

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Kocjančič

Interakcija med županom in občinskim svetom

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Kocjančič

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

Interakcija med županom in občinskim svetom

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

Zahvala

V zaključku diplomskega dela se zahvaljujem mentorici doc.dr. Ireni Bačliji, ki mi je tekom pisanja diplomskega dela s konstruktivnimi nasveti stala ob strani. Hvala vam za vse spodbudne besede, potrpežljivost in vztrajnost. Brez vas bi bila moja študijska pot pri zadnjem, a ključnem cilju bistveno težja.

Zahvaljujem se tudi staršem, bratu, babici in stricu, ki predstavljajo ključno vlogo v mojem življenju. Hvala vam za vso podporo, razumevanje in spodbudo.

Hvala pa tudi tebi Jana, ki si mi tekom študijskega procesa ves čas stala ob strani. Hvala ti za vse spodbudne besede, trenutke obdane s smehom in solzami. Brez tebe, prave prijateljice bi bilo moje življenje bistveno težje in hkrati bolj prazno.

Interakcija med županom in občinskim svetom

Diplomsko delo se ukvarja z interakcijo med županom in občinskim svetom. Namen diplomskega dela je ugotoviti ali izvršilni organ samoupravnih lokalnih skupnosti lahko implementira obljubljeni projekte v primeru, da nima zagotovljene ustrezne večine v zakonodajnem telesu samoupravnih lokalnih skupnosti. Skozi raziskovalno delo ugotavljamo, da oba organa kljub avtonomnem položaju, veljavna zakonodaja sili k konstruktivnem medsebojnemu sodelovanju. Pred lokalnimi volitvami se tako sklepajo različna pred koalicijska povezovanja, ki se v nadaljevanju, formirajo v obliki t.i. koalicijskih povezav. Lokalna politična elita vodijo predvsem lokalni interesi, kar se odraža tudi v največkrat sklenjeni obliki koalicijskega povezovanja. Skozi analizo zakonodajnih pristojnosti bomo ugotovili, da konstruktivno sodelovanje med zakonodajnim in izvršilnim organom vpliva na uspešno delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti in storilnost občinske uprave. Izvoljeni predstavnik izvršilne oblasti tako brez zagotovljene podpore v zakonodajnem telesu ne more implementirati svojih predvolilnih obljub saj v občinskem svetu poteka najpomembnejše odločanje.

Ključne besede: župan, občinski svet, koalicijsko povezovanje, lokalni interesi, storilnost občinske uprave.

The Interaction between the Mayor and the Municipal Council

The diploma thesis deals with the interaction between the mayor and the municipal council. The purpose of the diploma thesis is to determine whether the executive authority of self-governing local communities can implement the promised and at the same time set projects in the event that it does not provide adequate legislative majority in the legislative of self-governing local communities. Through research, we have found out that both authorities, despite an autonomous position, are forced to constructive cooperation by the applicable legislation in force. Before the local elections are therefore concluded different pre-coalition integration, which is later formed in the form of so-called coalition integration. Local political elite is thus in particular run by local interests, which is also reflected in most cases concluded form of coalition integration. Through the analysis of legislative competence we will find out that the constructive cooperation between the legislative and executive authority impacts the effective functioning of self-governing local communities and productivity of the municipal administration itself. The elected representative of the executive branch therefore cannot implement their pre-election promises without the support, provided by the legislature, as the municipal council is the most important in decision-making.

Keywords: mayor, municipal council, coalition integration, local interests, the productivity of the municipal authority.

KAZALO

1 UVOD	7
2 METODOLOŠKI OKVIR	8
2.1 Predmet in cilj diplomskega dela.....	8
2.2 Predstavitev hipotez.....	8
2.3 Metode in tehnike	9
2.4 Struktura diplomskega dela	9
3 ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	10
4 TEMELJNI ORGANI SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI	11
4.1 Župan.....	12
4.2 Občinski svet	13
4.3 Nadzorni odbor	14
5 ZAKONSKA UREDITEV ORGANOV LOKALNE SAMOUPRAVE	14
5.1 Nova interakcija med županom in občinskim svetom.....	16
6 LOKALNE VOLITVE.....	17
6.1 Volitve župana.....	18
6.2 Volitve občinskega sveta	19
7 KOALICIJSKE POVEZAVE	20
7.1 Predvolilno koalicijsko povezovanje.....	20
7.2 Povolilna koalicijska povezovanja	21
8 PREDČASNA RAZREŠITEV MANDATA	22
8.1 Predčasna razrešitev župana	22
8.2 Predčasna razrešitev občinskega sveta	23
9 OBČINSKA UPRAVA	23
9.1 Interakcija med upravo in politiko.....	24

10 EMPIRIČNA RAZISKAVA O POVEZANOSTI MED RAZLIČNIMI OBLIKAMI KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA NA STOPNJO STORILNOSTI OBČINSKE UPRAVE	26
10.1 Analiza koalicijskega povezovanja	27
10.2 Analiza koeficienta razvitosti samoupravnih lokalnih skupnosti	30
10.3 Analiza povezanosti med različnimi oblikami koalicijskega dogovora na stopnjo storilnosti občinske uprave	33
10.4 Sprejem občinskega proračuna in analiza realizacije zastavljenih lokalnih projektov.	36
10.5 Sklep izvedenih analiz	36
11 SKLEP.....	38
12 LITERATURA.....	40

KAZALO TABEL

Tabela 10.1: Analiza koalicijskega povezovanja	28
Tabela 10.2: Analiza koeficienta razvitosti samoupravnih lokalnih skupnosti.....	30
Tabela 10.3: Analiza povezanosti med različnimi oblikami koalicijskega dogovora na stopnjo storilnosti občinske uprave.....	33

SEZNAM KRATIC

ZLS Zakon o lokalni samoupravi

ZFO Zakon o financiranju občin

MELLS Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave

ZLV Zakon o lokalnih volitvah

URS Ustava Republike Slovenije

1 UVOD

Državljeni preko posredne in neposredne pravice, zagotovljene s sprejetjem Ustave Republike Slovenije leta 1991 po mnenju Hačka in Prebiliča s tem:« sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javnega pomena» (Haček in Prebilič,2012,5). Politika se skozi delovanja občin, ki predstavljajo temeljno samoupravno lokalno skupnost tako najbolj približa državljanom(občanom), ki preko različnih organov izvršujejo funkcije lokalne samouprave. Občine v Sloveniji veljajo za temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki jih sestavljajo temeljni organi med katere sodijo župan, občinski svet in nadzorni odbor.

Konstruktivno medsebojno sodelovanje med izvoljenimi telesi (temeljnimi organi) vpliva na uspešno delovanje občin, ki posledično dosega višjo upravljavsko sposobnost in s tem izboljšujejo kakovost življenja lokalnih prebivalcev (občanov).

Župan je kot predstavnik izvršilnega organa izvoljen na volitvah neposredno in je neodvisen od občinskega sveta. Slednji tako v občinskem svetu za svojo izvolitev ne potrebuje podpore. Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da se koalicijski dogovori pogosto sklepajo že pred lokalnimi volitvami (Haček in drugi 2013).

Izvoljeni župan v samoupravni lokalni skupnosti predstavlja izvršilno funkcijo, medtem, ko občinski svet kot predstavniški organ v okviru zakonsko določenih pristojnosti sprejme odločitve, ki so vezane na določeno lokalno skupnost. V okviru diplomskega dela se bomo tako ukvarjali z interakcijo med županom kot predstojnikom občine in občinskim svetom kot hierarhično najvišjim organom.

Diplomsko delo bo v okviru raziskovanja interakcije med županom kot predstavnikom izvršilne oblasti in občinskim svetom kot predstavnikom zakonodajne oblasti, poskušalo ugotoviti ali je uspešno delovanje občin in s tem realizacija obljubljenih projektov v predvolilnem obdobju sploh izvedljiva v primeru, da izvoljen predstavnik izvršilne oblasti nima zagotovljene ustrezne zakonske večine v zakonodajnem telesu občine. Skozi diplomsko delo bomo izhajajoč iz trenutno veljavne zakonodaje analizirali pristojnosti župana in občinskega sveta. Diplomsko delo bo tako poskušalo podati odgovore na to kako (ne)konstruktivno sodelovanje med županom in občinskim svetom vpliva na delovanje in storilnost občinske uprave in kakšno je razmerje med županom in občinskim svetom v sistemu slovenske lokalne samouprave.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Predmet in cilj diplomskega dela

Najvišji organ občine izhajajoč iz normativne ureditve predstavlja občinski svet (Haček in drugi 2013). V okviru raziskave bomo tako z analizo zakonskih pristojnosti in empirično raziskavo poskušali ugotoviti ali slednje deluje tudi v praksi. Skozi raziskovalno delo bomo tako poskušala ugotoviti kakšno vlogo imata prej omenjena organa v sistemu slovenske lokalne samouprave in kakšno je sodelovanje izvršilnega organa z t. i. zakonodajnim organom.

Namen raziskovanja v diplomski delu je ugotoviti interakcijo med županom kot predstojnikom občine in občinskim svetom. Predmet diplomskega dela tako predstavljajo župani in občinski sveti. Cilj diplomskega dela bo ugotoviti ali županom vedno uspe sestaviti koalicijo v občinskem svetu, ali v izbranih občinah zasledimo pojav t. i. kohabitacije in kaj to pomeni za samo delovanje občine oz. realizacijo zastavljenih projektov v primeru, da župan ne uspe sestaviti koalicijo v občinskem svetu.

Pri tem je potrebno poudariti, da se bomo zaradi časovne omejitve v okviru raziskovanja osredotočili na Jugovzhodno regijo. Rezultati zadnjih lokalnih volitev nam bodo pomagali pri empirični raziskavi, v okviru katere bomo na podlagi 21 občin Jugovzhodne regije, poskušali ugotoviti ali je vsem izvoljenim županom uspelo sestaviti koalicijo v občinskem svetu in kaj to pomeni za realizacijo posameznih projektov v primeru, da županu ne uspe zagotoviti večinske podpore.

2.2 Predstavitev hipotez

Na podlagi teoretičnih predpostavk sem postavila hipotezo.

Hipoteza 1: Večinska podpora v občinskem svetu županu omogoča lažje implementiranje javnih politike in s tem možnost za večjo realizacijo posameznih projektov v občini .

Župan preko občinske uprave implementira javne politike. V primeru, da županu ne uspe zagotoviti večinske podpore v zakonodajnem organu, lahko privede do težav in s tem zmanjša možnost za večjo realizacijo posameznih projektov v občini (Haček in drugi 2013).

2.3 Metode in tehnike

V diplomski nalogi bomo za preverjanje hipoteze uporabili različne raziskovalne tehnike in metode.

