1973) ugotavlja, da optimalne občine ni mogoče določiti. Zato predlaga mešanico majhnih in velikih političnih enot. Po njegovem mnenju namreč manjše enote omogočajo lažjo participacijo, medtem ko velike enote omogočajo večjo učinkovitost politične participacije. Tako politična participacija postane v zelo velikih občinah minimalna, v zelo majhnih občinah pa povsem neučinkovita (glej Dahl v Pop 2005: 173). Raziskava vpliva velikosti občine na politično participacijo v treh vzhodnoevropskih državah (Madžarski, Poljski in Romuniji) pa je pokazala, da se tako obseg politične participacije kot tudi njena učinkovitost povečujeta z velikostjo občine. Politična participacija postane minimalna le v zelo velikih občinah (Pop 2005).

Tendence v Evropi, po drugi svetovni vojni, se nagibajo k ustanavljanju večjih občin (majhne občine se združujejo v večje), ker je zaradi splošnega razvoja, ki ga je doživela Evropa (motorizacija, boljša informiranost, vpliv javnih informacijskih medijev) in z njim novih potreb prebivalcev, le te lažje zagotavljati v velikih občinah. To zagotavlja učinkovitejši in cenejši sistem organizacije in izvajanja javnih služb na lokalni ravni (Grafenauer 2000).

Vendar pa se je, po nekaterih analizah učinkovitosti občinskih uprav, pokazalo, da je sicer za nekatere storitve število prebivalcev v občini pomemben dejavnik, za druge pa so pomembnejši dejavniki, kot so: gostota prebivalstva, višinski dejavniki in starostna struktura prebivalcev. Pomembno vlogo pri določanju učinkovitosti lokalnih skupnosti igrajo tudi »organizacijske razporeditve produkcijske tehnologije, ki se uporabljajo za zagotovitev storitev« (Vlaj 2001: 40). Zaradi spreminjanja le te v času pa dolgoročneje iskanje najprimernejše velikosti lokalnih skupnosti ne more dati veljavnih rezultatov (Vlaj 2001).

Kljub temu velja, da zelo majhne občine ne razpolagajo z ustreznimi viri (tako finančnimi kot tudi kadrovskimi in tehničnimi) za upravljanje javni služb, zato se je pojavila ideja o minimalni življenjski velikosti občine. To je točka velikosti občine, v kateri se začne ekonomska učinkovitost občine, ki je primerna za zagotavljanje javnih služb. Vendar se ta točka razlikuje od službe do službe. Potemtakem je minimalna življenjska velikost občine odvisna od pristojnosti, ki jih ima občina (Vlaj 2001).

V Sloveniji je velikost občin določena z Zakonom o lokalni samoupravi, po katerem mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev. Dopusčene so izjeme, ko ima občina lahko manj kot 5000 prebivalcev zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih ali gospodarskih razlogov. Vendar pa ta številka ne sme biti manjša od 2000. Po omenjenem zakonu se občine delijo v:

- navadne oz. vaške občine,
- mestne občine in
- občine s posebnim statusom.

Mestne občine se ustanovijo na območju mest, z namenom »enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja. Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva« (Brezovnik in drugi 2005: 149). Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 10.000 prebivalcev in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Občine s posebnim statusom lahko država ustanovi s posebnim zakonom, če se izkaže poseben interes za ohranitev in razvoj posameznih območij. Takšnih občin v Sloveniji trenutno ni (Brezovnik in drugi 2005).

V praksi gre v Sloveniji opaziti nastajanje vedno večjega števila zelo majhnih občin, ki so izven zakonskih okvirov.

Tabela 5.3.1: Število občin z manj kot 2.000 prebivalci (po letih)

Leto	Občine z do 2.000 prebivalci
1994	4
1998	24
2002	24
2006	25

Vir: podatki Statističnega Urada RS, 2007

Leta 1994 so bile ustanovljene 4 občine, ki so imele manj kot 2.000 prebivalcev in tako niso zadovoljevale zakonsko določenega minimalnega praga števila prebivalcev za ustanovitev občine. Z nastankom novih občin, leta 1998, se je število takšnih občin povzpelo na 24. Leta 2006 se je ta številka povečala še za 1 občino (glej tabelo 5.1).

Po Mlinarjevem (2000) mnenju je bil ključni namen reforme lokalne samouprave v Sloveniji, po osamosvojitvi, približati odločanje ljudem in izločiti vpletanje države v delovanje enot lokalne samouprave. Vendar pa je bil ta ukrep, enostransko zasnovan, v prvi vrsti z zmanjševanjem velikosti občin. Pri tem pa ni bilo upoštevano dejstvo, da se »zmanjševanje enot samo zase – brez hkratnega povezovanja v širšem prostoru – dejansko sprevrže v vsebinsko osiromašenje lokalne samouprave« (Mlinar 2000: 416). Približanje in neposrednost odločanja ne pomenita veliko, če se vsebina odločanja omeji na vprašanja ozko lokalnih zadev, ki pritegnejo le manjše število občanov. Omejevanje lokalne samouprave zgolj na reševanje takšnih zadev namreč pomeni siromašenje vsebine lokalne demokracije. Dejstvo je tudi, kot meni Mlinar, da zmanjšanje velikosti občine še ne zagotavlja večje medsebojne povezanosti njenih krajev in prebivalcev. Oblikovanje manjših teritorialnih enot pogosto pomeni odsotnost integrativne regionalne vloge, ki ima za posledico prekinitve že vzpostavljenih sistemov medsebojnega povezovanja občin, s tem pa nadaljnjo drobitev občin. Večje občine hkrati dosegajo večjo samostojnost v odnosu do centralnih (državnih) oblasti, kar pomeni tudi prenos določenih zadev iz državnega na lokalni nivo (Mlinar 2000).

Na podlagi raziskave, zaupanja v institucije lokalne samouprave, glede na velikost lokalnih enot v srednji in vzhodni Evropi, je bilo ugotovljeno, da prebivalci manjših občin bolje

poznajo svoje predstavnike v predstavniškem telesu lokalne skupnosti kot prebivalci večjih občin. Hkrati v manjših občinah v večji meri prevladuje mnenje o tem, da institucije lokalne samouprave delujejo v interesu vseh občanov in ne zgolj v interesu peščice le teh. Iz omenjenih ugotovitev lahko sklepamo, da je stopnja zaupanja v manjših občinah večja kot v velikih. Pozitivno mnenje (občutek boljše informiranosti, bolje poznajo svoje oblastnike itd.) o lokalni oblasti se z večanjem velikosti občine zmanjšuje, vendar pa gre opaziti, da se v zelo majhnih enotah zmanjša, in sicer v občinah z manj kot 1000 prebivalci. Najbolj pozitivno pa je to mnenje nekje od 2.000 do 10.000 prebivalcev (Swianiewicz 2001).

5.4 ODLOČANJE V OBČINI – LOKALNA DEMOKRACIJA

Bistvo demokracije na lokalni ravni je, da prebivalci sami odločajo o zadevah, ki so pomembne za lokalno skupnost. Odločitve lahko sprejemajo neposredno ali posredno, preko svojih predstavnikov, v organih lokalne samouprave (Grad 2001).

5.4.1 NEPOSREDNO ODLOČANJE

Po Zakonu o lokalni samoupravi se neposredno odločanje občanov v občini vrši preko:

- zбора občanov,
- referendum,
- ljudske iniciative.

(Žagar 2007)

Zbor občanov

Zbor občanov se skliče za celotno občino ali za njen del. Skliče ga župan na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta, sveta ožjega dela občine, če tako zahteva zakona oz. statut občine, ali na pobudo najmanj 5% volivcev v občini oz. posameznem delu občine (Žagar 2007). »Občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo« (Zakon o lokalni samoupravi 2005: 43. člen).

Referendum

Po zakonu o lokalni samoupravi se v občinah izvajata dve vrsti referendumov: naknadni in svetovalni referendum (Zakon o lokalni samoupravi, 2005). Naknadni referendum razpiše občinski svet na predlog župana, člana občinskega sveta, najmanj 5% volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine. Z njim se lahko odloča o vseh »vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve« (Zakon o lokalni samoupravi 2005: 46. člen). Izid referenduma zavezuje člane občinskega sveta do konca njihovega mandata (Zakon o lokalni samoupravi 2005). Svetovalni referendum razpiše občinski svet pred odločanjem o določenem vprašanju iz njegove pristojnosti, da ugotovi voljo občanov. Razpiše se lahko za celotno občino ali njen del. »Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine« (Zakon o lokalnih volitvah 2005: 47. člen). Izid svetovalnega referenduma ne zavezuje občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi 2005).

Ljudska iniciativa

»Najmanj 5% volivcev v občini lahko zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov« (Zakon o lokalni samoupravi 2005: 48. člen).

5.4.2 POSREDNO ODLOČANJE

Idealno iz vidika lokalne demokracije bi bilo, da bi odločitve sprejemali vsi prebivalci neposredno. Ker pa je v sodobni lokalni samoupravi to nemogoče, se večina odločitev sprejema posredno v organih lokalne skupnosti. Največjo vlogo pri tem ima predstavniški organ (Grad 2001).

Organi lokalnih skupnosti predstavljajo politično predstavništvo na lokalni ravni. Vendar se to predstavništvo razlikuje od tistega na državni ravni. V lokalni samoupravi gre namreč za predstavljanje mnogo bolj konkretnih interesov, ki izhajajo iz narave lokalne samouprave. Vloga političnih strank na lokalni ravni nima tako velikega pomena. »Lokalna politika je

namreč predvsem način in sredstvo za sodelovanje prebivalcev pri izvajanju lokalne samouprave, pa tudi način njihovega uveljavljanja v javnem življenju – ne pa boj za politično oblast, kar je temeljna značilnost politike in delovanja strank na državni ravni« (Grad 2001: 48). Vendar je v Sloveniji, glede na države z daljšo tradicijo lokalne samouprave, še vedno čutiti (pre)velik vpliv političnih strank na lokalno javno življenje. Zato bi morali po mnenju Grada (2001) zagotoviti bolj odprte kanale za vstop zunajpolitične sfere v odločanje na lokalni ravni (glej Grad 2001: 48).

Najpomembnejše odločitve v lokalni samoupravi se sprejemajo v predstavniških organih. Poleg njih pa funkcije lokalne samouprave opravljajo še izvršni in upravni organi. Ti izvršujejo odločitve predstavniških organov. Vendar pa funkcij političnega odločanja in upravnega izvrševanja ne moremo tako strogo ločevati kot na državni ravni. Zaradi narave lokalne samouprave sta namreč ti dve funkciji bistveno bližji, čeprav se ne stapljata. To se kaže iz dveh vidikov, in sicer iz funkcionalnega vidika predstavniško telo pogosto neposredno sodeluje v izvrševanju lastnih odločitev, iz personalnega vidika pa se nosilci izvršne funkcije ponekod volijo izmed članov predstavniškega telesa, ali pa izvoljeni nosilec izvršilne funkcije vodi predstavniško telo (Grad 1998).