Z analizo in interpretacijo primarnih virov, ki obsega pravno-formalno analizo dokumentov (Zakon o Lokalni samoupravi, občinski odloki, statut občine, idr.) in sekundarnih virov (knjige, članki, idr.) bomo predstavili teoretični okvir naloge. Enaindvajset občin Jugovzhodne regije bo predstavljalo enoto raziskovanja. Z izvedbo strukturne ankete bomo poskušala pridobiti največ podatkov. Ali županom v enaindvajsetih občinah Jugovzhodne regije uspelo sestaviti koalicijo, kako razvite so občine v Jugovzhodni regiji in ali je občinskemu svetu uspelo sprejeti finančno najpomembnejši dokument, bomo raziskali v empiričnem delu diplomske naloge.

2.4 Struktura diplomskega dela

Raziskovalna naloga bo tako sestavljena iz dveh delov. Prvi del diplomskega dela bo obsegal teoretični okvir, v drugem delu pa bomo izvedli empirično analizo v enaindvajsetih občinah Jugovzhodne regije, ki predstavljajo enoto našega raziskovanja. V uvodu bomo predstavili organizacijo lokalne samouprave v Sloveniji in njene temeljne organe med katere sodijo župan, občinski svet in nadzorni odbor. Ker se obseg raziskovanja osredotoča na interakcijo med županom in občinskim svetom, se bomo v nadaljnji analizi osredotočili na zgolj omenjena organa. V drugem delu bomo izhajajoč iz trenutno veljavne zakonodajne analizirali zakonske pristojnosti župana in občinskega sveta. Tretji del bo predstavil institucionalni okvir lokalnih volitev. V četrtem delu se bomo dotaknili koalicijskih interakcij, pred in po lokalnih volitvah. Izhajajoč iz veljavne zakonodajne ureditve bomo v petem delu pogledali kateri so razlogi za predčasno razrešitev župana in občinskega sveta. V zaključku teoretičnega dela se bomo dotaknili še občinske uprave, kot ključnega sodobno upravnega lokalnega aparata, v okviru katerega župan, izhajajoč iz svoje najpomembnejše funkcije, implementira javne politike. V drugem delu diplomskega dela pa bomo v empirični analizi poskušala ugotoviti medsebojni vpliv oz. povezanost med različnimi oblikami koalicijskega povezovanja na stopnjo storilnosti občinske uprave. To bom skušala ugotoviti v prvem delu z analizo koalicijskih povezav 21 občinah Jugovzhodne regije. Drugi del empirične analize bo predstavljal analizo koeficienta razvitosti, s pomočjo katerega bomo poskušali ugotoviti ali se občine jugovzhodne regije uvrščajo med razvite oziroma kako učinkovite so občine pri zagotavljanju primarnih nalog prebivalcem določene lokalne skupnosti. V tretjem delu analize

bomo poskušali ugotoviti interakcijo med različnimi oblikami koalicijskega sodelovanja na stopnjo storilnosti občinske uprave. V zadnjem, četrtem delu empirične analize bomo analizirali ali je bil v 21 občinah Jugovzhodne regije sprejet občinski proračun in v primeru, da ne, kaj to pomeni za realizacijo zastavljenih lokalnih projektov in samo storilnost občinske uprave. Na podlagi analize zakonodajnih pristojnosti in empirične raziskave bomo poskušali ugotoviti interakcijo med županom in občinskim svetom. V sklepnem delu pa bomo predstavili svoje ugotovitve in pri tem postavljeno hipotezo potrdili ali zavrgli.

3 ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je sledila sprememba takratnih družbenih in državnih ureditvenih temeljev. Z nastankom neodvisne, samostojne države in sprejemom nove ustave je bila postavljena osnova za uvedbo klasične lokalne samouprave evropskega zahodnega tipa. Pomen lokalne samouprave je v današnjem sodobnem svetu poudarjen, saj družbo preko decentralizacije in uresničevanja subsidiarnega načela presojava kot (ne) demokratično (Brezovšek in Kukovič 2012b).

S sprejetjem nove ustave leta 1991 je bilo »vsem prebivalcem Republike Slovenije« (Haček 2012, 7) zagotovljena lokalna samouprava. Pravno veljavna ureditev v 9. členu Ustave Republike Slovenije zagotavlja lokalno samoupravo. Določba s tem lokalno samoupravo zagotavlja kot ustavno eno izmed najpomembnejših vrednot. Izhodišča in temeljna načela za lokalno samoupravno ureditev pa predstavljajo zastavljene določbe v 5. poglavju od 138. do 144. člena Ustave RS. Zakon o Lokalni samoupravi pa predstavlja temeljni predpis za ureditev lokalno samoupravnega sistema v Sloveniji (Vlada RS 2003).

Pozitivno konotacijo lokalne demokracije zasledimo preko zagotavljanja nadzora in udeležbo državljanov nad dogodki in institucijami v življenjskem okolju. Evropska listina lokalne samouprave poudarja, da je pravica državljanov sodelovanje pri javnem vodenju zadev, lokalna oblast pa predstavlja eno izmed najpomembnejših izvorov demokratične ureditve (Brezovšek in Haček 2012).

Stvarna odgovornost lokalnih oblasti zagotavlja odprto, učinkovito in državljanom blizu upravo. Slovenija se je s tem pridružila preostalim sodobnim državam, ki občanom priznajo pravico sodelovanja pri upravljanju lokalnih zadev (Haček 2012). Kakovost življenja v

posameznem lokalnem okolju in zadovoljevanje sodobnih potreb lokalnega prebivalstva pa predstavlja glavni smoter ožjih lokalnih skupnosti (Brezovšek in Kukovič 2012a).

Demokratsko konstituirana telesa imajo v občinah tako določeno zakonsko odgovornost in avtonomijo, ki posledično zaradi vsakodnevnih potreb odločanja in kompleksnosti sodobnih oblik lokalne samouprave uresničujejo odločanje o vseh zadevah ožjih lokalnih skupnosti. V lokalnih samoupravi odločanje tako poteka preko voljenih lokalnih predstavnikov. Predstavniški lokalni organ tako predstavlja izvoljen občinski svet z t. i. generalno pristojnostjo v okviru katere odloča o vseh zadevah občine. Župani kot nosilci političnega odločanja in kot predstojniki upravnega lokalnega aparata (občinska uprava) pa predstavljajo izvršilni organ v občini. V vsaki posamezni ožji lokalni skupnosti je oblikovanje koalicij velikega pomena za njihovo uspešno delovanje in predstavlja t. i. de facto posamezni lokalni oblasti (Haček 2012).

4 TEMELJNI ORGANI SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI

V vsaki posamezni državi centralni ali necentralni organi opravljajo naloge splošno družbenih javnih zadev. Necentralni (periferni, lokalni) organi se razlikujejo med tistimi, katerih lokalno prebivalstvo igra ključen vpliv pri delovanju in oblikovanju lokalnih oz. t. i. perifernih organov in tiste, ki so posredno odvisni od državnih centralnih organov (Grafenauer 2000). Z volitvami prebivalci v posamezni lokalni skupnosti vplivajo na oblikovanje centralnih organov samoupravnih lokalnih skupnosti.

V okviru svojega delovanja ti opravljajo tako funkcijo predstavništva (občinski svet) kot funkcijo uradništva (naprimer: operacionalizacijo odločitev). Ustanovitev centraliziranih področnih organov je odvisna od državnih centralnih oblasti, medtem, ko prebivalci v posamezni lokalni skupnosti z volitvami igrajo ključen vpliv na oblikovanje organov lokalno samoupravnih skupnosti (Grafenauer 2000).¹

Občine, ki so predstavljene kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti v okviru svojega delovanja krojijo trije necentralni organi, ki jih izvolijo prebivalci posamezne lokalne skupnosti in med katere sodijo: župan, občinski ali mestni svet in nadzorni odbor. Preko izvolitve le-teh, se tako uresničuje posredna pravica občanov do lokalne samouprave (Brezovšek in Kukovič 2012a).

¹ Obširneje v Grafenauer Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.

Predmet raziskovanja v diplomskem delu tako predstavlja interakcija med županom kot predstojnikom občine in občinskim svetom kot hierarhično najvišjim organom zato se bomo v nadaljevanju osredotočili zgolj na funkcije in zakonodajne pristojnosti omenjenih organov občine.

4.1 Župan

Izhajajoč iz trenutno veljavne zakonodaje so pristojnosti župana kot predstavnika izvršilne veje oblasti:

- predstavljanje občine, občinskega sveta,
- sklicevanje, vodenje seje občinskega sveta,
- predstojnik občinske uprave,
- skrb za objavo odlokov, statusov ali drugih aktov,
- izvrševanje sprejetih odločitev občinskega sveta,
- predlaganje proračuna in zaključnega računa (proračuna),
- opravljanje zakonsko določenih nalog v primeru izrednih razmer.

Vir: Brezovšek in drugi 2014.

Po sprejetju novega Zakona o Lokalni samoupravi je župan z občinskim svetom povezan tesneje oz. t. i. neposredno. V skladu z Zakonom o Lokalni samoupravi (ZLS, 33. čl.) župan sklicuje, zastopa in vodi tako sejo občinskega sveta kot ožje lokalne skupnosti, vendar pa v občinskem svetu nima glasovalne pravice. V okviru eksekutivne funkcije predlaga proračun, zaključni račun (proračun) ožje lokalne skupnosti in druge splošne pravne akte (Brezovšek in Kukovič 2012a).

Poleg t. i. »predlagalne« in predstavniške funkcije je župan tudi predstavnik izvršilne veje oblasti saj v okviru svojih zakonskih pristojnosti skrbi za implementacijo sprejetih odločitev občinskega sveta. Ena izmed najpomembnejših funkcij župana je t. i. funkcija predstojništva občinske uprave. Župan v okviru te funkcije vodi občinsko upravo in pri tem implementira javne politike (Brezovšek in drugi 2014).

V okviru delovanja občin je župan sklepe občinskega sveta dolžan implementirati, vendar ga k tem ne moremo prisiliti. V skladu zakonsko določenih pristojnosti proračun, odloki in drugi splošni akti predstavljajo eno izmed glavnih »orodij« občinskega sveta (ZLS, 29. čl.). Slednji lahko z omejitvijo finančnega okvirja, zavlačevanjem proračunskega sprejetja in z zavračanjem županskega predloga vpliva na implementiranje zastavljenih politik in s tem zmanjša možnost za večjo realizacijo posameznih projektov v občini (Šmidovnik 1995).

V primeru, da župan ni bil izvoljen izmed ene od list ali strank, ki imajo v zakonodajnem telesu (občinskem svetu) zagotovljeno ustrezno zakonsko večino lahko privede do težav in s tem vpliva na neučinkovitost občine (Brezovšek in Kukovič 2012a).