V slovenski lokalni samoupravi so opredeljeni naslednji posredni načini odločanja v občinah, ki so hkrati tudi organi občine:

- občinski svet,
- župan,
- nadzorni odbor.

(Žagar 2007)

Občinski svet

Občinski svet je predstavniško telo v občini, ki ga po demokratičnih načelih volijo njeni prebivalci neposredno. Je najvišji organ odločanja v občini. Odloča o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti, ki jih ima občina (Grad 2001).

Po Šmidovniku (1995) se predstavniški organ lokalne samouprave od predstavniškega organa na državni ravni loči po tem, da ni zakonodajni, ampak v pretežni meri izvršilni organ. Zakonodajne pristojnosti v pravem pomenu besede namreč na lokalni ravni ni. Vsi predpisi, ki

jih sprejme predstavniški organ na lokalni ravni, morajo biti v skladu z zakoni in so torej na ravni podzakonskih aktov iz državne ravni (Šmidovnik 1995). Glede na državno predstavništvo se razlikuje tudi po vsebini njegovih odločitev. Ne sprejema splošnih in globalnih odločitev, ampak predvsem konkretne odločitve, ki se tičejo lokalne skupnosti. Tudi glede na to je predstavniško telo lokalne skupnosti podobno izvršilnim organom na državni ravni. Hkrati pa predstavniški organ ni organ oblasti (ker v svojih rokah nima vzvodov oblasti), ampak je organ demokratičnega odločanja (Grad 1998).

Število članov občinskega sveta se določa sorazmerno glede na velikost občine oz. število njenih prebivalcev. Od načela sorazmernosti zlasti odstopa velikost sveta v zelo velikih in zelo majhnih občinah. V prvem primeru je navadno število članov sveta v primerjavi s številom prebivalcev manjše, kot to velja za večino občin in obratno pri najmanjših občinah. V nasprotnem primeru bi bilo v velikih občinah članov občinskega sveta preveč za učinkovito delovanje, v majhnih občinah pa premalo (Grad 1998).

Države število članov v občinskem svetu okvirno določijo z zakonom. Obstajajo pa različna mnenja o tem, kolikšno število članov naj ima občinski svet. Večje število članov naj bi omogočalo intenzivnejše vključevanje občanov v lokalno samoupravo, ki naj bi se s tem bolj približala občanom. Vendar ta razlog z razvojem množičnih medijev postaja vse manj pomemben še zlasti tam, kjer je uveljavljeno tudi neposredno odločanje. Po drugi strani pa manjše število svetnikov omogoča posameznemu članu večji vpliv na odločanje, kar povečuje njegov ugled v lokalni skupnosti. To hkrati povečuje zanimanje za svetniško funkcijo in s tem možnost, da se zanjo potegujejo sposobni kandidati. Slaba stran manjšega sveta je, da ne izraža v zadostni meri različnih interesov v lokalni skupnosti, zlasti manjšinskih. Še posebno to velja za večje lokalne skupnosti (Grad 1998).

Število članov občinskega sveta se po naši zakonodaji določi glede na število prebivalcev v občini, po naslednjem pravilu:

Tabela 5.4.2.1: Število članov občinskega sveta

ŠTEVILO ČLANOV OBČINSKEGA SVETA	ŠTEVILO PREBIVALCEV V OBČINI
7-11 članov	do 3.000 prebivalcev
12-15 članov	do 5.000 prebivalcev
16-19 članov	do 10.000 prebivalcev
20-23 članov	do 15.000 prebivalcev
24-27 članov	do 20.000 prebivalcev
28-31 članov	do 30.000 prebivalcev
32-35 članov	preko 30.000 prebivalcev
36-45 članov	preko 100.000 prebivalcev

Vir: Uradni list Republike Slovenije (2005): *Zakon o lokalni samoupravi*. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (14. maj 2007).

Z zakonom je določeno tudi, da morajo imeti občine na narodnostno mešanih območjih vsaj po enega predstavnika italijanske ali madžarske narodnostne manjšine v občinskem svetu. Prav tako občine z romskim prebivalstvom vsaj enega predstavnika romske skupnosti (Grad 2001).

Pristojnosti predstavniškega telesa so: sprejemanje temeljnih pravnih aktov in drugih odločitev ter opravljanje volilnih, nadzornih in drugih najpomembnejših funkcij v lokalni samoupravi (Grad 1998). Izmed sebe imenuje stalne in občasne komisije kot svoja delovna telesa, v katere so lahko izbrani tudi drugi občani, vendar ti ne smejo zasedati več kot polovico mest. Komisije obravnavajo problematiko določenega področja iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo mnenja ter predloge občinskemu svetu (Grafenauer 2000). Prav tako lahko komisije in odbori predlagajo občinskemu svetu v sprejem akte in odloke iz njihove pristojnosti. Občinski svet sprejema najpomembnejše akte v občini: statut občine, odloke in druge občinske akte, plane razvoja občine ter občinski proračun in zaključni račun. Imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora, člane komisij in odborov občinskega sveta in nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave pri izvrševanju odločitev občinskega sveta. Daje tudi soglasje pri prenosu nalog državne uprave na občino (Žagar 2007).

Župan

»Župan predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, sklicuje in vodi seje občinskega sveta (nima pa pravice glasovanja), predlaga v sprejem občinskemu svetu proračun in zaključni račun, odloke in druge akte, skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta in je predstojnik občinske uprave« (Grafenauer 2000: 415). Ima tudi pravico zadržati objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit. Pri tem mora občinskemu svetu navesti razloge za zadržanje in predlagati ponovno obravnavo. Če občinski svet njegovega predloga ne upošteva, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži zahtevo za presojo njegove skladnosti z ustavo in zakonom na Ustavno sodišče (Žagar 2007). »V primeru razmer, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne bi mogel pravočasno sestati, bi lahko župan sprejel začasne nujne ukrepe« (Zakon o lokalni samoupravi 2005: 34. člen). Takoj, ko se občinski svet lahko sestane, mu mora župan omenjene ukrepe predložiti v potrditev (Zakon o lokalni samoupravi 2005). Občina ima najmanj enega podžupana, ki ga imenuje župan izmed članov občinskega sveta. Njegova funkcija je pomagati županu pri njegovem delu in nadomeščati župana v primeru njegove odsotnosti (Žagar 2007).

Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora porabe javnih sredstev v občini (Grafenauer 2000). Imenuje ga občinski svet. Njegove pristojnosti se nanašajo na: nadzor razpolaganja s premoženjem občine, nadzor namenskosti in smotrnosti porabe javnih sredstev ter nadzor finančnega poslovanja uporabnikov proračuna. V primeru ugotovitve nepravilnosti je dolžan, o kršitvah obvestiti Računsko sodišče. O svojih ugotovitvah in ocenah nadzorni odbor oblikuje poročilo s priporočili in predlogi ter ga preda v obravnavo občinskemu svetu, županu in organom porabnikom občinskega proračuna, ki so ga dolžni obravnavati in upoštevati v skladu s svojimi pristojnostmi (Žagar 2007).

6. LKALNE VOLITVE

6.1 VOLITVE IN POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO

Volitve v sodobnem pojmovanju demokracije predstavljajo enega najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in pogoj za demokratično oblikovanje predstavniškega telesa. So nujne za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države (Grad, 1999).

Demokratične volitve zagotavljajo načelo predstavništva, po katerem so izvoljeni politiki označeni kot služabniki ljudstva, kateremu so tudi odgovorni za svoja dejanja. Ker je neposredna demokracija nepraktična za današnje razmere, je politično predstavništvo edina možna rešitev, s katero se doseže vladavina ljudstva. Za ljudstvo predstavljajo sredstvo, s katerim nadzoruje svojo oblast, političnim predstavnikom pa zagotavljajo vir politične oblasti. Tako je politično predstavništvo proces interakcije med vladano politiko in stališči ljudstva, preko katere se mora doseči vsaj minimalna stopnja soglasja glede določene politike. Gre torej za medsebojni odnos med volivci in izvoljenimi (Brezovšek 2002).

6.2 LOKALNE VOLITVE

Sodobne demokracije temeljijo ne načelu ljudske suverenosti. Le ljudstvo je suvereno, da podeli mandat svojim predstavnikom v predstavniškem telesu. To še toliko bolj velja v lokalni samoupravi, kjer je oddaljenost volivcev od njihovih predstavnikov manjša kot na državni ravni, kar volitve približuje neposrednemu odločanju. Zato je razlika med posredno in neposredno demokracijo tukaj bistveno manjša. Politična odgovornost izvoljenih predstavnikov volivcem pa večja (Grad 1998).

Na lokalnih volitvah se voli organe lokalne samouprave. Z njimi občani prenesejo svojo pravico do odločanja na predstavnike v teh organih. V praksi so lokalne volitve najpomembnejši vpliv na delovanje lokalne samouprave in pomenijo ključni del lokalne demokracije. Pomembne so, ker omogočajo integracijo občanov v lokalno samoupravo in povečujejo zanimanje za njihovo udejstvovanje v njej (Grad 1998).

Z volitvami prebivalci lokalne skupnosti preko predstavniškega telesa in drugih organov

lokalnih skupnosti vplivajo na odločanje v lokalni skupnosti. Lokalne volitve so po obliki podobne državnim volitvam. Vendar pa imajo številne posebnosti, ki izhajajo iz narave lokalne samouprave. Te posebnosti se tičejo zlasti volilnega sistema: volilne pravice, organizacije volitev, volilnega postopka in varstva volilne pravice. Poleg tega gre pri državnih volitvah za eno skupnost, pri lokalnih volitvah pa za več različnih skupnosti. »Zato mora biti volilni sistem pri državnih volitvah za vse državljane in za vse dele države popolnoma enoten, medtem ko bi za lokalne volitve prej veljalo, da je smotrno, da so volitve v različnih skupnostih različne« (Grad 1999: 299).

Lokalne volitve v Sloveniji predstavljajo volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti (Zakon o lokalnih volitvah 2006). V nadaljevanju bom namenila razmišljanje volitvam v občinske svete.