S tem je ogroženo normalno delovanje občin, ki posledično vpliva na nižjo upravljavsko sposobnost. V občinah kjer izvoljeni člani občinskega sveta pripadajo drugačni strankarski strukturi kot izvoljeni župan tako zasledimo pojav t. i. kohabitacije. Uspešno in hkrati učinkovito delovanje takšnih občin tako zahteva nekoliko več strpnosti, volje in pripravljenosti na obojestransko sodelovanje med izvoljenimi akterji, ki prihajajo z nasprotnih političnih opcij.

4.2 Občinski svet

Občinski svet v ožji lokalni skupnosti predstavlja osrednji, hierarhično najvišji organ, ki v okviru dolžnosti in pravic občine odloča o vseh zadevah. V skladu s demokratičnimi sodobnimi standardi in zakonsko določenimi pristojnostmi predstavlja telo v okviru trenutne veljavne zakonodaje (Brezovšek in Kukovič 2012a):

- sprejema statut občine, odloke, odredbe in druge občinske akte,
- sprejme proračun in zaključni račun občine,
- sprejema razvojne plane samoupravnih skupnosti,
- nadzoruje delo občinske uprave, župana in podžupana glede implementacije odločitev predstavniškega telesa,
- člane komisij, nadzornega odbora in občinskih odborov sveta imenuje in razrešuje,
- odloča o prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino, itd. (ZLS, 29. čl.).

Občinski svet kot osrednji organ lokalne skupnosti sprejme statut, ki predstavlja »najpomembnejši splošni pravni akt (Brezovšek in Kukovič 2012a, 133)«. Le-ta predstavlja osnovna načela za delovanje in organizacijo občin. Število članov občinskega sveta v

določeni lokalni skupnosti je odvisno od števila prebivalcev v posamezni lokalni skupnosti. Z sprejetjem novega Zakona o lokalni samoupravi člani občinskega sveta funkcijo opravljajo nepoklicno, častno (Brezovšek in Kukovič 2012a). Položaj izvoljenih članov občinskega sveta je izhajajoč iz 37. b člena ZLS nezdružljiv z preostalimi funkcijami. Funkcija občinskega sveta tako ni združljiva z funkcijo župana, zaposlenega v upravi občine, načelnika upravne enote, vodje organizacijske notranje enote, člana nadzornega občinskega odbora in tudi z delom v okviru katerega zaposleni v državni upravi implementirajo zakoniti nadzor oziroma strokovnost in primernost nad delom organov ožjih lokalnih skupnosti (ZLS, 37. b čl.).

4.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor, izhajajoč iz veljavne zakonodaje predstavlja »najvišji organ nadzora« nad ugotavljanjem »zakonitosti in pravilnosti poslovanja« (Brezovšek in drugi 2014, 291) vseh uporabnikov občinskega proračuna in njegove gospodarne, učinkovite porabe.

V primeru ugotovljenih nepravilnosti, zakonskih neskladij in kršitvi zakonsko določenih predpisov je nadzorni zbor v skladu z zakonodajnimi pristojnostmi, tako izvršilne kot predstavniško, zakonodajne organe in ostale porabnike proračunskih občinskih sredstev dolžan obvestiti v izdelanem poročilu (Brezovšek in Kukovič 2012a). V primeru, ugotovljenih zakonskih neskladij pri kršitvi predpisov in poslovanju, ki so označene za hujše, pa je nadzorni odbor v roku 15 dni dolžan o tem obvestiti računsko sodišče in pristojno ministrstvo (ZLS, 32. čl.)

5 ZAKONSKA UREDITEV ORGANOV LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakon o lokalni samoupravi, sprejet 21. decembra 1993 je predstavljal temeljni predpis za ureditev lokalno samoupravnega sistema v Sloveniji in nadaljnjo reformo (Vlada RS 2013). V okviru prvotne ureditve zakonskih pristojnosti med organi lokalne samouprave je tako pogosto prihajalo do razprtije med občinskimi organi in s tem zaviralo učinkovito upravljanja občin in implementacijo lokalnih nalog. Z vidika našega raziskovanja je na tej točki potrebno poudariti na pomanjkljivo (prvotno) ureditev občinskih organov.

Po izvedenih volitvah leta 1994 so se tako pokazale prve »nespametnosti« modela, ki je temeljil na strogi oblastni delitvi med občinskimi organi. Takratne sistemske ovire so pogosto hromile uspešno delovanje organov lokalnih skupnosti (Grafenauer 2000).

Z novelo drugega zakona, sprejeto marca 1995 so bile določbe, ki so vezane na zakonsko določene pristojnosti občinskih organov spremenjene. Prvi mandat izvoljenih občinskih organov je bil v okviru (takratnih) zakonsko določenih pristojnosti urejen na sorazmerni podrobnosti. Kljub sorazmerno jasni razdelitvi zakonskih pristojnosti so te pogosto delovale neučinkovito (Vlada RS 2003).

Po izvedenem prvem mandatu občinskih organov (1994-1998) so se pojavile nove sistemske pomanjkljivosti. Sledilo je sprejetje pete novele ZLS. Z novo aktualno ureditvijo je bil tako odpravljen problem kohabitacije med dvema neodvisnima občinskima organoma. V skladu s prejšnjo ureditvijo je imel občinski svet predsednika in podpredsednike, ki jih je izmed svojih članov volil občinski svet. Zaradi takšnega načina izvolitve obeh občinskih organov se je pojavil problem, t.i. dualizem upravljanja v občini (Šmidovnik 1995). Občinska organa sta v skladu z prejšnjo ureditvijo pogosto delovala vsak po svoje. Predstavniku izvršilnega telesa je bila koncentrirana močna opozicija v primeru, ko je bila večina v zakonodajnem telesu (občinskemu svetu) iz druge politične opcije kot župan sam (Šmidovnik 1995).

Medsebojno razmerje med občinskim svetom in županom je v Zakonu o lokalni samoupravi do leta 1998 tako izhajalo s strogega stališča oblastne delitve. V letu 1998 je sledila uvedba sprememb (s peto novelo ZLS), ki so v razmerje med občinskimi organi uvedli primerljive evropske rešitve (Grafenauer 2000).

Občinski svet kot kolegijsko telo v okviru svojega delovanja potrebuje predsedujočega. Po sprejetju novega Zakona o lokalni samoupravi funkcijo opravlja župan, ki najmanj štirikrat letno skliče in vodi sejo občinskega sveta (Brezovšek in Kukovič 2012a).

V trenutno veljavni zakonodaji² določba 3. člena MELL³ predstavlja temeljno izhodišče za opredelitev razmerij med županom in občinskim svetom. Prebivalce samoupravne lokalne skupnosti v skladu s to določbo preko svetov odločajo o lokalno samoupravnih zadevah. Prebivalci samoupravne lokalne skupnosti člane, ki sestavljajo svet, volijo tajno in svobodno na podlagi splošne, tajne in neposredne voljene pravice. Poleg svetov veljavni zakon določa, da imamo župana še neposredno izvoljenega (Grad 1999).

Veljavna zakonska ureditev tako teži k lokalno samoupravni učinkovitosti, nekoliko manj pa k participaciji občanov in demokratičnosti odločanja pri sprejemanju odločitev, ki so

² Zakon o Lokalni samoupravi (Uradni list RS, št.94/07).

³ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELL), Ur.l.RS, št.57/96, Mednarodne pogodbe št.15.

vezana na problematiko določene lokalne skupnosti (Vlaj 2006). Razmerje med županom in občinskim svetom izhajajoč iz trenutno veljavne zakonske ureditve po mnenju Vlaja » ni povsem v skladu z MELLIS«, kar potrjuje tudi stališče pravnih slovenskih teoretikov,⁴ ki pravijo, da je zaradi narave lokalnih skupnosti v občinskem svetu najpomembnejše odločanje. V organih določene lokalne skupnosti, ki za »izvrševanje odločitev (Vlaj 2006, 180)« občinskega sveta skrbijo pa po mnenju pravnih slovenskih teoretikov odločanje ne poteka.

Vsebina delovanja občinskih organov ni izvrševanje oblasti, saj lokalna samouprava nima značilnih državnih atributov oblasti. Veljavna državna potreba po ločitvi oblasti med izvršno in zakonodajno v lokalni samoupravi tako ni potrebna. Implementacija lokalnih nalog, projektov in učinkovito delovanje občin zahteva ne glede na različno izvolitev občinskih organov, zakonske določbe, ki organe občine spodbujajo k sodelovanju in interakciji. Na lokalnem nivoju morata za učinkovito javno uresničevanje zadev tako župan kot občinski svet biti v položaju soodvisnosti in interakcije (Grafenauer 2000). Izvršilni organ je v slovenskem političnem sistemu izvoljen neposredno, s čimer ima župan »posebno integrativno vlogo« (Grafenauer 2000, 416) v samoupravni lokalni skupnosti (občini), volivci pa so neposredno izvolitev župana sprejeli kot demokratično najboljšo obliko izbire.

Kljub povsem avtonomnem položaju tako župana kot občinskega sveta, v veljavnem ZLS zasledimo težnje po čim večjem spodbujanju k medsebojnemu usklajevanju in sodelovanju med omenjenima organoma (Ferfila in drugi 2010).

5.1 Nova interakcija med županom in občinskim svetom

Izhajajoč iz veljavne zakonske ureditve sta funkciji župana in občinskega sveta za razliko od prvotne sistemske ureditve v tesnejši interakciji. Župan je z občinskim svetom povezan neposredno saj v okviru svojih zakonskih pristojnosti zastopa in predstavlja tako občino kot sam občinski svet. Funkcija župana je kljub odsotnosti pravice glasovanja, vodenje in sklicevanje sej občinskega sveta. Implementiranje sprejetih odločitev občinskega sveta in možnost predloga odlokov, občinskega proračuna in preostalih aktov. Skrb za gospodarno in racionalno implementiranje občinskega proračuna, javni razpisi in podpisi različnih pogodb predstavljajo eno izmed primarnih skrbi župana kot t. i. gospodarja občine (Brezovšek in drugi 2014).

⁴ V Vlaj Stane, obrazložitev novega predloga ZLS, dne 11.11.2003.

Zagotovljena večinska podpora županu v t. i. zakonodajnem telesu (občinskem svetu) omogoča večjo možnost za realizacijo županovih odlokov in preostalih občinskih aktov kot je ta izražena v primeru (ne)zagotovljene podpore.

V primeru, da župan predlaga nek odlok, občinski svet pa v nadaljevanju to zavrne in sprejem svoj odlog, lahko iz 33. člena ZLS v primeru zakonskega in ustavnega neskladja župan zadrži njegovo objavo (ZLS,33. čl.). Občinski akt se nato kljub županovem mnenju o njegovem zakonsko, ustavnem neskladju v primeru vztrajanja zakonodajnega organa objavi, zahtevo za presojo njegove ustavne in zakonske skladnosti pa lahko pri ustavnem sodišču vložijo župan (Brezovšek in drugi 2014).

6 LOKALNE VOLITVE

Lokalne volitve so postale v svetu eno izmed ključnih demokratičnih orodij uresničevanja oblasti in pomemben kazalec demokratičnosti posamezne države. Slednje se tako predstavljajo kot ključen del v okviru katerega prebivalci določene lokalne skupnosti izvolijo lokalne predstavnike. V okviru participativne pravice lokalni prebivalci izvolijo izvršilni organ in različne predstavniške lokalne organe ti pa v nadaljevanju sprejmejo posamezne odločitve, ki pomembno vplivajo na življenje prebivalcev posamezne lokalne skupnosti. S tem izvoljena lokalna politična elita tudi prebivalcem določene samoupravne lokalne skupnosti omogoča politično odločanje, delovanje in s tem soustvarjanje lokalne politike. Predstavniška demokracija tako predstavlja temelj političnega sistema na lokalni ravni (Brezovšek in Kukovič 2012b).

V predvolilnem tekmovanju igrajo ključno vlogo vprašanja lokalnega pomena. Izhajajoč iz slednjega na lokalnih volitvah zasledimo tradicionalno manjša vloga političnih strank, kot je ta izražena na parlamentarnih volitvah. Rezultate lokalnih volitev mediji pogosto označijo kot indikator s pomočjo katerega si interpretirajo politična razmerja na prihodnjih parlamentarnih volitvah. Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da izid lokalnih volitev oz. sam rezultat političnih strank ne moremo interpretirati kot možni objektivni indikator za državnozborske volitve (Haček 2007).

Lokalni politični igralci tako poskušajo doseči čim večje število volilnih glasov. V času izvajanja volilne kampanje je strankarsko tekmovanje pogosto ostro, umazano, sam rezultat pa pogosto nepredvidljiv. Na lokalnih nivoju pomembno vlogo igra organizacija politične stranke. Volilnih uspeh lokalnih političnih strank je tako odvisen od časovne in aktivne

prisotnosti v določeni lokalni skupnosti. Na lokalni ravni politične stranke tako implementirajo svojo strankarsko organizacijo preko lokalnih, občinskih in krajevnih odborov (Brezovšek in drugi 2004). Poleg pomembnosti časovne in aktivne prisotnosti lokalnih političnih igralcev v določeni lokalni skupnosti je končni rezultat lokalnih volitev odvisen tudi od političnih programov in opredelitve do lokalnih problemov (Grad 1999).

Pri tem je potrebno poudariti, da predvolilno povezovanje strank pomembno vpliva na stopnjo tekmovalnosti in nadaljnjo volilno kampanjo. Predvolilno povezovanje tako politične stranke najpogosteje sklepajo pri kandidatih za župane, ki so voljeni po absolutnem večinskem sistemu (Brezovšek in drugi 2004).

Na lokalni ravni imajo politične stranke bistveno manjši monopol, kot je ta izražen skozi finančno moč in obvladovanje medijev na državni ravni. Kljub zmanjšani prevladi političnih strank na lokalnih volitvah le-te predstavljajo pomembno vlogo posrednika med predstavniškim telesom in njegovimi volivci. Politične stranke imajo tako kljub zmanjšanosti samega pomena pomembno vlogo pri delovanju tako lokalne samouprave kot izvedbi samih volitev. Izvolitev neodvisnih kandidatov je glede na zmanjšano prevlado političnih strank na lokalnih volitvah tako bistveno večja (Grad 1998).

Lokalni politični igralci za razliko od državnih, pri svojem delovanju in sprejemanju ustreznih odločitev tako vodijo predvsem lokalni in ne strankarski interesi. Lokalna problematika v posamezni samoupravni lokalni skupnosti predstavlja glavni smoter v delovanju izvoljenih lokalnih akterjih.

V lokalni skupnosti se z izvedbo lokalnih volitev, oblikujejo necentralni organi samoupravnih lokalnih skupnosti (Haček 2007). Izvoljeni organi preko sprejemanja in realizacije zastavljenih projektov in odločitev, v nadaljevanju pomembno vplivajo na kakovost življenja prebivalcev v določeni lokalni skupnosti.

6.1 Volitve župana

Volitve tako za župana kot predstavnika izvršilnega organa lokalne skupnosti kot občinskega sveta se v prvem krogu lokalnih volitev opravljajo hkrati.

Vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan volitev dopolnil 18 let ima pravico biti voljen za župana. V primeru, da določen kandidat v prvem krogu lokalnih volitev dobi

zakonsko določeno večino glasov (50% +1 glas) je izvoljen za župana. Če zakonsko določene veljavne večine glasov ni uspelo dobiti nobenemu kandidatu se razpiše drugi krog volitev. Drugi krog volitev se opravi med kandidatoma z največ dobljenimi veljavnimi glasovi v prvem krogu volitev (Brezovšek in drugi 2004).

V slovenskem političnem sistemu je župan izvoljen neposredno. Za razliko od neposrednih se posredne volitve izvedejo v zakonodajnem telesu. V občinskih svetih tako izvolijo župana z večina glasov. Posredna izvolitev župana tako pripomore k tesnejši povezanosti izvršilnega organa z zakonodajnim (Grad 1998). Prednost posrednih volitev tako po mnenju Vlaja predstavlja »krepitev kohezivnosti lokalne samouprave kot celote« (Grad 1998, 95).

Mandat župana zaradi svoje neposredne izvolitve v slovenskem političnem sistemu tako ni odvisen od občinskega sveta in volivcev. V skladu z trenutno veljavnim Zakonom o lokalni samoupravi župan za implementacijo nalog ni odgovoren niti občinskemu svetu oz. niti preostalim organom samoupravnih lokalnih skupnosti. Sprejetje odločitve je župan v občini sicer dolžan implementirati, vendar ga v skladu z veljavnim zakonom k temu ne moremo prisiliti. Svojo voljo in zastavljeno politiko lahko v skladu z zakonsko neodgovornostjo in avtonomnostjo izvršuje skozi nadziranje in usmerjanje nalog v občinski upravi. Volivci ga v času trajanja županskega mandata ne morejo odpoklicati, vendar ga le-ti običajno ob ponovni kandidaturi po koncu 4 letnega mandata ne izvolijo ponovno (Ferfila in drugi 2002).

6.2 Volitve občinskega sveta

Velikost občine je glavni določevalec volilnega sistema pri volitvah za člane občinskega sveta. Večinsko načelo se uporablja v občinskem svetu z 7 do 11 članov, proporcionalno načelo pa v občinskem svetu z 12 ali več člani (Haček 2012). V občinah, kjer se uporablja večinsko načelo se o kandidatih glasuje posamezno. Kolikor članov občinskega sveta se v volilni enoti voli, za toliko kandidatov predstavniškega lokalnega organa glasuje volivec. Kandidati z največjim številom doseženih glasov so izvoljeni za člane občinskega sveta (ZLS, 11. čl.).

V občinah, kjer dosežejo zakonsko določeno velikost, pa uporabljajo proporcionalni volilni sistem. V občinah z proporcionalnim volilnim sistemom o listah kandidatov v posamezni volilni enoti glasuje volivec. Slednji lahko glasuje le za eno listo kandidatov, vendar pa ima

pri tem uporabi preferenčni glas. Z oddajo preferenčnega glasu s tem označi izbranega kandidata, ki mu pri izvolitvi daje prednost pred ostalimi kandidati (ZLS, 13. čl.).

7 KOALICIJSKE POVEZAVE

Po izvedenih lokalnih volitvah, ko so rezultati že znani, izvoljeni lokalni akterji pogosto formirajo koalicijo, s pomočjo katerih si poskušajo zagotoviti nadzor in večino v občinskem ali mestnem svetu. Koalicijsko formiranje obravnavamo v primeru, ko se »povežeta vsaj dve politični stranki« (Haček in drugi 2008, 149). Do formiranja koalicijskih interakcij med izvoljenimi lokalnimi političnimi akterji tako prihaja zaradi določene večine s pomočjo katere lažje sprejmejo in implementirajo zastavljene lokalne projekte v zakonodajnem telesu (Cakmak 2007).

7.1 Predvolilno koalicijsko povezovanje

Župan na lokalnem nivoju oblasti predstavlja »ključno politično funkcijo«, ki je v Slovenskem političnem sistemu tudi voljena. »Želja po vladanju, nadzoru, oblasti in vplivu nad sprejemanje in implementiranje odločitev na nivoju lokalne oblasti predstavlja osrednji motiv koalicijskega povezovanja« (Haček in drugi 2008, 152). Župan na lokalnem nivoju oblasti za sam akt izvolitve koalicijskega sporazuma ne potrebuje nujno sklenjenega, saj ni izvoljen v občinskem svetu posredno (Brezovšek in Kukovič 2012a). Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da politične stranke poleg sklepanj dovolilnih koalicij, že pred izvedbo lokalnih volitev običajno izvajajo določena zavezništva oz. predvolilno koalicijsko povezovanje s ideološko povezanimi političnimi strankami, listami (Haček in drugi 2008). Sklepanje dovolilnih koalicijskih povezovanj tako pogosto vpliva na nadaljnjo volilno kampanjo in s tem po mnenju Hačka (v Haček in drugi 2008, 11) na »stopnjo tekmovalnosti« med prisotnimi političnimi akterji v določeni lokalni skupnosti.

Uspešnost delovanje občin je tako odvisno od sodelovanja in interakcije med izvoljenim županom in občinskim svetom, kot tudi sklepanja formalnih koalicijskih povezav (Nahtigal 2012). Podpora županu v občinskem svetu tako omogoča možnost za večjo realizacijo posameznih projektov. Županova podpora v občinskem svetu je tako ključna za realizacijo posameznih projektov in s tem uspešno izveden županski mandat. V primeru, da župan nima zagotovljene večinske podpore v zakonodajnem telesu svojega programa uspešno ne more uresničiti (Haček in drugi 2013).

Trenutno urejen zakonski sistem po mnenju Vlaja temelji na »neizdelani odgovornosti« in samostojnosti izvršilnega nasproti zakonodajnemu organu in s tem ustvarja položaj, ki pri upravljanju v posamezni slovenski občini lahko povzroči blokado oz. t. i. kohabitacijo (Vlaj 2006).

Izhajajoč iz veljavne zakonodaje konstruktivno sodelovanje med županom in občinskim svetom lahko opredelimo kot nujno potrebno za normalno funkcioniranje občine. Oba organa lahko označimo kot potrebna za sprejem in implementiranje odločitev v posameznem lokalnem okolju in s tem konstruktivno delovanje občine (Nahtigal 2012).

7.2 Povolilna koalicijska povezovanja

V slovenskih občinskih svetih se tako pojavljajo različne oblike dovolilnega koalicijskega povezovanja med katere uvrščamo:

- večinska koalicija levosredinskih strank,
- večinska koalicija desnoredinskih strank,
- večinska koalicija neodvisnih list,
- manjšinska koalicija levosredinskih strank,
- manjšinska koalicija desnoredinskih strank,
- manjšinska koalicija neodvisnih list,
- mešana koalicija (koalicija med desnimi in levimi strankami),
- ni koalicije (projektno sodelovanje) (Haček in drugi 2008, 162).