6.3 VOLITVE ČLANOV OBČINSKIH SVETOV

»Če naj osrednji organ lokalne samouprave res predstavlja interese in voljo prebivalcev lokalne skupnosti, morajo imeti ti odločilen vpliv tudi na določitev njegovih članov« (Grad 1998: 48). Tako so volitve predstavniškega organa lokalne skupnosti bistvenega pomena za lokalno demokracijo (Grad v Vlaj 2001).

Prav tako, kot za volitve v državni zbor, je za demokratičnost volitev v predstavniško telo občine potrebno zagotoviti: neposredne volitve, splošno, enako in svobodno volilno pravico ter tajnost glasovanja (Grad 2001). Volitve omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo predstavniškega telesa, z njim pa tudi na odločitve, ki jih ta sprejema. Na volitvah volivci podelijo svojim predstavnikom mandat za odločanje v njihovem imenu o najpomembnejših vprašanjih lokalne skupnosti. S tem podelijo legitimnost izvajanju lokalne oblasti. Hkrati pa predstavljajo še obliko nadzora nad delovanjem lokalnih oblasti. Pomembna je tudi integrativna funkcija volitev, saj dajo volivcu občutek, da sodeluje v procesu političnega odločanja. S sodelovanjem na volitvah »izraža pripadnost svoji lokalni skupnosti, zanimanje za njihovo problematiko in aktivno sodelovanje v delovanju lokalne samouprave« (Grad 1998: 49).

Člane občinskega sveta neposredno izvolijo občani. Razmerje med člani občinskega sveta in volivci pa ni pravno urejeno. Postavlja se vprašanje, kakšna je narava mandata članov občinskega sveta: imperativni ali reprezentativni mandat. Po Gradovem (1998) mnenju je mandat članov občinskega sveta reprezentativen, kar pomeni, da omogoča članu občinskega sveta, da »sam svobodno oblikuje in izraža voljo volivcev lokalne skupnosti in ni pri tem vezan na nobena navodila« (Grad 1998: 124). Vendar pa zaradi narave lokalne skupnosti lahko vsebuje tudi nekatere elemente imperativnega mandata – do določene mere so člani občinskega sveta lahko vezani na voljo volivcev zlasti pri konkretnih vprašanjih, ki se nanašajo na lokalno skupnost (Grad 1998).

6.3.1 VOLILNA PRAVICA

Volilna pravica je pravica posameznika, da v predpisani obliki in na predpisan način izraža svojo voljo glede tega, kdo naj ga zastopa v organih lokalne samouprave (Grad 1998). Je ena temeljnih političnih pravic državljana. Opredeljena je v domala vseh ustavah sodobnih držav. Je hkrati pravica državljana in sredstvo, s katerim se oblikuje temelj sistema politične oblasti (Molan 2005).

Volilna pravica je najpomembnejši element volilnega sistema. Obsega pravico voliti – aktivna volilna pravica; in pravica biti izvoljen – pasivna volilna pravica. Večina političnih sistemov pozna določeno razliko med aktivno in pasivno volilno pravico (Grad 1998). Pri nas ima pravico voliti in biti izvoljen na lokalnih volitvah vsak polnoleten državljan Republike Slovenije in polnoleten državljan katerekoli druge države, članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in mu ni bila odvzeta poslovna sposobnost. Tujci, ki niso državljani držav članic Evropske unije in imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, imajo na lokalnih volitvah zgolj pravico voliti predstavnike v občinske organe (Zakon o lokalnih volitvah 2006). Volilno pravico ima volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče. Posebno volilno pravico pa imajo predstavniki italijanske in madžarske narodne skupnosti in predstavniki romske skupnosti (Grad v Vlaj 2001). Ti imajo dejansko dve volilni pravici pri volitvah članov občinskega sveta, kar predstavlja odklon od načela splošne in enake volilne pravice. Glede na njihovo število in število njihovih predstavnikov v občinskem svetu, je njihova volilna pravica tudi več vredna kot volilna pravica ostalih občanov (Grad 1998).

Pri nas ni določene omejitve, koliko časa naj bi prebivalci bivali znotraj lokalnih skupnosti, da pridobijo volilno pravico. Ta določba je po eni strani vprašljiva, ker odločanje v lokalni skupnosti terja določen občutek pripadnosti tej skupnosti. Po drugi strani pa je odsotnost te omejitve dokaz demokratičnosti lokalne samouprave (Grad 1998).

6.3.2 VOLILNE ENOTE

Volilno telo v občini se lahko razdeli na enote, v katerih se voli po en (enomandatne volilne enote) ali več članov občinskega sveta (večmandatne volilne enote). Enomandatne volilne enote so možne le v večinskem volilnem sistemu, večmandatne pa tako v večinskem, kot tudi v proporcionalnem volilnem sistemu. Volilne enote imajo lahko velik vpliv na volilni izid. Idealno bi bilo, da bi celotna občina predstavljala eno volilno enoto, v tem primeru bi namreč izidi najbolj odražali voljo volivcev, izraženo na volitvah. Vendar se volilne enote oblikujejo po načelu, da je v vsaki približno enako število prebivalcev, kar zahteva tudi načelo enake volilne pravice (Grad 1998).

Razdelitev občine na volilne enote je odvisna od dveh dejavnikov, in sicer: od velikosti občine in od sistema razdelitve mandatov. Večje občine je potrebno deliti na manjše enote, medtem ko manjše ne. Pri nas se občine z večinskim volilnim sistemom delijo na več volilnih enot, izjema so občine, v katerih šteje občinski svet 7 članov (te so ena sama volilna enota). V občini kot eni volilni enoti se volijo tudi vsi predstavniki italijanske, madžarske in romske narodne skupnosti. V občinah s proporcionalnim volilnim sistemom se člani občinskega sveta praviloma volijo v eni volilni enoti. Razen v občinah, kjer občinski svet šteje več kot 20 članov. Tam se občina razdeli na več volilnih enot (Grad 1999).

6.3.3 VOLILNI SISTEM

Volilni sistem, v širšem smislu, predstavlja »skupek volilnih načel in sredstev za njihovo uresničevanje, ki so pravno urejena« (Grad 1998: 51). Volilni sistem v ožjem smislu pa predstavlja način delitve mandatov. Različne lokalne skupnosti imajo različne volilne sisteme (v ožjem smislu), odvisno od njihove velikosti in značilnosti ozemlja (vaška, mestna). Tako (Grad 1999).

Volitve v občinske svete potekajo po večinskem ali proporcionalnem volilnem načelu, odvisno od števila svetnikov v občinskem svetu. V občinah, katerih občinski svet šteje manj kot 12 članov, volitve potekajo po večinskem načelu. Občine, ki imajo več kot 12 svetnikov, pa občinski svet volijo po proporcionalnem načelu. Člani občinskega sveta italijanske, madžarske in romske narodnostne skupnosti so izvzeti iz zgoraj omenjenega števila svetnikov in se volijo po večinskem načelu (Zakon o lokalnih volitvah 2006).

Uporaba različnega volilnega sistema lahko ob enaki politični volji volivcev prinese povsem različen volilni rezultat. Lahko omogoči popolno prevlado večine nad manjšino ali pa zagotovi tudi manjšini določen vpliv na odločanje (Grad 1999). Najmanj sorazmerni z voljo volivcev so volilni izidi v sistemu relativne večine, najbolj pa v proporcionalnem sistemu (Grad 1998).

Večinski volilni sistem

Volitve po večinskem načelu potekajo tako, da volivec glasuje za toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v določeni volilni enoti. Izvoljeni so tisti kandidati, ki dobijo največ glasov (Zakon o lokalnih volitvah 2006). Gre za sistem relativne večine ali enokrožni večinski volilni sistem (Grad 2001).

Prednost večinskega sistema je, da omogoča stabilnost in kontinuiteto delovanja predstavniškega telesa skozi celoto mandatno obdobje. Omogoča tesnejšo povezanost med volivci in izvoljenimi, kandidirajo namreč kandidati posamezniki, ki jih volivci bolje poznajo kot osebe in ne samo kot pripadnike določene politične stranke (Grad 1999). Tako omogoča uveljavljanje posameznikov in daje manj prostora političnim strankam, kar daje večjo možnost izvolitvi neodvisnih kandidatov. To je v skladu z naravo lokalne samouprave še posebno manjših občin, v katerih sta lokalna zavest in vpliv volivcev na lokalno oblast praviloma močnejša (Grad 2001).

Slabost večinskega volilnega sistema je v tem, da ravno v manjših občinah še bolj pride do izraza, da se sedeži ne delijo dovolj v skladu z volilnimi rezultati. Izvoljeni so lahko kandidati, ki predstavljajo zgolj manjšino volilnega telesa. Njegove slabosti se v večmandatnih volilnih enotah še potencirajo (Grad 1999). Poleg tega lahko večinski volilni

sistem na vsakih volitvah povzroči personalni prelom, kar pomeni prelom v delovanju predstavniškega telesa. »Delovanje v lokalni samoupravi terja predvsem osebno zavzetost, zato ni dobro, da so zaradi strankarskega uspeha ali neuspeha na volitvah prisiljeni prenehati z delovanjem v predstavniškem telesu sposobni in voljni člani« (Grad 1998: 86).

Proporcionalni volilni sistem

Volitve po proporcionalnem načelu potekajo tako, da se glasuje o listah kandidatov v volilni enoti. Volivec glasuje samo za eno listo kandidatov, na glasovnici pa pri izbrani listi lahko označi še kandidata, ki mu daje prednost pred ostalimi (preferenčni glas). Preferenčni glas volivec da le enemu kandidatu. Če je celotna občina ena volilna enota, se mandati delijo po D'Hondtovem sistemu, po katerem se »mandati dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov, ki se dobijo tako, da se število glasov za vsako listo kandidatov deli z vsemi števili od ena do števila članov občinskega sveta« (Zakon o lokalnih volitvah 2006: 14. člen). V tem primeru je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Če je občina razdeljena na več volilnih enot, se »število mandatov, ki jih dobi posamezna lista v volilni enoti, ugotovi s količnikom, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom članov občinskega sveta, ki se volijo v volilni enoti. S tem količnikom se deli število glasov za listo. Listi pripada toliko mandatov, kolikorkrat je količnik vsebovan v številu glasov za listo« (Zakon o lokalnih volitvah 2006: 15. člen). Mandati, ki po omenjenem količniku niso bili razdeljeni, se delijo na ravni občine (Zakon o lokalnih volitvah 2006).