Ko so rezultati in razmerja moči že znani, izvoljene politične stranke strmijo k pridobitvi koalicijskih partnerjev in s tem sklepanje koalicijskih povezav predvsem z ideološko, lokalno povezanimi političnimi strankami. Poleg pomembnosti same ideološke bližine pa je potrebno opozoriti še na t. i. koalicijo najmanjše razdalje oziroma sklepanje koalicij s tistimi političnimi strankami, ki se v določenem lokalnem okolju zavzemajo za reševanje podobnih lokalnih problemov (Haček in drugi 2008).

V zakonodajnem telesu lokalne skupnosti se izvoljenemu kandidatu poskuša zagotoviti večinsko podporo. Na lokalni ravni se prostor koalicijskega povezovanja iz izvršilne veje oblasti premakne v zakonodajno. Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da specifična institucionalna slovenska ureditev bolj kot za izvolitev, župane »sili« k pridobitvi koalicijske podpore za vladanje in implementiranje zastavljenih lokalnih politik. Izvoljeni predstavnik izvršilne oblasti (župan) s zagotovljeno večinsko podporo v t. i. zakonodajnem telesu (občinskem svetu) lažje implementira predvolilne obljube (Brezovšek in Kukovič 2012a).

Medsebojno sodelovanje med občinskimi organi je tako nujno potrebno za konstruktivno delovanje občin (Ferfila in drugi 2002). Z medsebojnim sodelovanjem izvoljeni organi prav tako dosegajo višjo upravljaljsko sposobnost v individualni lokalni skupnosti in s tem vplivajo na kakovost življenja lokalnih prebivalcev (občanov).

8 PREDČASNA RAZREŠITEV MANDATA

Tako župan kot občinski svet sta izvoljena za mandatno obdobje štirih let. V primeru določenih zakonskih neskladij, se tako župana kot občinski svet lahko predčasno razreši.

8.1 Predčasna razrešitev župana

V primeru ne izvrševanja skladnega ustavnega in zakonskega ravnanja, ki ga predstavniku izvršilne samoupravne lokalne skupnosti z odločbo ustavnega sodišča ali pravnomočno odločbo nalaga sodišče, se župana lahko predčasno razreši (Brezovšek in Kukovič 2014).

Državni zbor kot zakonodajno hierarhično najvišji organ razpiše nadomestne županske volitve. V nadaljevanju na predlog vlade državni zbor odloča o razrešitvi župana. Državni zbor v skladu z ZLS 90.c člen mora pred izdajo sklepa o županovi razrešitvi, na njegovo zakonsko ne skladno ravnanje opozoriti in mu predlagati odpravo te zakonske ne skladnosti v primernem roku. Državni zbor v primeru županovega skladnega ravnanja z opozorilom, postopek o razrešitvi župana s sklepom ustavi (ZLS 2012). V nasprotnem primeru državni zbor predstojnika posamezne lokalne skupnosti razreši, do izvolitve novega predstojnika pa njegove nujne pristojnostne naloge opravlja podžupan ali član izvoljenega občinskega sveta. Začasnega upravitelja v primeru hkratne razpustitve tako župana kot občinskega sveta določi vlada. V skladu z zakonskimi pristojnostmi začasni upravitelj izvaja nujne naloge vse do potrditve novoizvoljenih občinskih organov (Brezovšek 2014).

8.2 Predčasna razrešitev občinskega sveta

Tako kot župana se tudi občinski svet v primeru neskladnega ustavnega in zakonskega ravnanja lahko predčasno razpusti.

Občinski svet se izhajajoč iz zakonske veljavne ureditve (ZLS, 90. b čl.) lahko razpusti tudi v primeru vsaj trikratnega sklepnega ne sestajanja v individualnem (posameznem) koledarskem letu. Prav tako se slednji razpusti v primeru, da občinski svet v tekočem letu ni sprejel občinski proračun in pripravljenega ter preloženega proračuna v zakonskem skladu ne sprejme za prihodnjo leto.

Državni zbor v primeru predčasne razpustitve občinskega sveta razpiše lokalni volitve, župan pa do časa novoizvoljenega občinskega sveta opravlja nujno zakonske določene pristojnostne naloge (Brezovšek in Kukovič 2014).

Izhajajoč iz zakonske ureditve tako ugotovimo, da sta tako izvršilni kot zakonodajni organ težko zamenljiva. Do zamenjave organov poleg prej omenjenih kršitev v zakonskih neskladij pride tudi v primeru, da v občini odstopi župan ali odstopi ena tretjina predstavnikov občinskega sveta, kar je v praksi relativno redko zasleden pojav oziroma dejanje izvoljene lokalno politične elite.

9 OBČINSKA UPRAVA

Sodobni upravni lokalni aparat izhajajoč iz svojih primarnih nalog zadovoljuje in zagotavlja posamezne potrebe in storitve prebivalcem določene lokalne skupnosti. Sedanja (sodobna) občinska uprava je tako usmerjena k občanu (uporabniku) in splošni skrbi za opravljanje kvalitetnih storitev, ki so v pristojnosti upravnega lokalnega aparata (Haček 2007). V okviru zakonskih pristojnosti občinska uprava skrbi za zagotavljanje javnih nalog iz področja razvojnega, strokovnega, upravnega in pospeševalnega tipa (ZLS, 49. čl.). Občinska uprava prav tako implementira odločitve župana in občinskega sveta in pripravlja strokovne podlage za sprejetje ustreznih odločitev omenjenih organov (Brezovšek in drugi 2014).

S splošnim pravnim aktom, na predlog župana lahko občinski svet ustanovi občinsko upravo. Izvoljeni predstavnik izvršilne lokalne oblasti (župan) izhajajoč iz veljavne zakonodaje določi notranjo organizacijo in naloge upravnega lokalnega aparata (Brezovšek in Kukovič 2012a).

Najpomembnejša funkcija župana je t. i. predstojništvo občinske uprave. Skozi vso štiriletno mandatno obdobje je župan suveren in nedotakljiv. Kot predstojnik občinske uprave lahko v občini implementira javne politike. (Brezovšek in drugi 2014). Občinsko upravo pa neposredno po pooblastilu župana vodi direktor sodobno upravnega lokalnega aparata (Haček in drugi 2013).

V skladu zakonskih pristojnosti, župan skupaj z sodobno upravnim lokalnim aparatom tako skrbi za implementiranje sprejetih odločitev občinskega sveta, ki pri delovanju t. i. občinske uprave večjih zakonskih pristojnosti in moči ne poseduje. Župan tako s pomočjo občinske uprave skrbi za implementacijo proračuna in preostalih zakonodajnih pristojnosti za katere je zadolžena občina.

9.1 Interakcija med upravo in politiko

V okviru delovanja lokalnega upravnega aparata tako pogosto zasledimo interakcijo, ki je neizogibna med posameznimi lokalnimi političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci (Brezovšek in drugi 2014). Javni uslužbenci so v sodobnih demokratičnih državah pogosto del oblikovanja individualnih lokalnih politik. Na lokalni ravni tako zasledimo vzajemno učinkovanje, prepletanje uprave in politike preko sprejemanja odločitev in implementiranja posameznih odločitev. Neposredni vodja uprave je pogosto v podrejenem položaju nasproti županu in najpogosteje omejen pri implementiranju lokalnih politik (Brezovšek in Kukovič 2012c). Župan kot predstojnik občinske uprave izvaja nadzor in usmerja delovanja občinske uprave, medtem, ko je vodenje in s tem organizacija in koordinacija občinske uprave v pristojnosti direktorja občinske uprave (Brezovšek in Kukovič 2012). Konstruktivno sodelovanje med javnimi uslužbenci kot predstavniki uprave in političnimi funkcionarji kot predstavniki politike ključno vpliva na upravljavsko sposobnost občin (Haček 2009).

V okviru delitve oblasti in zakonsko določenih pristojnosti med izvršilno in zakonodajno oblastjo v temeljnih samoupravnih lokalnih skupnostih tako zasledimo interakcijo med občinsko upravo, županom kot predstojnikom občine in občinskim svetom. Večinska podpora županu tako vpliva na implementiranje zastavljenih lokalnih projektov in s tem uspešno delovanje občin.

Zakonsko določena večinska koalicija in ugodna klima med izvoljenimi lokalnimi predstavniki (medsebojno sodelovanje) poleg implementiranja zastavljenih lokalnih projektov, olajšuje tudi delo sodobne občinske uprave. Medtem, ko zaostrovani odnos in

neskladje med zakonodajnim in izvršilnim organom vplivajo na nižjo občinsko upravno storilnost (Haček in drugi 2008).

Župan tako že pred izvedbo lokalnih volitev izvajajo določena zavezištva s ideološko povezanimi političnimi strankami, listami (Haček in drugi 2008). Formiranje koalicije v t. i. koalicijski pogodbi lahko tako označimo za pomemben »dejavnik«, ki vpliva na realizacijo lokalnih projektov in s tem zagotavlja višjo storilnost občinske uprave.

Rezultati lokalnih volitev tako pomembno vplivajo na prihodnje delovanje občinske uprave. Po izvedenih lokalnih volitvah pogosto pride do zamenjave pri predstavniku izvršilne veje oblasti v samoupravnih lokalnih skupnostih, t. i. predstojniku občinske uprave. Delo občinska uprava je v okviru vsakokratnih lokalnih volitev pod vplivom lokalne politike, saj pogosto pride do zamenjave pri samem vodstvu uprave (Prašnikar 2001).

Ne glede na strankarsko pripadnost novo izvoljenega župana morajo zaposleni v občinski upravi delovati lojalno saj občanom zagotavljajo zakonsko določene servisne funkcije in s tem vplivajo na storilnost občinske uprave. Do zamenjave javnih uslužbencev v sodobno upravnem aparatu pa kljub vsakokratnim političnim pritiskom ne pride tako pogosto, saj niso voljeni kot preostali izvoljeni organi lokalnih skupnosti.

Izhajajoč iz zakonodajnih pristojnosti je v zaključku potrebno opozoriti, da so pristojnosti posameznik akterjev nejasno določene. Med županom kot t. i. predstojnikom občine in direktorjem občinske uprave kot neposrednim vodjem uprave tako pogosto lahko prihaja do konfliktov (Prašnikar 2001). V okviru delovanja lokalnega upravnega aparata tako zasledimo interakcijo, ki je neizogibna med posameznimi lokalnimi političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci (Brezovšek in drugi 2014).

Uspešno delovanje občinske uprave je v veliki meri po mnenju Hačka (2007, 6) odvisno od »zagotovljene politične podpore« predvsem pri županu kot predstojniku upravnega lokalnega aparata, kot tudi v občinskem svetu.