Prednost proporcionalnega sistema je v zagotavljanju sorazmerne porazdelitve sedežev v predstavniškem telesu glede na volilni rezultat, s tem pa tudi ustrezne zastopanosti stališč v lokalni skupnosti. Negativna plat tega sistema je, da povzroča nestabilnost v delovanju predstavniškega telesa in onemogoča tesnejšo povezanost med volivci in izvoljenimi. Posledično prihaja do depersonalizacije volitev, kar slabi povezanost v lokalni skupnosti. Hkrati se preveč poudarja vloga političnih strank, kar je neprimerno zlasti za manjše lokalne skupnosti, v katerih se odloča o vsakodnevnih vprašanjih, ne pa o splošni politiki. Proporcionalni volilni sistem terja zapleten način volitev, še posebno pa ni primeren za manjše lokalne skupnosti (Grad 1999). Pomembna je tudi učinkovitost predstavniškega telesa, ki jo preveliko število strank v njem slabi. Zato nekatere države s proporcionalnim sistemom

volitev, tudi naša, korigirajo ta sistem v smeri večinskega volilnega sistema, ki preferira večje stranke in manjše število strank (Grad 1998).

Omenjeni sistem, ob volitvah, ne prinaša radikalne spremembe pri zamenjavi članov predstavniškega telesa in omogoča dolgoročno sodelovanje pri njegovem delu tudi tistim, ki izhajajo iz manjših strank (Grad 1998).

6.3.4 KANDIDIRANJE NA VOLITVAH

Kandidiranje na volitvah je pomemben element volilne pravice. Izmed ljudi s pasivno volilno pravico se izbere ozek krog posameznikov, ki bodo kandidirali na volitvah. Ta odločitev že vpliva na končno izbiro volivcev. Zato je zelo pomembno, kdo postavlja kandidate. Za demokratičnost volilnega postopka je potrebna čim večja stopnja demokratičnosti kandidiranja (Grad 1998).

Ponudba kandidatov na volitvah je odvisna predvsem od motivacije in ambicij možnih kandidatov ter ciljev in želja tistih, ki vplivajo na izbor ponujenih kandidatov. Na prvem mestu je pripravljenost možnih kandidatov, da se odločijo za kandidaturo. Kandidirati imajo pravico vsi prebivalci določene lokalne skupnosti, s pasivno volilno pravico. Vendar pa se za ta korak ponavadi odloči zelo malo posameznikov. Odločajo pa se na podlagi dveh dejavnikov:

- **virov** (čas, finančna sredstva, izkušnje) in
- **motivacije** (ambicije, želja izpolnjevanja interesov družbene, socialne ali politične skupine, ki ji posameznik pripada, delovanje za skupino).

(Glej Krašovec in Fink-Hafner 2004: 78.)

Ko se kandidat odloči za kandidaturo, gre še skozi selekcijo. Le to opravijo nacionalna zakonodaja in politične stranke (Krašovec in Fink-Hafner 2004).

V slovenski zakonodaji je postopek kandidiranja opredeljen v Zakonu o lokalnih volitvah (ZLV). V večinskem volilnem sistemu se določajo posamezni kandidati po volilnih enotah oziroma v občini kot eni volilni enoti (Molan 2005). Določijo jih lahko politične stranke v občini in volivci v volilni enoti. Vsaka politična stranka lahko določi kandidate za člane

občinskega sveta v vsaki volilni enoti. Določi pa lahko največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli. Kandidate lahko določi tudi skupina volivcev s podpisovanjem. Podpisniki morajo imeti stalno prebivališče v volilni enoti; potrebno pa je najmanj 2% podpisov od števila vseh volivcev v volilni enoti, vendar ne več kot 2.500. Vsaka skupina volivcev lahko določi toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti (Zakon o lokalnih volitvah, 2006). Kandidate za člane občinskega sveta italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti določajo samo volivci. Za te kandidate so lahko določeni in jih lahko predlagajo samo volivci, ki imajo posebno volilno pravico za volitve članov občinskega sveta, predstavnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti. Kandidate določi skupina najmanj 15 volivcev z omenjeno posebno volilno pravico, določi pa lahko toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli. Kandidate za člane občinskega sveta, predstavnike romske skupnosti, lahko predlaga tudi organ društvene organizacije Romov (Molan 2005).

Pri kandidiranju za proporcionalne volitve se določijo liste kandidatov. Določijo jih politične stranke v občini in volivci v volilni enoti. Na vsaki listi kandidatov je lahko največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Vsaka politična stranka lahko določi eno listo kandidatov v vsaki volilni enoti. Listo kandidatov v volilni enoti pa lahko določi tudi skupina volivcev s stalnim prebivališčem v volilni enoti s podpisovanjem. Potrebno je najmanj 2% podpisov od števila volivcev v volilni enoti, vendar ne več kot 2.500. Vsaka skupina volivcev določi le eno listo kandidatov (Zakon o lokalnih volitvah 2006).

Praviloma velja, da nacionalna zakonodaja procese kandidiranja ureja le v manjši meri in so politične stranke skoraj povsem avtonomne pri selekciji kandidatov. Zakonodaja namreč vsebuje le določila o tem, pod kakšnimi pogoji lahko stranka in neodvisni kandidati vložijo svoje kandidature za volitve (Krašovec in Fink-Hafner 2004). Podrobnejša pravila in procedure za selekcije kandidatov znotraj strank pa stranke določijo same. Tako se ti postopki med strankami razlikujejo, svojih pravil in postopkov pa običajno ne želijo razkriti širši okolici (Krašovec in Fink-Hafner 2004).

Za kandidiranje na lokalni ravni je značilno, da je vloga političnih strank manjša kot na državni ravni, večja pa je vloga osebnosti kandidata. To je še v večji meri značilno za manjše lokalne skupnosti in lokalne skupnosti z večinskim volilnim sistemom (Grad 1999). Na lokalni ravni je za volivca bolj pomemben ugled, ki ga ima posameznik v lokalni skupnosti in

ne toliko strankarska pripadnost. Večje možnosti za izvolitev v lokalnih skupnostih imajo tudi neodvisni kandidati, saj volivci v večji meri upoštevajo osebnost in naravo kandidata pri svojem glasovanju (Svete v Molan 2005).

Za kandidaturo na volitvah se odloči malo ljudi. Po anketi Centra za politološke raziskave (2003) je le 5 % državljanov že kdaj kandidiralo na lokalnih volitvah. Pripravljenost za kandidiranje v prihodnosti pa je izrazilo 10,7 % državljanov. Medtem ko absolutno število kandidatov za parlamentarne volitve upada, pa gre nasprotno, na lokalnih volitvah opaziti porast števila kandidatov (Krašovec in Fink-Hafner 2004: 85).

6.3.5 GLASOVANJE

Glasovanje na volitvah predstavlja eno temeljnih oblik politične participacije. Volilna udeležba predstavlja nadzor volivcev nad politično oblastjo in temeljno sredstvo angažiranja državljanov v politiki. Lahko jo uporabljamo kot temeljni indikator državljanske participacije. Čeprav druge oblike politične participacije omogočajo mnogo bolj neposreden način vplivanja na politične odločitve, pa glasovanje na volitvah predstavlja najbolj dostopen in množično uporabljen kanal za vplivanje na javne politike (Brezovšek 2004a). Z glasovanjem na volitvah volivec uresničuje svojo aktivno volilno pravico (Grad 1998).

Brezovšek (2004) navaja dve vrsti dejavnikov, ki vplivajo na volilno udeležbo: makrodejavnike in mikrodejavnike (Brezovšek 2004a: 41).

Makrodejavniki so:

- pravni elementi – obveznost glasovanja, registracijska zakonodaja, različne volilne formule;
- strankarski sistem – število strank, tekmovalnost, stopnja polarizacije, proporcionalnost;
- značilnosti strank in njihova podpora;
- narava političnega sistema – konsenzualni, večinski, politična nestabilnost;
- ekonomski razlogi – kriza, blagostanje.

(Glej Brezovšek 2004a: 41.)

Mikrodejavniki volilne udeležbe pa so:

- družbenoekonomske značilnosti (dohodek),
- starost,
- izobrazba,
- psihološke značilnosti,
- strankarska identifikacija,
- politični interesi,
- skrb za rezultate in politično smotrnost.

(Glej Brezovšek 2004a: 44.)

Lokalna demokracija ne more obstajati brez volivcev, njihovega glasovanja na volitvah in sodelovanja pri aktivnostih, potrebnih za skupne cilje v lokalni skupnosti, s čimer se tudi legitimira lokalna oblast. Vendar pa se pri tem pojavlja vprašanje racionalnosti glasovanja na volitvah s strani volivca. Glede na to, da posameznikov glas ne more vplivati na končno odločitev, se zastavlja vprašanje, ali ne bo racionalni posameznik raje sam, neposredno, poizkušal vplivati na politične odločitve. Vendar pa je dejstvo, da je glasovanje najmanj zahtevna oblika politične participacije. Stroški volivca so pri tem tako nizki, da racionalno tehtanje stroškov in koristi niti ni potrebno (Verba in drugi 2002).

Po Blaisu (2000) je posameznik bolj zainteresiran za volitve, če ima občutek, da njegov glas šteje. Kako velika je ta možnost, pa je odvisno od dveh dejavnikov: števila volivcev in bližine volitev. Manjše je število volivcev v volilni enoti, večja je možnost, da pride posameznikov glas do veljave. Prav tako je bolj verjetno, da bo posameznikov glas odločujoč, če je volilna tekma tesnejša (glej Blais 2000: 2).

Rallings, Temple in Trasher (1996) navajajo, da se volilna udeležba znotraj držav Evropske unije precej razlikuje. Odvisna je predvsem od volilnega sistema in politične kulture. Raziskave namreč kažejo, da je volilna udeležba večja v državah s proporcionalnim sistemom lokalnih volitev v primerjavi z državami z večinskim volilnim sistemom. Pri tem pa je pomembno tudi dojetje političnega sistema in njegovo zgodovinsko ozadje (Rallings in drugi 1996).

Po raziskavah volilne udeležbe v Veliki Britaniji je bilo ugotovljeno, da imajo velik vpliv na volilno udeležbo tudi politične stranke. Še posebno pozitivno vplivata na volilno udeležbo

nivo aktivnosti strank v volilni kampanji in medstrankarsko tekmovanje. Stranke pri tem odigrajo vlogo spodbujevalca javnega interesa in razprav o določenih vsebinah. Pridobijo pa tudi večjo medijsko pozornost. Po drugi strani je v strankah lahko tudi razlog za nižjo volilno udeležbo; in sicer, če ima ena stranka absolutno večino. Večjo volilno udeležbo lahko povzročijo tudi kandidati posamezniki (kandidati političnih strank ali samostojni kandidati), ki so izbrani za volilno tekmo, s svojo osebnostjo, etničnim poreklom itd. Na strani volivca pa je pomembna identifikacija volivca s stranko; večja je le ta, bolj verjetno se bo posameznik udeležil volitev. V raziskavah so tudi ugotovili, da volivci na lokalnih volitvah raje volijo kandidate iz svojega okoliša, tiste, ki jih osebno poznajo. Prav tako na volilno udeležbo vpliva tudi fizični prostor. Volivci, ki so bolj oddaljeni od volišča, imajo relativno manjšo udeležbo kot tisti, ki živijo blizu volišča. Tudi velikost volilne enote (merjena s številom prebivalstva) je pomembna za volilno udeležbo. V volilni enoti z več volivci je volilna udeležba nižja. Pri tem je sicer zaznati nizko korelacijo, a vendar obstaja (Rallings in drugi 1996).

Raziskava izvedena, v srednji in vzhodni Evropi (Slovaška, Poljska, Madžarska in Češka), pa je v nasprotju s tem pokazala, da se volilna udeležba z velikostjo občin povečuje. Glede na to, da je bilo hkrati s tem ugotovljeno tudi večje zaupanje in bolj pozitiven odnos občanov do institucij lokalne samouprave in lokalnih oblasti v manjših občinah, avtor omenjene rezultate razlaga iz vidika, da večja volilna udeležba v večjih občinah lahko pomeni tudi manjše zadovoljstvo z lokalno oblastjo. Druga razlaga je lahko tudi ta, da je v večjih občinah tekmovalnost v volilni kampanji večja, kar vzpodbudi volivce k večji udeležbi na volitvah (Swianiewicz 2001).

7. ANALIZA LOKALNIH VOLITEV GLEDE NA VELIKOST OBČINE

7.1 VELIKOST OBČIN V SLOVENIJI

Prve lokalne volitve v Sloveniji so bile izvedene 4. decembra 1994. Sledile so jim volitve na vsaka štiri leta, in sicer leta 1998, 2002 in 2006. Na vsakih naslednjih volitvah se je število občin povečalo, največ leta 1998 za 45 občin. Nove občine so nastale z delitvijo večjih občin in po večini ne štejejo več kot 3.000 prebivalcev (Kontelj 2007). Število mestnih občin je vse od leta 1994 ostalo isto, in sicer 11 (glej tabelo 7.1).

Tabela 7.1.1: Osnovni podatki o lokalnih volitvah v Sloveniji

LETO	1994	1998	2002	2006
Število občin - SKUPAJ	147	192	193	210
mestne občine	11	11	11	11
druge občine	136	181	182	199
Občine s proporcionalnim volilnim sistemom	131	144	145	150
Občine z večinskim volilnim sistemom	16	48	48	60
Število volišč	3.634	3543	3578	3983
Število volilnih upravičencev	1.518.954	1.601.099	1.615.666	1.670.358

Vir: Kotelj, Martina (2007): *Lokalne volitve 1994-2006*. Ljubljana: Statistični urad RS. Str. 4.

Kot že omenjeno, je do večjega prirasta števila občin prišlo med majhnimi občinami, ki imajo večinski volilni sistem, in sicer se je njihovo število povečalo skoraj za 4 krat (za 44 občin). Število občin s proporcionalnim volilnim sistemom pa se je povečalo za 19 občin (glej tabelo 7.1). Medtem ko se je število prebivalcev Slovenije od prvih volitev povečalo za skoraj 20 tisoč, je število volilnih upravičencev naraslo za več kot 150 tisoč. To gre pripisati dvema dejavnikoma, in sicer, da so volilno pravico dobili mladi, rojeni v obdobju največje rodnosti v Sloveniji, po vstopu Slovenije v Evropsko unijo, pa tudi državljani držav članic Evropske unije (Kontelj 2007).

Naslednja tabela prikazuje gibanje števila občin v Sloveniji glede na njihovo velikost med leti 1994, 1998, 2002 in 2006.

Tabela 7.1.2: Število občin glede na število prebivalcev (po letih)

Leto	Do 3.000	do 5.000	do 10.000	do 15.000	do 20.000	do 30.000	preko 30.000	preko 100.000	SKUPAJ
1994	16	35	39	22	17	6	10	2	147
1998	48	47	43	21	15	10	6	2	192
2002	48	46	45	21	15	9	7	2	193
2006	60	53	46	22	11	10	6	2	210

Vir: podatki Statističnega Urada RS, 2007

Opaziti gre, da se je najbolj povečalo število najmanjših občin, z do 3.000 prebivalcev. Medtem ko je bilo leta 1994 le 16 takšnih občin, je ta številka do leta 2006 narasla kar na 60. Število občin z do 3.000 prebivalci se je torej povečalo skoraj za štirikrat. V veliki meri gre povečanje števila občin zaslediti še pri občinah z do 5.000 prebivalci in v občinah z do 10.000 prebivalci. Pri prvih občinah za 13, pri drugih pa za 7, od leta 1994 pa do danes. Pri ostalih skupinah občin gre opaziti manjše spremembe v številu. Nekoliko se je povečalo še število občin z do 30.000 prebivalci, zmanjšalo pa število občin z do 20.000 in s preko 30.000 prebivalci (glej tabela 7.2).

7.2 VOLILNA UDELEŽBA

Na lokalnih volitvah je praviloma volilna udeležba manjša kot na volitvah v državni zbor. Od tega pravila odstopajo lokalne volitve leta 2002, ki so potekale hkrati s predsedniškimi volitvami, kar je nedvomno vplivalo na povečano volilno udeležbo. V spodnji tabeli je prikazana volilna udeležba v prvem krogu lokalnih volitev po letih (Kontelj 2007).

Tabela 7.2.1: Volilna udeležba v prvem krogu lokalnih volitev

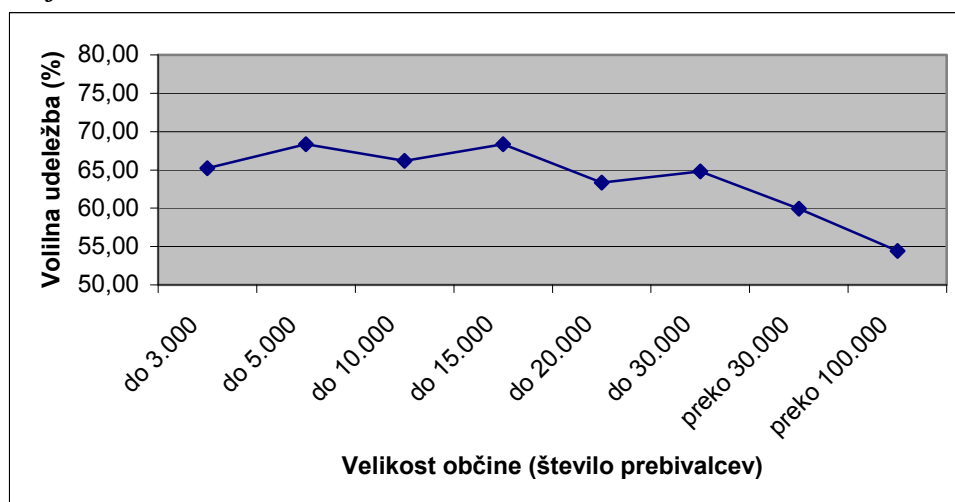
Leto	Volilni upravičenci	Volilna udeležba	Volilna udeležba %
1994	1.518.954	928.102	61,10
1998	1.524.669	888.681	58,29
2002	1.614.089	1.163.230	72,06
2006	1.670.358	972.412	55,53

Vir: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2007): *Občine*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (10. oktober 2007).

Iz preglednice volilne udeležbe v prvem krogu lokalnih volitev, po letih, je razvidno, da volilna udeležba od prvih lokalnih volitev, leta 1994, pada. Medtem ko je bila na volitvah leta 1994 še 61,10%, je bila na zadnjih volitvah le 55,53%. Izjema so lokalne volitve leta 2002, kar gre, kot že omenjeno, pripisati volitvam za predsednika republike, ki so potekale sočasno (glej tabelo 7.3).

V nadaljevanju bom primerjala volilno udeležbo v prvem krogu lokalnih volitev, v letih 1994, 1998, 2002 in 2006, glede na velikost občine. Občine sem razdelila v 8 skupin glede na število prebivalcev. Občine v skupini z do 3.000 prebivalcev so občine z večinskim volilnim sistemom (čeprav je po številu prebivalcev zaslediti manjše odstopanje), občine v preostalih skupinah pa imajo proporcionalni volilni sistem.

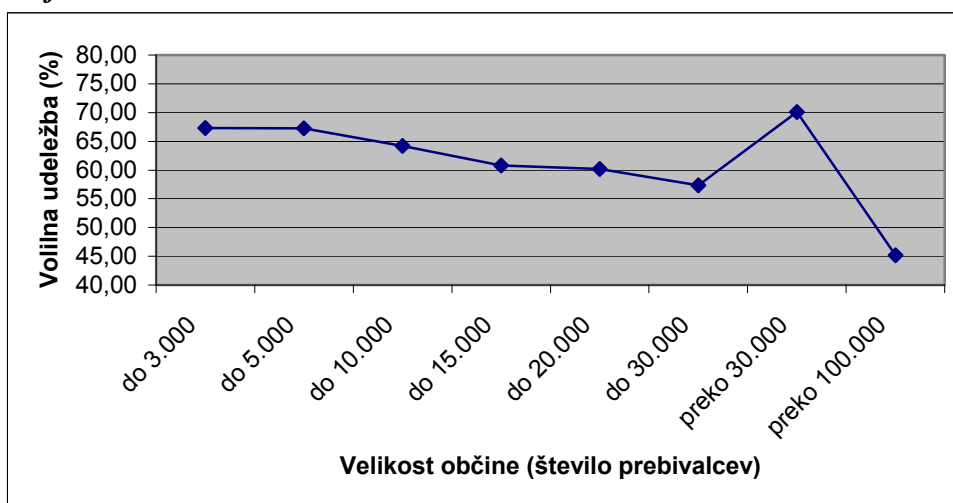
Graf 7.2.1: Volilna udeležba 1994



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Pri volilni udeležbi prvega kroga lokalnih volitev, leta 1994, gre zaznati trend padanja volilne udeležbe s povečevanjem velikosti občin. Najvišja je volilna udeležba v občinah z do 5.000 prebivalci (skoraj 70%), najnižja pa v občinah z več kot 100.000 prebivalci (manj kot 55%). Od tega trenda nekoliko odstopajo občine z do 15.000 in z do 30.000 prebivalci, kjer je volilna udeležba nekoliko večja. Odstopanje gre opaziti še pri najmanjših občinah, z do 3.000 prebivalci, kjer gre za nekoliko manjšo volilno udeležbo, in sicer le dobrih 65% (glej graf 7.1).