Občinski svet okviru zakonskih pristojnosti sprejme občinski proračun. V primeru ne formiranega koalicijskega dogovora in s tem odsotnost zagotovljene podpore županu lahko vpliva na uspešno delovanje občin kot tudi na samo realizacijo zastavljenih projektov. Učinkovitost dela občinske uprave se v nadaljevanj tako kaže pri pripravi proračuna glede spoštovanja zakonsko določenih rokov, kot tudi same vsebine. Po preteku pol letnega

obdobja pa storilnost občinske uprave lahko preverimo tudi preko same realizacije proračuna, kar lahko označimo kot dober pokazatelj učinkovitosti dela občinske uprave.

10 EMPIRIČNA RAZISKAVA O POVEZANOSTI MED RAZLIČNIMI OBLIKAMI KOALICIJSKEGA POVEZOVANJA NA STOPNJO STORILNOSTI OBČINSKE UPRAVE

V uvodu diplomskega dela smo zastavili hipotezo, da **večinska podpora županu v občinskem svetu omogoča implementiranje javnih politik in s tem možnost za večjo realizacijo zastavljenih projektov v občini .**

Župan preko občinske uprave tako implementira javne politike. V primeru, da županu ne uspe zagotoviti večinske podpore v občinskem svetu lahko privede do težav in s tem zmanjša možnost za večjo realizacijo posameznih projektov v občinah (Haček in drugi 2013).

Župan si z zagotovitvijo večinske podpore, ki je posledica formiranja koalicije, uspe doseči več ciljev: » kot so javne politike sooblikovati učinkovito, znotraj odločevalskega (zakonodajnega) telesa pridobiti čim več mandatnih mest, volilno (potencialno) bazo obdržati ali razširiti« (Haček 2008, 176).

V nadaljevanju empiričnega dela nas je tako predvsem zanimalo kako oz. ali sploh sestava koalicije v občinskem svetu vpliva na uspešno delovanje občinske uprave in s tem na realizacijo posameznih projektov v občinah. Za občine velja, da tako uprava kot politika delujeta soodvisno. V nadaljevanju raziskovanja smo tako poskušali ugotoviti medsebojno vpliv oz. povezanost med različnimi oblikami koaličijskega povezovanja na stopnjo storilnosti občinske uprave. To smo skušali ugotoviti z analizo koaličijskih povezav v 21 samoupravnih skupnostih Jugovzhodne regije.

Drugi del empirične analize pa bo predstavljal analizo koeficienta razvitosti na podlagi katerega bomo ugotovili kakšna je upravljavska sposobnost občin Jugovzhodne regije. To bomo skušali ugotoviti z analizo razvitosti občin Jugovzhodne regije. V sklopu tega nas bo zanimalo kako »uspešne« so občine pri zagotavljanju primarnih nalog prebivalcem določene lokalne skupnosti. Metodologija je izračunana na podlagi razvojnih kazalnikov občine, kazalnika občinske ogroženosti in kazalnikov občinsko razvojnih možnosti, saj je ena izmed primarnih (temeljnih) funkcij samoupravnih lokalnih skupnosti zagotavljanje kulturne,

infrastrukturne opremljenosti, oskrbljenost z javnimi storitvami, dobrinami komunalnih služb, itd. (Uradni list 2012).

Tretji del empirične analize bo predstavljal analizo ali zagotovljena večinska podpora županu omogoča večjo realizacijo zastavljenih projektov in s tem vpliva na storilnost občinske uprave. V zadnjem četrtem delu empirične analize pa bom analizirala ali je bil v 21 občinah Jugovzhodne regije sprejet občinski proračun in v primeru, da ne kaj to pomeni za realizacijo zastavljenih lokalnih projektov in samo storilnost občinske uprave.

10.1 Analiza koalicijskega povezovanja

Izvršilni organ na lokalnem nivoju oblasti za sam akt izvolitve koalicijskega sporazuma ne potrebuje nujno sklenjenega, saj ni izvoljen v zakonodajnem telesu posredno (Brezovšek in Kukovič 2012). Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da politične stranke poleg sklepanj povolilnih koalicij, že pred izvedbo lokalnih volitev običajno izvajajo določena zavezištva oz. predvolilno koalicijsko povezovanje s ideološko povezanimi političnimi strankami, listami. Po izvedenih lokalnih volitvah, ko so rezultati in razmerja moči že znani, izvoljene politične stranke, liste strmijo k pridobitvi koalicijskih partnerjev in s tem sklepanje koalicijskih povezav predvsem z ideološko povezanimi političnimi strankami, listami. Poleg pomembnosti same ideološke bližine pa je potrebno opozoriti še na t. i. koalicijo najmanjše razdalje oz. sklepanje koalicij s tistimi političnimi strankami, ki se v določenem lokalnem okolju zavzemajo za reševanje podobnih lokalnih problemov (Haček in drugi 2008).

V okviru raziskovanja smo poskušala ugotoviti katera je prevladujoča oblika koalicijskega povezovanja v posameznih občinah Jugovzhodne Slovenije. Pri analizi smo izhajali iz raziskave Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah (Haček in drugi 2008). Različne oblike koalicijskega povezovanja smo tako združili v tri kategorije: večinska koalicija, manjšinska koalicija in projektno sodelovanje, pri katerem ne zasledimo koalicijskega povezovanja, saj »izvoljeni občinski akterji (svetnik) glasujejo o vsakem individualnem občinskem projektu avtonomno« (Haček in drugi 2008, 162-163).

Enoto analize je predstavljalo enaindvajset občin Jugovzhodne Slovenije med katere sodijo: Dolenjske Toplice, Črnomelj, Kočevje, Kostel, Loški Potok, Metlika, Mirna, Mirna Peč, Mokronog-Trebelno, Novo mesto, Osilnica, Ribnica, Semič, Straža, Sodražica, Škocjan, Šentjernej, Šentrupert, Šmarješke toplice, Trebnje, Žužemberk (Nevladnik.info 2015).

Vsem enaindvajsetim občinam smo tako zastavila v naprej določen vprašalnik, v katerem nas je zanimalo ali je občinskem svetu prišlo do oblikovanja koalicij (v primeru, da je med katerimi političnimi strankami, listami) ali sodelovanje temelji na posameznih projektih.

Tabela 10.1: Analiza koalicijskega povezovanja

Občina	Oblika koalicijskega povezovanja
Novo mesto	večinska koalicija
Šentrupert	⁵
Sodražica	projektno sodelovanje
Osilnica	projektno sodelovanje
Mokronog-Trebelno	projektno sodelovanje
Mirna	projektno sodelovanje
Šmarješke toplice	projektno sodelovanje
Škocjan	projektno sodelovanje
Straža	projektno sodelovanje
Kostel	projektno sodelovanje
Loški Potok	projektno sodelovanje
Črnomelj	projektno sodelovanje ⁶

⁵ Podatkov o obliki koalicijskega povezovanja nismo pridobili.

⁶ Neformalno v izbranih občinah obstaja koalicija med političnimi strankami, listami.

Dolenjske toplice	projektno sodelovanje
Metlika	projektno sodelovanje
Kočevje	projektno sodelovanje
Mirna Peč	projektno sodelovanje
Šentjernej	projektno sodelovanje
Trebnje	projektno sodelovanje
Ribnica	projektno sodelovanje
Žužemberk	projektno sodelovanje
Semič	projektno sodelovanje

Vir: Dolenjski list (2014a); izvedena anketa (2015).

V okviru analize smo ugotovili, da v enaindvajsetih občinah jugovzhodne Slovenije največkrat niso sklenili formalnega pisnega dogovora. Neformalno sicer obstajajo določena povezovanja med ideološko povezanimi političnimi strankami, listami vendar ta ni formalno potrjena z pisnim dogovorom oz. z sklenitvijo koalicijske pogodbe. Izhajajoč iz analize kot prevladujočo obliko dovolilnega povezovanja lahko označimo t. i. projektno sodelovanje za katerega je značilno, da ni sklenjenega formalnega (pisnega) dogovora.

Lokalni politični akterji za razliko od državnih, odločitve sprejmejo predvsem na podlagi lokalnih interesov. Izvoljeni lokalni politični akterji o vsakem projektu glasujejo individualno. Posamezne lokalne politične akterje tako vodijo predvsem lokalni in ne interesi političnih strank (Haček in drugi 2013).

Večinsko koalicijo smo zasledili le v občini Novo mesto, kjer so izvoljeni lokalni politični akterji periferirali sporazum v obliki t. i. koalicijske pogodbe. Prav tako so v občini Mirna

Peč, Trebnje, Kočevje, Ribnica, Straža, Šentjernej, Črnomelj, Žužemberk, Dolenjske Toplice, Semič in Metlika potrdili, da je neformalno do sklenitve večinske koalicije prišlo, vendar ta ni formalno potrjena s koalicijsko pogodbo.

V nadaljevanju analize smo jih tako uvrstili med občine v katerih neformalno obstaja povezava med ideološko povezanimi političnimi strankami, listami, vendar ta ni formalno potrjena v t. i. koalicijski pogodbi, zato jih uvrščamo v občine, kjer v zakonodajnem organu izvoljeni predstavniki formalno niso zavezani k zavezujočim odločitvam in individualne odločitve sprejemajo na podlagi posameznih projektov. Izvoljene lokalne politične akterje pri tem vodijo predvsem lokalni interesi, hkrati pa sodelovanje med izvoljenimi akterji v zakonodajnem telesu temeljni na posameznih projektih. Neformalno so tako sklenjena določene povezave med političnimi strankami, listami, vendar le-ta niso uradno formirana v obliki koalicijske pogodbe (dogovora).

Pojava t. i. kohabitacije, ko strankarska struktura občinskega sveta prihaja z nasprotnih političnih opcij kot izvoljeni župan na izbranih občinah, ki so predstavljali našo enoto raziskovanja nismo zasledili.

10.2 Analiza koeficienta razvitosti samoupravnih lokalnih skupnosti

Tabela 10.2: Analiza koeficienta razvitosti samoupravnih lokalnih skupnosti

Občina	Koeficient razvitosti 2015
Črnomelj	0,96
Šentrupert	1,08
Žužemberk	0,98
Trebnje	1,23
Šentjernej	0,94
Kočevje	0,85

Šmarješke toplice	1,13
Škocjan	1,07
Straža	1,12
Novo mesto	1,31
Dolenjske toplice	0,92
Kostel	0,57
Loški Potok	0,80
Metlika	1,02
Mirna	1,16
Mirna Peč	1,10
Mokronog-Trebelno	1,05
Osilnica	0,67
Ribnica	1,09
Sodražica	1,05
Semič	0,90

Vir: Ministrstvo za finance. 2015.