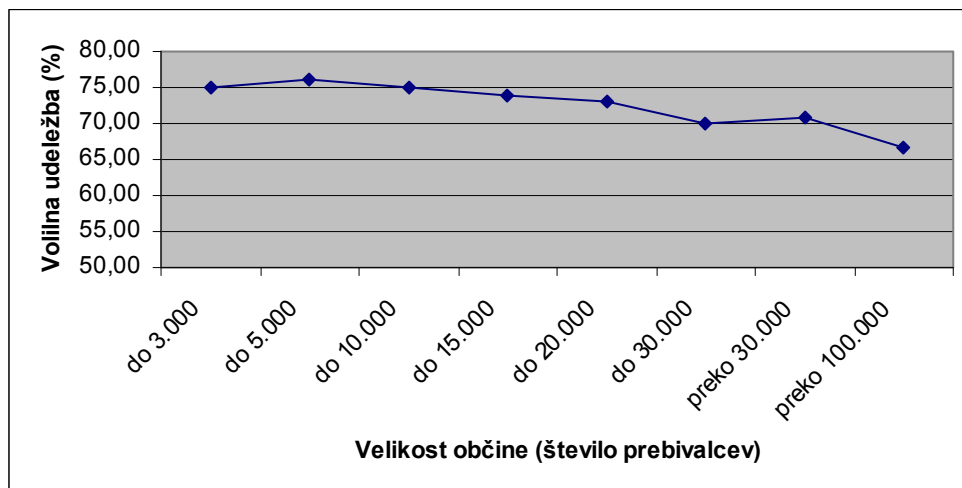
Graf 7.2.2: Volilna udeležba 1998



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Tudi pri prikazu volilne udeležbe na lokalnih volitvah 1998 je opaziti rahlo upadanje volilne udeležbe s povečevanjem velikosti občin, od najmanjših občin (z do 3.000 prebivalci, kjer je udeležba skoraj enaka kot v občinah z do 5.000 prebivalci) pa do občin z do 30.000 prebivalci. Volilna udeležba je presenetljivo najvišja v občinah s preko 30.000 prebivalci, nekaj več kot 70%. V največjih dveh občinah (Ljubljana in Maribor) pa je volilna udeležba izrazito nizka, in sicer le okoli 45%. Gre torej za padanje volilne udeležbe od najmanjših proti največjim občinam, z izrazitim odstopanjem visoke volilne udeležbe v občinah s preko 30.000 prebivalci (glej graf 7.2).

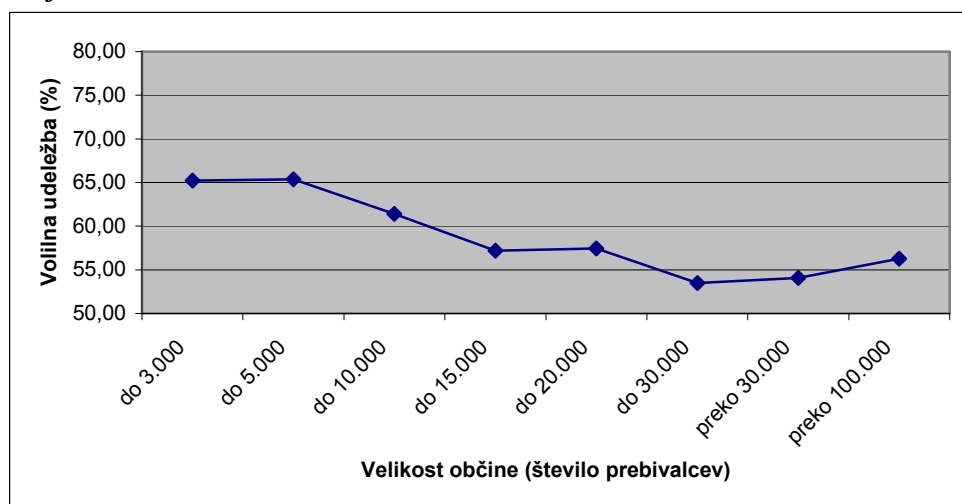
Graf 7.2.3: Volilna udeležba 2002



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Ker so volitve leta 2002 sovpadale s predsedniškimi volitvami, je zaznati bistveno povečano volilno udeležbo po občinah. Najvišja je volilna udeležba v občinah z do 5.000 prebivalci (več kot 76,1%) in se z velikostjo občin znižuje, na 66,65% v občinah s preko 100.000 prebivalci. Pri tem gre opaziti manjše odstopanje pri občinah s preko 30.000 prebivalci, kjer krivulja nekoliko odstopa od padajočega trenda volilne udeležbe. V najmanjših občinah, z do 3.000 prebivalci, pa je opaziti nekoliko manjšo volilno udeležbo, glede na prej omenjeni trend (glej graf 7.3).

Graf 7.2.4: Volilna udeležba 2006



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Iz grafa, volilne udeležbe lokalnih volitev 2006, je razvidno, da je najvišja volilna udeležba

prav tako kot na predhodnih lokalnih volitvah, v občinah z do 5.000 prebivalci (65,35%). Volilna udeležba se nato z večanjem velikosti občine niža, pri čemer pa odstopajo največje občine (Ljubljana in Maribor), v katerih je volilna udeležba nekoliko večja od trenda padanja volilne udeležbe s povečevanjem velikosti občine. Zopet lahko zaznamo nekoliko nižjo (čeprav minimalno) volilno udeležbo glede na trend pri najmanjših občinah, z do 3.000 prebivalci (glej graf 7.4).

7.3 KANDIDATI ZA ČLANE OBČINSKEGA SVETA

S povečevanjem števila občin se na vsakih naslednjih volitvah povečuje tudi število članov občinskih svetov. S tem pa se povečuje tudi število kandidatov za občinske svetnike. Medtem ko se je na prvih lokalnih volitvah, leta 1994, za eno svetniško mesto potegovalo šest kandidatov, je bilo teh kandidatov na volitvah leta 2006 kar osem (Kontelj 2007).

Tabela 7.3.1: Občinske svetnice in svetniki po letih

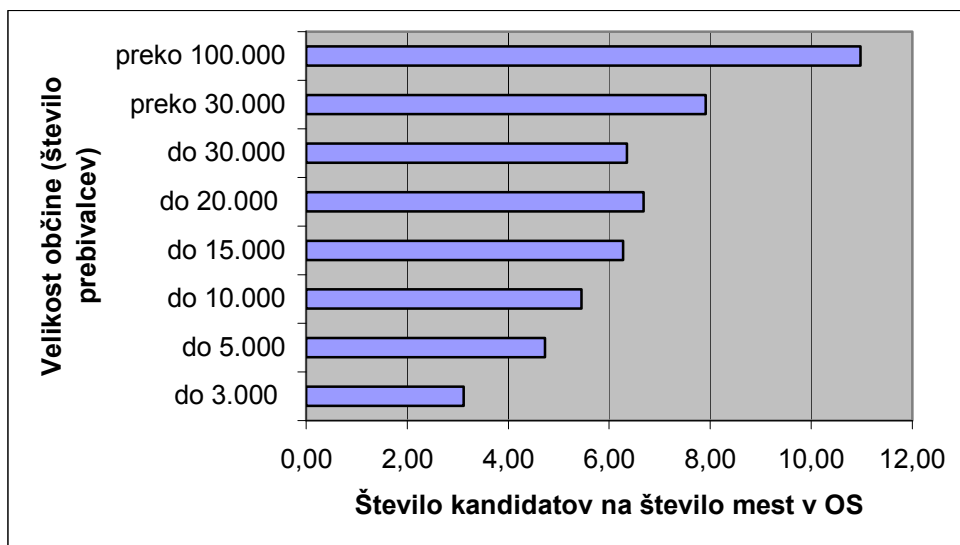
Leto	1994	1998	2002	2006
Kandidatke in kandidati za občinske svetnice in svetnike, skupaj	16.820	20.314	23.426	26.721
Izvoljeni občinski svetnice in svetniki, skupaj	2.779	3.188	3.231	3.386

Vir: Kotelj, Martina (2007): *Lokalne volitve 1994-2006*. Ljubljana: Statistični urad RS. Str. 13.

Medtem ko se je število mest v občinskih svetih, od leta 1994 pa do danes, povečalo za nekaj več kot 1.500 sedežev, pa se je število kandidatov za ta mesta povečalo za skoraj 10.000. Največji porast novih mest v občinske svete, glede na predhodno stanje, gre zaslediti na lokalnih volitvah leta 1998. Število kandidatov za mesta v občinskih sveti, pa se je najbolj povečalo na zadnjih lokalnih volitvah, leta 2006 (glej tabelo 7.4).

V nadaljevanju bom analizirala število kandidatov za mesta v občinske svete glede na velikost občin. Tako kot pri analizi volilne udeležbe, sem tudi tukaj občine razdelila v 8 skupin. Najmanjše občine, z do 3.000 prebivalcev, so občine z večinskim volilnim sistemom (čeprav je po številu prebivalcev zaslediti manjše odstopanje), občine v preostalih skupinah pa imajo proporcionalni volilni sistem.

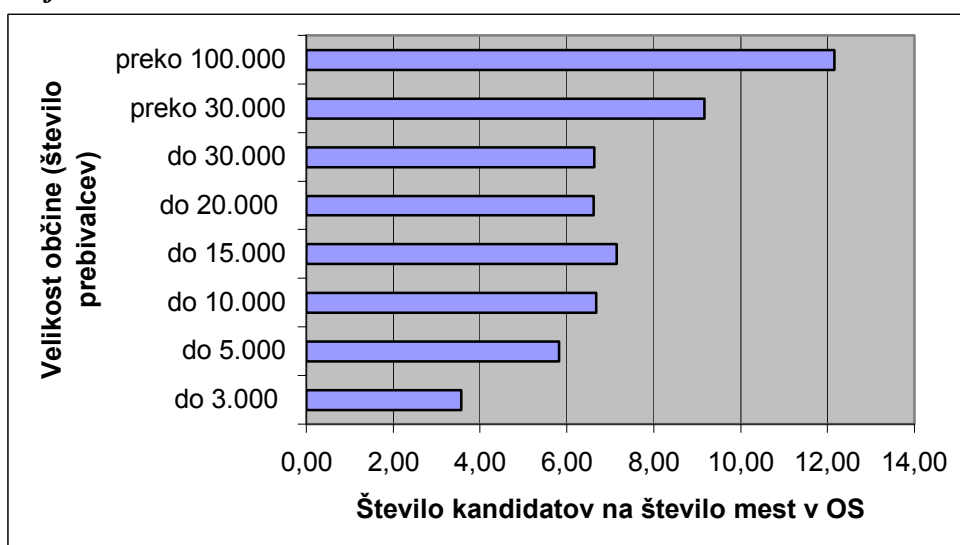
Graf 7.3.1: Število kandidatov na število mest v OS - 1994



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Pri pregledu števila kandidatov za mesta v občinskem svetu je zaznati, da se število kandidatov na mesto v občinskem svetu glede na velikost občine povečuje. Od 3,12 kandidata v najmanjših občinah pa do 10,97 kandidata v največjih občinah, z manjšim odstopanjem v občinah z do 30.000 prebivalci. Opazimo torej lahko, da se v manjših občinah za eno mesto občinskega svetnika poteguje manj kandidatov, kot v velikih občinah. To pomeni, da imajo kandidati v manjših občinah večje možnosti za izvolitev, medtem ko so te možnosti s povečevanjem velikosti občine manjše (glej graf 7.5).

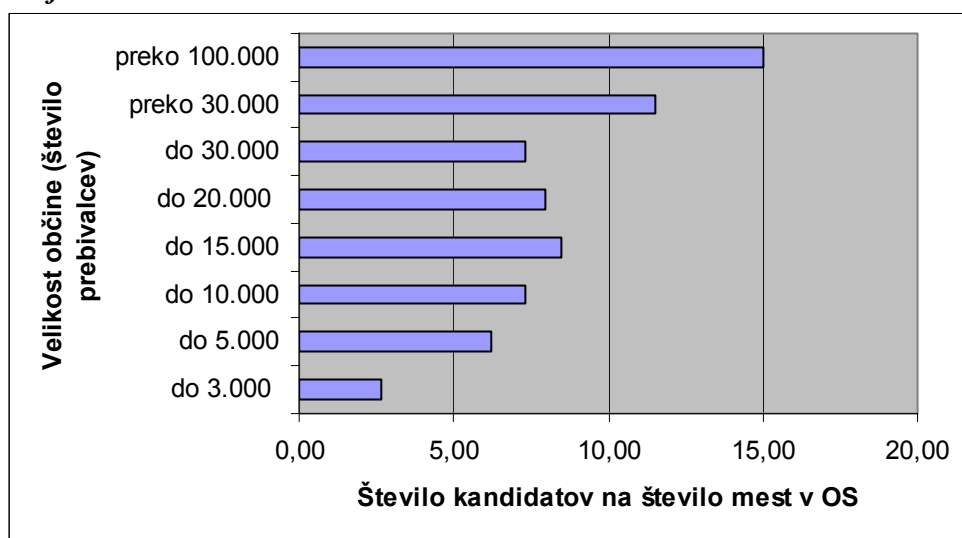
Graf 7.3.2: Število kandidatov na število mest v OS - 1998



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Podoben trend se kaže tudi na lokalnih volitvah leta 1998. Število kandidatov za mesto občinskega svetnika na eno mesto v občinskem svetu se z velikostjo občine povečuje. Od 3,57 v najmanjših občinah pa do 12,16 v največjih občinah. Nekoliko odstopajo občine z do 20.000 in do 30.000 prebivalci, vendar ne bistveno. Torej, če gledamo iz vidika izvoljivosti kandidatov, to pomeni, da je izvoljivost kandidatov v najmanjših občinah največja in se z večanjem občine zmanjšuje. Nekoliko manj možnosti za izvolitev pa imajo kandidati v občinah z do 20.000 in z do 30.000 prebivalci (glej graf 7.5).

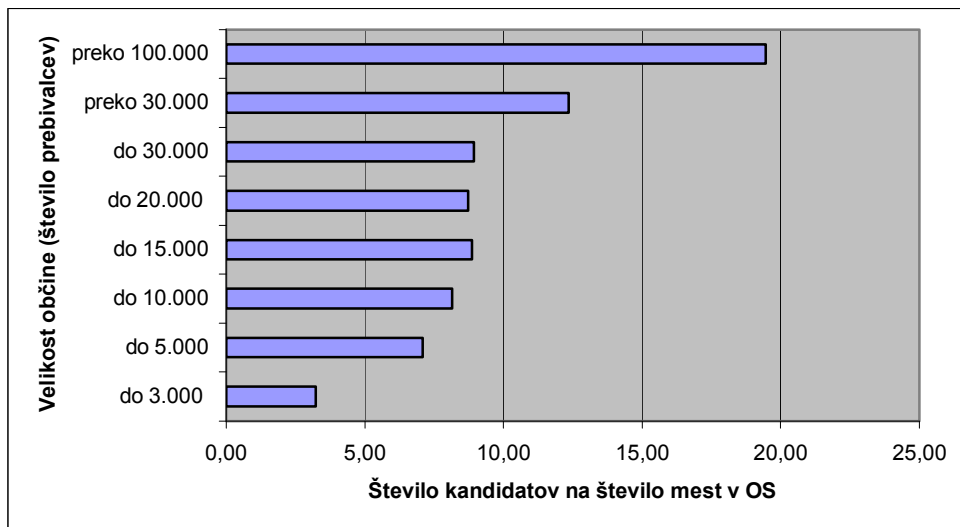
Graf 7.3.3: Število kandidatov na število mest v OS - 2002



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Podobno kot na volitvah leta 1994 in 1998, je tudi leta 2002 opaziti povečevanje števila kandidatov za občinske svetnike na število mest v občinskih svetih, sorazmerno s povečevanjem velikosti občin. Zopet nekoliko odstopajo občine v sredini lestvice, z do 20.000 in z do 30.000 prebivalci. Izvoljivost je torej, tako kot na predhodnih lokalnih volitvah, največja v najmanjših občinah in se povečuje do največjih občin, z odstopanjem zgoraj omenjenih občin (glej graf 7.7).

Graf 7.3.4: Število kandidatov na število mest v OS - 2006



Vir: podatki Statističnega urada RS, 2007

Tudi na lokalnih volitvah leta 2006 število kandidatov za občinske svetnike na mesto v občinskem svetu glede na velikost občine sledi trendom iz vseh prejšnjih lokalnih volitev. Najmanjše število kandidatov, na mesto v občinskem svetu, je v najmanjših občinah z do 3.000 prebivalci in se povečuje do največjih občin s preko 100.000 prebivalci. Manjše odstopanje gre zopet zaslediti pri občinah z do 20.000 in z do 30.000 prebivalci. Torej tudi tukaj lahko ugotovimo, da imajo kandidati v manjših občinah največje možnosti za izvolitev, ta možnost pa se zmanjšuje z večanjem velikosti občin. Najmanjšo izvoljivost imajo torej kandidati v največjih dveh občinah – Ljubljani in Mariboru (glej graf 7.8).

8. ZAKLJUČEK

Politična participacija na lokalni ravni se v marsičem razlikuje od politične participacije na ravni države. Kar se tiče posredne politične participacije, je na lokalni ravni oddaljenost volivcev od njihovih predstavnikov manjša kot na državni ravni. Politični predstavniki so tako volivcem v večji meri odgovorni za svoja dejanja. Zato lahko rečemo, da se volitve na lokalni ravni v večji meri približujejo neposrednemu odločanju prebivalcev (Grad 1998). Volilna udeležba na lokalnih volitvah tako predstavlja enega temeljnih sredstev angažiranja občanov v lokalni politiki. Zato jo lahko uporabimo kot temeljni indikator politične participacije na lokalni ravni (Brezovšek 2005a).

Hipotezo 1b, da imajo kandidati v manjših občinah večje možnosti, da bodo izvoljeni v občinski svet, kot kandidati v večjih občinah, lahko potrdim. Iz analize števila kandidatov za občinske svetnike na število mest v občinskem svetu je namreč razvidno, da se v manjših občinah za posamezno mesto v občinskem svetu poteguje manj kandidatov, kot v večjih občinah. Od tega trenda nekoliko odstopajo občine z do 20.000 in do 30.000 prebivalci, kjer se za mesto v občinskem svetu poteguje nekoliko manj kandidatov. Izvoljivost posameznega kandidata je tako večja v manjših občinah, kar daje večjo priložnost za izvolitev tudi neodvisnim kandidatom.

Hipotezo 1.a, da je v manjših občinah volilna udeležba večja kot v večjih občinah, lahko delno potrdim. Iz analize volilne udeležbe glede na velikost občine po letih lokalnih volitev v Sloveniji namreč lahko ugotovimo, da je volilna udeležba v manjših občinah večja in se z večanjem velikosti občine zmanjšuje. Nedvomno pa gre opaziti, da ta trend ne velja za najmanjše občine (z do 3.000 prebivalci). Razen lokalnih volitev 1998 je bilo na vseh preostalih lokalnih volitvah namreč opaziti, da se krivulja povečevanja volilne udeležbe v najmanjših občinah obrne rahlo navzdol.

Razlage za manjšo volilno udeležbo v najmanjših občinah gre iskati v različnih dejavnikih. Iz vidika makrodejavnikov (Brezovšek 2005) je razlog za manjšo udeležbo lahko na strani volilnega sistema (v ožjem smislu). V najmanjših občinah se namreč občinski svetniki volijo po večinskem volilnem sistemu, medtem ko se v vseh preostalih občinah občinski svetniki volijo po proporcionalnem načelu. Rollings, Temple in Trasher (1996) v svojih raziskavah ugotavljajo, da imajo države z večinskim volilnim sistemom lokalnih volitev nižjo volilno

udeležbo kot države s proporcionalnim sistemom volitev. Za večinski volilni sistem je značilno tudi, da imajo politične stranke manjši pomen kot v proporcionalnem sistemu. Torej bi nižjo volilno udeležbo lahko pripisali tudi manjši aktivnosti strank in manjši tekmovalnosti med njimi, ki se v literaturi pogosto navajata kot dejavnika nižje volilne udeležbe. Stranke namreč spodbujajo razprave o določenih vsebinah, hkrati pa pridobijo tudi večjo medijsko pozornost kot posamezni kandidati.

Če izvzamemo najmanjše občine, gre, kot že omenjeno pri ostalih občinah (vse imajo proporcionalni sistem volitev), zaznati nižjo volilno udeležbo z večanjem velikosti občine. Utemeljitev lahko iščemo v trditvah, da je posameznik bolj zainteresiran za politično participacijo, če je le ta utemeljena na sosednosti in domačnosti (Grafenauer 2000). Posamezniki so hkrati bolj zainteresirani za politično udejstvovanje v manjših občinah, ker je njihova zavest pripadnosti skupini večja (Della Porta 2003), saj imajo prebivalci več osebnega stika in se bolje poznajo med seboj. Hkrati imajo prebivalci manjših občin tudi več možnosti za uveljavljanje svojih interesov oziroma več možnosti, da njihov glas šteje. Bolj verjetno, da bo posameznikov glas imel določeno težo, je namreč takrat, ko je število posameznikov, ki odločajo, manjše (Blais 2000). Pri tem je zlasti pomemben občutek občanov, da lahko vplivajo na izbiro svojih predstavnikov.