Storilnost zajetih občinskih uprave smo sprva pokušali ugotoviti preko projekta Zlati Kamen. Slednji v okviru svojega projekta meri razvitost slovenski občin in tako spodbuja realizacijo

zastavljenih projektov, ki vplivajo na nadaljnji razvoj lokalnih skupnosti (Zlati Kamen 2015). Zaradi neodzivnosti smo se v nadaljevanju empirične analize osredotočili na koeficient razvitosti občin za leto 2015 (Ministrstvo za finance 2015).

Drugi del empirične analize je predstavljal analizo koeficienta razvitosti zajetih individualnih občin na podlagi katerega smo ugotovili, da se občine Jugovzhodne regije uvrščajo med razvite občine (glej Tabela 10.2), saj povprečni koeficient 21 občin Jugovzhodne Slovenija ne odstopa od koeficienta skupnega povprečja razvitosti 211 slovenskih občin (1,00) , ki so bile zajete kot predmet raziskovanja. Metodologija je izračunana na podlagi razvojnih kazalnikov občine (bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, idr.), kazalnika občinske ogroženosti (registrirana stopnja brezposelnih na območju samoupravne lokalne skupnosti, idr.) in kazalnikov občinsko razvojnih možnosti (oskrbljenost z javnimi storitvami in dobrinami komunalnih služb, infrastrukturna kulturna opremljenost, itd.) (Uradni list 2012).

V drugem delu empirične analize smo upravljavsko sposobnost izbranih občin analizirali preko ekonomskih in upravno organizacijskih dejavnikov. Najvišjo razvitost jugovzhodnega dela zasledimo v mestni občini Novo mesto. Rezultat lahko označimo za pričakovan, saj ekonomija obsega pri implementaciji in samem zagotavljanju javnih storitev, služb, večjim lokalnim skupnostim deluje v prid. Upravljavsko sposobnost lokalne skupnosti izboljšujejo tudi preko zagotavljanja primarnih pogojev za gospodarski razvoj določene lokalne skupnosti, saj finančna moč lokalne skupnosti predstavlja primarno osnovo za ustvarjanje lokalnih politik, ki jih zasledimo preko implementacije javnih storitev in lokalnih projektov. Na podlagi izračunanega koeficienta razvitosti, mestno občino Novo mesto lahko označimo kot samoupravno lokalno skupnosti z najvišjo upravno sposobnostjo h kateri je prispevala tudi finančna moč te lokalne skupnosti (delavna mesta, ekonomska moč, itd.) (Rožen 2014). Prav tako pa se mestna občina Novo mesto uvršča med največjo občino in v skladu s tem razpolaga z večjim številom zaposlenih, večjimi finančnimi sredstvi in naborom večjega potencialnega kadra (Haček in drugi 2008).

Na višino upravljavske sposobnosti tako poleg ekonomije obsega vplivajo tudi »strankarska pripadnost župana, občinskega sveta, koabitacije« (Haček in dr. 2008, 181), ki jih uvrščamo pod politične spremenljivke. Poleg ekonomskih in političnih dejavnikov je upravljavska sposobnost občin odvisna tudi od fleksibilnosti, kompetentnosti uprave, občinsko upravne

sposobnosti in preostalih dejavnikov, ki jih uvrščamo med t. i. upravno organizacijske dejavnike in socialnega kapitala oz. t. i. družbenih dejavnikov (Lavtar 2012).

Lokalna raven v skladu z načelom subsidiarnosti tako zagotavlja javne storitve, dobrine in infrastrukturo (primer: kolektivne komunalne storitve). Vendar je hkrati potrebno poudariti, da je spekter javnih dobrin in storitev odvisno od zmogljivosti izvoljenih lokalnih akterjev kot t. i. predstavnikov lokalne oblasti (Bačlija 2010).

Vedno večjo pozornost pa današnje sodobne lokalne skupnosti namenjajo vlagalno višjim višinam resursov v naložbe, dolgoročnemu razvoju in infrastrukturi, ki predstavlja temeljno analogijo vodenja današnjih mest (t. i. mestnih občin), ki so pod upravljanjem t. i. menedžerske ekipe (Bačlija 2010). S tem izvoljeni lokalni akterji vplivajo in hkrati izboljšujejo kakovost življenja lokalnih prebivalcev (občanov). Istočasno pa s tem privabljajo investitorje, vplivajo na zmanjševanje registrirane brezposelnosti v individualni lokalni skupnosti in izboljšujejo upravljavsko sposobnost občin.

10.3 Analiza povezanosti med različnimi oblikami koalicijskega dogovora na stopnjo storilnosti občinske uprave

Tabela 10.3: Analiza povezanosti med različnimi oblikami koalicijskega dogovora na stopnjo storilnosti občinske uprave

Občina	Koeficient razvitosti 2015	Oblika koalicijskega povezovanja
Novo mesto	1,31	večinska koalicija
Šentrupert	1,08	projektno sodelovanje
Šmarješke Toplice	1,13	projektno sodelovanje
Škocjan	1,07	projektno sodelovanje
Kostel	0,57	Projektno sodelovanje

Loški Potok	0,80	projektno sodelovanje
Mirna	1,16	projektno sodelovanje
Osilnica	0,67	projektno sodelovanje
Sodražica	1,05	projektno sodelovanje
Črnomelj	0,96	Projektno sodelovanje* ⁷
Dolenjske toplice	0,92	projektno sodelovanje*
Straža	1,12	projektno sodelovanje*
Žužemberk	0,98	projektno sodelovanje*
Metlika	1,02	projektno sodelovanje*
Trebnje	1,23	projektno sodelovanje*
Mirna Peč	1,10	projektno sodelovanje*
Mokrong-Trebelno	1,05	projektno sodelovanje*
Kočevje	0,85	projektno sodelovanje*
Ribnica	1,09	projektno sodelovanje*
Šentjernej	1,05	projektno sodelovanje*

⁷ V Občinah, ki imajo poleg oblike povezovanja označeno še *, obstaja določena neformalna povezovanja

Semič	0,90	projektno sodelovanje*
-------	------	------------------------

Vir: Ministrstvo za finance. 2015.

V tretjem delu empirične analize smo ugotavljali povezavo med različnimi oblikami koalicijskega povezovanja na stopnjo storilnosti občinske uprave. Konstruktivno sodelovanje med županom in občinskim svetom lahko označimo kot nujno potrebno za normalno funkcioniranje občin. Izvoljeni lokalni akterji tako pogosto ustvarjajo različna koalicijska povezovanja. S tem si pridobijo podporo za vladanje, hkrati pa je županu omogočena možnost za večjo realizacijo zastavljenih projektov in s tem izpolnitvijo predvolilnih obljub.

V občinskih svetih enaindvajsetih občin, ki so predstavljale enoto raziskovanja najpogosteje niso sklenili formalnih pisnih dogovorov. Anketiranci so v 12 občinah potrdili, da neformalno obstajajo določena povezovanja med ideološko povezanimi političnimi strankami, listami, vendar ta niso formalno sklenjena s t. i. koalicijskim dogovorom. Kljub temu, da je projektno sodelovanje (ni koalicije) najbolj pogosto uporabljena oblika povezovanja v občinskih svetih, je pri tem potrebno poudariti, da neformalno v več kot polovica (52,38 odstotkih) občinskih svetih obstajajo določena povezovanja, ki pa niso formalno potrjena.

Do sklenitve formalnih pisnih dogovorov, v t. i. koalicijski pogodbi je prišlo le v mestni občini Novo mesto, kjer je v občinskem svetu sklenjena večinska koalicija. Hkrati v tej občini zasledimo najvišji delež razvitosti. Rezultat lahko označimo kot pričakovan, saj mestna občina Novo mesto razpolaga z višjo finančno močjo lokalne skupnosti kot preostale občine. Vendar pa je poleg ekonomije obsega višina upravljalvske sposobnosti odvisna tudi od preostalih (političnih) spremenljivk. Občinski svet mestne občine Novo mesto je prav tako edini sklenil formalni pisni dogovor. Kljub temu, da mestna občina Novo mesto dosega najvišji koeficient razvitosti in je hkrati kot edina občina med zajetimi v enoti raziskovanja periferirala formalni koalicijski dogovor, je v zaključku tretje analize potrebno poudariti, da ugotovljenega dejstva o povezanosti različnih oblik koalicijskega dogovora na stopnjo storilnosti občin v celoti ne moremo poudariti, saj pojava t. i. koabitacije v naši analizi nismo zasledili. S tem tako nismo mogli preveriti učinkovitost občin, kjer izvoljena lokalna organa prihajata z nasprotnih »polov«.

10.4 Sprejem občinskega proračuna in analiza realizacije zastavljenih lokalnih projektov

Proračun, odloki in drugi splošni akti predstavljajo eno izmed glavnih »orodij« občinskega sveta. Slednji lahko z omejitvijo finančnega okvirja, zavlačevanjem proračunskega sprejetja in z zavračanjem županskega predloga vpliva na implementiranje zastavljenih politik in s tem zmanjša možnost za realizacijo zastavljenih projektov v občini (Šmidovnik 1995). V zadnjem delu empirične analize me je tako zanimalo ali so v 21 občinah Jugovzhodne regije sprejeli finančno najpomembnejši dokument, v okviru katerega so zajeti vsi izdatki in prejemki občine (ZFO, 4.čl.).

Na podlagi opravljene analize lahko potrdim, da so v 20 občinah Jugovzhodne regije sprejeli proračun v zakonsko določenem roku, izjema je občina Trebnje, ki se je v prvem trimesečnem obdobju financirali iz začasnega financiranja, saj so občinski svetniki zavrnili predlagani predlog občinskega proračuna (Dolenjski list 2015). V nadaljevanju sem nato poskušala izvesti intervju z direktorjem občinske uprave Trebnje, saj me je zanimalo ali je nesprejetje občinskega proračuna v prvem trimesečnem obdobju vplivalo na implementacijo zastavljenih javnih politik. Izbranega intervjuja z direktorjem občinske uprave zaradi neodzivnosti nisem uspela izvesti.

10.5 Sklep izvedenih analiz

V okviru izvedene analize v 21. občinah Jugovzhodne regije smo ugotovili, da izvoljeni lokalni politični akterji neformalno sklepajo določena zavezništva, vendar ta niso potrjena s formalnim koalicijskim dogovorom. Prevladujoča oblika povolilnega povezovanja je t. i. projektno sodelovanje. Izvoljeni lokalni politični akterji za razliko od državnih svoje odločitve sprejemajo in implementirajo na podlagi lokalnih interesov. Individualno odločanje o vsakem lokalnem projektu predstavlja stalnico delovanja v občinskem svetu. Izhajajoč iz izvedene analize večjih odstopanj nismo zasledili.