Če predpostavljam, da je volilna participacija temeljni indikator politične participacije, lahko **hipotezo 1, da je v manjših občinah stopnja politične participacije višja kot v večjih občinah**, delno potrdim. Prebivalci v manjših občinah namreč v večji meri participirajo na lokalni ravni kot prebivalci v velikih občinah. Hkrati imajo tudi posamezni kandidati v manjših občinah večje možnosti, da bodo izvoljeni za mesto v občinskem svetu, kot v velikih občinah. Po tem lahko sklepam, da manjša velikost občine v večji meri omogoča politično participacijo (iz razlogov, navedenih pod hipotezo 1a), zlasti volilno participacijo. Kot že omenjeno, pa se kaže odstopanje pri najmanjših občinah, z do 3.000 prebivalci.

Iz vidika politične participacije je torej ustanavljanje majhnih občin smiselno. Dvom pa se pojavlja pri najmanjših občinah. Posebno pri občinah, ki imajo manj kot 2.000 prebivalcev in so nastale izven zakonskih okvirov najmanjšega predpisanega števila prebivalcev v občini. Omenjeni dvom bi bilo mogoče razrešiti s podrobnejšo analizo neposredne politične participacije v omenjenih občinah.

Tako v zahodnoevropskih državah kot tudi pri nas je v zadnjem času opaziti problem vse manjše povezanosti prebivalcev z njihovimi lokalnimi institucijami. Mobilnost prebivalstva, propad tradicionalnih družbenih vezi in upadanje političnih strank na lokalni ravni prinašajo zmanjševanje zlasti konvencionalnih oblik politične participacije, kot je volilna udeležba. Vprašanje, ki se pri tem pojavlja, je, kako zagotoviti nove načine, preko katerih bi lokalni voditelji dobili pooblastilo za politično odločanje. Tako je vse bolj prisotna potreba po iskanju in uveljavljanju novih oblik politične participacije, kot so referendumi, skupine pritiska (ki so nekakšni posredniki do lokalnih oblasti), posvetovalne volitve in elektronska demokracija. Zlasti pri slednji je potrebna še posebna previdnost, saj deluje izključujoče do nekaterih skupin prebivalcev (glej John 2001: 156).

9. BIBLIOGRAFIJA

9.1 LITERATURA

- Adam, Frane (1991): Politična participacija kot sestavina kakovosti življenja. *Družboslovne razprave* 8 (12), 102–117.
- Blais, Andre (2000): *To vote or not to vote?: the merits and limits of rational choice theory*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Brezovšek, Marjan (2002): Volitve in politično predstavništvo. V Danica Hafner-Fink in Tomaž Boh (ur.): *Parlamentarne volitve 2000*, 51-69. Ljubljana: FDV.
- Brezovšek, Marjan (2004): Proučevanje lokalne demokracije in zaznave Slovencev. V Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec: *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, 5-8. Ljubljana: FDV.
- Brezovšek, Marjan (2004a): Problemi volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec: *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, 36-48. Ljubljana: FDV.
- Brezovšek, Marjan (2005): Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 5-24. Ljubljana: FDV.
- Brezovšek, Marjan (2005a): Velikost in naloge občin v Sloveniji. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 68-65. Ljubljana: FDV.
- Della Porta, Donatella (2003): *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Grad, Franc (1998): *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc (2001): Lokalni organi. V Stane Vlaj: *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, 47–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Grad, Franc et al. (1999): *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro (2005): Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 43-67. Ljubljana: FDV.

- Iglič, Hajdeja (2004): Dejavniki stopnje zaupanja v Sloveniji. *Družboslovne razprave* 20 (46/47), 149-175.
- John, Peter (2001): *Local governance in Western Europe*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Kotelj, Martina (2007): *Lokalne volitve 1994-2006*. Ljubljana: Statistični urad RS.
- Krašovec, Alenka in Danica Fink-Hafner (2004): Politične izkušnje in volitve: posredna diskriminacija žensk. V Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec: *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, 75-101. Ljubljana: FDV.
- Listina o lokalni samoupravi (1985/2005). V Roman Lavtar, Andrej Čokert in Liana Kalčina: *Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.
- Makarovič, Matej (2002): Politična participacija v desetletju demokratizacije. V Niko Toš in Ivan Bernik (ur.): *Demokracija v Sloveniji*, 65-87. Ljubljana: FDV.
- Mlinar, Zdravko (2000): »Glokalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije? *Teorija in praksa* 37 (3), 413-436.
- Molan, Jasmina (2005): *Politična participacija v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- Pop, Daniel (2005): Municipality Size in Citizens' Effectiveness: Hungary, Poland, and Romania. V Gabor Soos and Violetta Zentai: *Faces of local democracy: Comparative papers from central and eastern europe*, 169-206. Budapest: Open society institute.
- Pratchett, Lawrence in David Wilson (1996): Local government under siege. V Lawrence Pratchett in David Wilson: *Local democracy and local government*, 1-19. London: Macmillan press LTD.
- Rallings, Colin, Michael Temple in Michael Trasher (1996): Participation in local elections. V Lawrence Pratchett in David Wilson: *Local democracy and local government*, 62-83. London Macmillan press: LTD.
- Ribičič, Ciril (1994): *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
- Swianiewicz, Pawel (2001): Between active appreciation, passive approval and distrustful withdrawal. V Pawel Swianiewicz: *Public perception of local governments*, 19-40. Budapest: Local government and public service reform initiative, Open society institute Budapest.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

- Verba, Sidney, ur. (2002): *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. London, Cambridge: Harvard university press.
- Vljaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava – občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vljaj, Stane (2001): Načelo subsidiarnosti. V Stane Vljaj: *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, 33–46. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Vljaj, Stane (2006): *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

9.2 INTERNETNI IN DRUGI VIRI

- Državni zbor Republike Slovenije (1991): *Ustava RS*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (10. oktober 2007).
- Mlinar, Zdravko (2002): *Preživele zamejitve in novi izzivi za lokalno demokracijo – na pragu globalno – informacijske družbe*. Dostopno na http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila_pos/pos24-4-02_Mlinar.htm (5. september 2007).
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2007): *Občine*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (10. oktober 2007).
- Statistični urad Republike Slovenije (2002): *Volitve v občinske svete, Slovenija, 10.11.2002*. Dostopno na http://www.stat.si/pxweb/Database/Splosno/06_volitve/06566_lok_volitve/06568_vol_obc_sveti/06568_vol_obc_sveti.asp (10. oktober 2007).
- Statistični urad Republike Slovenije (2006): *Volitve v občinske svete, Slovenija, 22.10.2006*. Dostopno na http://www.stat.si/pxweb/Database/Splosno/06_volitve/06566_lok_volitve/06590_vol_obc_sveti_2006/06590_vol_obc_sveti_2006.asp (10. oktober 2007).
- Statistični urad Republike Slovenije (2007): *Podatki o lokalnih volitvah in številu prebivalcev po občinah za leti 1994 in 1998*.
- Uradni list Republike Slovenije (2005): *Zakon o lokalni samoupravi*. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (14. maj 2007).

- Uradni list Republike Slovenije (2006): *Zakon o lokalnih volitvah*. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200622&stevilka=843> (14. maj 2007).
- Vlaj, Stane (2002): *Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju*. Dostopno na http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila_pos/pos24-4-02_Vlaj.htm (5. september 2007).
- Žagar, Katarina (2007): *Lokalna samouprava – organizacija in funkcija*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/PRIJAVNICE_-_STROKOVNI_IZPITI/lekt.zagar.09.06.pdf (5. september 2007).

10. PRILOGA

Rezultati lokalnih volitev 1994

	SKUPINA	Volilni upravičenci - skupaj	Volilna udeležba - skupaj (%)	ŠTEVILO KANDIDATOV - na št mest v OS
1	do 3.000 preb.	27.370	65,22	3,12
2	do 5.000 preb.	104.734	68,36	4,73
3	do 10.000 preb.	198.550	66,20	5,45
4	do 15.000 preb.	209.291	68,37	6,27
5	do 20.000 preb.	229.265	63,36	6,68
6	do 30.000 preb.	113.733	64,80	6,35
7	preko 30.000 preb.	311.338	59,92	7,91
8	preko 100.000 preb.	322.081	54,41	10,97

Rezultati lokalnih volitev 1998

	SKUPINA	Volilni upravičenci - skupaj	Volilna udeležba - skupaj (%)	ŠTEVILO KANDIDATOV - na št mest v OS
1	do 3.000 preb.	71.815	67,33	3,57
2	do 5.000 preb.	147.328	67,26	5,82
3	do 10.000 preb.	227.783	64,18	6,67
4	do 15.000 preb.	205.389	60,80	7,14
5	do 20.000 preb.	202.303	60,19	6,62
6	do 30.000 preb.	193.236	57,33	6,63
7	preko 30.000 preb.	165.294	70,11	9,17
8	preko 100.000 preb.	311.255	45,16	12,16

Rezultati lokalnih volitev 2002

	SKUPINA	Volilni upravičenci - skupaj	Volilna udeležba - skupaj (%)	ŠTEVILO KANDIDATOV - na št mest v OS
1	do 3.000 preb.	71.906	75,00	2,66
2	do 5.000 preb.	148.426	76,10	6,23
3	do 10.000 preb.	246.149	75,03	7,33
4	do 15.000 preb.	222.644	73,81	8,49
5	do 20.000 preb.	207.521	73,16	7,94
6	do 30.000 preb.	177.166	69,99	7,31
7	preko 30.000 preb.	235.171	70,94	11,51
8	preko 100.000 preb.	316.191	66,65	15,01

Rezultati lokalnih volitev 2006

	SKUPINA	Volilni upravičenci – skupaj	Volilna udeležba - skupaj (%)	ŠTEVILO KANDIDATOV - na št mest v OS
1	do 3.000 preb.	101.198	65,22	3,24
2	do 5.000 preb.	175.627	65,35	7,08
3	do 10.000 preb.	265.882	61,40	8,15
4	do 15.000 preb.	237.805	57,19	8,86
5	do 20.000 preb.	159.411	57,45	8,72
6	do 30.000 preb.	201.122	53,47	8,92
7	preko 30.000 preb.	209.703	54,09	12,35
8	preko 100.000 preb.	319.610	56,27	19,46