Drugi del empiričnega dela je zajemal analizo koeficienta razvitosti, preko katerega smo ugotavljali upravljavsko sposobnost individualnih občin, preko ekonomskih in upravno organizacijskih dejavnikov. Po izvedeni analizi večjih odstopanj ponovno nismo zasledili. Občine Jugovzhodne regije uvrščamo pod razvite občine, saj povprečni koeficient 21 občin jugovzhodne Slovenije ne odstopa od koeficienta skupnega povprečja razvitosti 211 slovenskih občin (1,00), ki so bile zajete kot predmet raziskovanja. Na podlagi izračunanega

koeficienta največjo razvitost zasledimo v občini Novo mesto. Rezultat lahko označimo kot pričakovan, saj t. i. mestna občina v skladu s tem razpolaga z naborom večjega potencialnega kadra, večjim številom zaposlenih in večjim proračunom. Hkrati pa je kot edina občina v zajeti analizi periferirala koalicijski sporazum.

V tretjem delu izvedene analize sem poskušala ugotoviti povezanosti med različnimi oblikami koalicijskega dogovora na stopnjo storilnosti občinske uprave. Formalno pisni dogovor v obliki t. i. koalicijske pogodbe je bil sklenjen le v mestni občini Novo mesto. Neformalno so sicer potrdili povezavo med ideološko povezanimi političnimi strankami, listami v 11 občinah, vendar ta niso formalno potrjena. V izvedeni analizi hkrati metna občina Novo mesto dosega tudi najvišji koeficient razvitosti. Ugotovljenega dejstva o povezanosti med različnimi oblikami koalicijskega povezovanja na stopnjo storilnosti občinske uprave v celoti ne moremo potrditi, saj pojava t. i. kohabitacije na izbranih občinah, ki so predstavljali enoto raziskovanja nismo zasledili. V izbrani analizi tako nismo mogli ugotoviti kakšna je upravljavska sposobnost občin kjer občinski svet prihaja z nasprotnih političnih opcij kot izvoljeni župan.

Četrty del analize pa je predstavljal sprejem občinskega proračuna in analiza njegove realizacije. V 20 občinah jugovzhodne regije so sprejeli proračun v zakonsko določenem roku, izjema je občina Trebnje, ki se je v prvem trimesečnem obdobju financirali iz začasnega financiranja, saj so občinski svetniki zavrnili predlagani predlog občinskega proračuna. Kako je to vplivalo na realizacijo zastavljenih lokalnih projektov in s tem na storilnost same občinske uprave ne moremo določiti saj kontakta z javnim uslužbencem t. i. direktorjem občinske uprave ni bilo mogoče doseči. Kljub temu pa nesprejetje občinskega proračuna v zakonsko določenem roku lahko označimo kot nezaželeno dejanje saj onemogoča normalno delovanje občin in s tem vpliva na predvideno časovno realizacijo zastavljenih lokalnih projektov in samo storilnost občinske uprave.

11 SKLEP

Možnost občanov do avtonomnega upravljanje lokalnih skupnosti predstavlja primarno bistvo lokalne samouprave. Prebivalcev določene lokalne skupnosti upravljanje implementirajo preko izvoljenih perifernih lokalnih organov ali neposredno. V okviru demokratične vladavine bi bilo idealno, da bi prebivalci določene lokalne skupnosti neposredno upravljali sami (Grad 1998). Posledično zaradi vsakodnevnih potreb odločanja in kompleksnosti sodobnih oblik lokalne samouprave je tak način upravljanja neizvedljiv, zato je odločanje o vseh zadevah ožjih lokalnih skupnostih v pristojnosti demokratično konstituiranih telesih, ki imajo v občinah določeno zakonsko odgovornost in avtonomijo (Haček 2012).

V okviru diplomske naloge nas je zanimala interakcija med županom kot predstojnikom občine in občinskim svetom kot zakonsko opredeljenim najvišjim organom. Izhajajoč iz veljavnega Zakona o lokalni samoupravi lahko položaj tako župana kot občinskega sveta opredelimo kot povsem avtonomna. Kljub povsem avtonomnem (samostojnem) položaju tako župana kot občinskega sveta pa trenutno veljavna zakonodaja omenjena lokalna organa sili k konstruktivnem medsebojnem sodelovanju.

Kljub neposredni izvolitvi župana in s tem odsotnost povezanosti z občinskim svetom, se že pred lokalnimi volitvami sklepajo različna predkoalicijske povezave, bodisi kot formalna podpora določenemu kandidatu ali kot, neformalne interakcije med omenjeno lokalno politično elito. Po izvedenih lokalnih volitvah, ko so rezultati že znani izvoljeni lokalni akterji pogosto formirajo koalicijo, s pomočjo katere si poskušajo zagotoviti nadzor in večino v občinskem ali mestnem svetu (Haček in drugi 2008). Do formiranja koalicijskih interakcij med izvoljenimi lokalnimi političnimi akterji tako prihaja zaradi določene večine s pomočjo katere lažje sprejmejo in implementirajo zastavljene lokalne projekte v zakonodajnem telesu (občinskem svetu).

Konstruktivno sodelovanje med županom in občinskim svetom je tako nujno potrebno za normalno delovanje občin. Hkrati je s tem omogočena možnost za večjo realizacijo zastavljenih projektov v posameznem lokalnem okolju, kar v nadaljevanju izboljšuje kakovost življenja lokalnih prebivalcev.

V okviru diplomskega dela smo skozi analizo primarnih in sekundarnih virov poskušali ugotoviti interakcijo med županom in občinskim svetom.

Župan kot predstojnik občinske uprave vodi občinsko upravo in pri tem implementira javne politike. V okviru delovanja občin je župan sklepe občinskega sveta dolžan implementirati, vendar ga k temu ne moremo prisiliti. Proračun, odloki in drugi splošni akti pa predstavljajo enega izmed glavnih »orodij« občinskega sveta. Slednji lahko z omejitvijo finančnega okvirja, zavlačevanjem proračunskega sprejetja in z zavračanjem županskega predloga vpliva na implementiranje zastavljenih politik in s tem zmanjša možnost za večjo realizacijo posameznih projektov v občini (Šmidovnik 1995). V primeru, da župan ni bil izvoljen izmed ene od strank ali list, ki imajo v občinskem svetu zagotovljeno večino lahko privede do težav in s tem vpliva na neučinkovitost občin (Brezovšek in Kukovič 2012).

Trenutno veljavna zakonodaja župana in občinski svet sili k konstruktivnem medsebojnem sodelovanju. Kljub temu, da je večina občin opredelilo, da nimajo sklenjenih formalnih pisnih dogovorov v t. i. koalicijski pogodbi in sodelovanje med izvoljenimi lokalnimi akterji temelji na t. i. lokalnih projektih je pri tem potrebno poudariti, da v večini analiziranih občin neformalno obstajajo določena povezovanja med ideološko povezanimi političnimi strankami, listami.

Na podlagi zakonodajnih pristojnosti in izvedenih empiričnih analiz lahko v zaključku le delno potrdimo v uvodu postavljeno hipotezo, da večinska podpora županu v občinskem svetu omogoča implementiranje javnih politik in s tem možnost za večjo realizacijo posameznih projektov v občinah, saj v občinskih svetih poteka najpomembnejše odločanje. Izvoljeni predstavnik izvršilne oblasti (župan) tako brez zagotovljene podpore v zakonodajnem telesu (občinskem svetu) ne more implementirati svojih predvolilnih obljub. S tem pa se prav tako zmanjšana možnost za realizacijo zastavljenih in hkrati obljubljenih projektov v predvolilnem obdobju. Vendar je hkrati na tej točki potrebno poudariti, da kljub ugotovljenemu » dejstvu« tega v celoti ne moremo potrditi, saj pojava kohabitacije v naši analizi nismo zasledili. S tem tako nismo mogli preveriti učinkovitost občin, kjer izvoljena lokalna organa prihajata z nasprotnih političnih »polov«.

12 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2010. *Urbani menedžment: koncept, dimenzije in orodja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. Značilnost kandidiranja na lokalni ravni. V *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Kraševac, 51-53. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. --- Milan Zver in Miro Haček. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2012. *Politični sistem republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
5. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012a. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. --- 2012b. Demokracija in participacija na lokalni ravni (konceptualni vidik). V *lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 21. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
7. --- 2012c. Modeli strukturiranja oblasti na lokalni ravni. V *lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 122-158. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
8. --- in Miro Haček. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Cakmak, Cenap. 2007. *Coalition bulding in world politics: definitions, conceptions, and examples*. Dostopno prek: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/CenapCakmak.pdf> (12. april 2015).
10. Dolenjski list. 2014a. *Lokalne volitve 2014*. Dostopno prek: <http://www.dolenjskilist.si/si/volitve2014/> (10.2.2015).
11. ---2014b. *Trebnje ostalo brez proračuna*. Dostopno preko: http://www.dolenjskilist.si/2015/03/25/131228/novice/dolenjska/Trebnje_ostalo_brez_proracuna/ (12. avgust 2015).
12. Ferfila, Bogomil, Miro Haček, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2010. *Koalicisjko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini*. Dostopno preko: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-YETWHWWK/>
13. Grad, Franci. 1998. *Lokalna demokracija- organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
14. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.

15. Haček, Miro. 2007. *Lokalne volitve- še vedno zgolj drugorazredne volitve?*. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/8d386469-b60f-431a-bd2b-f3a97932cc71/633241146998430000_revija_1-2007_lokalne%20volitve.pdf (10. april 2015).
16. ---Marjan Brezovšek in Irena Bačlija, ur. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Haček, Miro.2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci. Kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. ---2012. *Upravljaljska sposobnost slovenskih občin: primer dobrih praks*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede; Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
19. --- in Vladimir Prebilič. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. *V lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 5-7. Maribor:Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
20. Haček, Miro, Simona Kukovič in Anja Grabner. 2013. *Odnosi med organi oblasti v Slovenski lokalni samoupravi*. Družboslovne razprave, XXIX. Dostopno preko: <http://druzboslovnerazprave.org/clanek/pdf/2013/72/3/> (12. avgust 2015).
21. Lavtar, Roman. 2012. Z načeli dobrega upravljanja do upravljaljske sposobnosti občin. *V upravljaljska sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*, ur. Miro Haček, 58-59. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Ministrstvo za finance. 2015. *Določitev koeficienta razvitosti občin za leto 2015*. Dostopno preko:http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/dolocitev_koeficientov_razvitosti_obcin/za_let_2015/ (1. junij 2015).
23. Nahtigal, Lea. 2012. Trendi in prihodnost koalicijskega (ne)povezovanja na lokalni ravni. *V lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 173- 174. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
24. Nevladnik.info. 2015. *Občine regije JV Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.nevlnadnik.info/si/povezave/obcine-regije/> (10. junij 2015).
25. Prašnikar, Astrid. 2001. *Kako do poslovne odločnosti v občinskih upravah*. Dostopno prek:http://www.mju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Kakovost/Zbornik_2001.pdf (4. julij 2015).
26. Rožen, Tomaž in Miro Haček. 2014. *Merjenje upravljaljske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti: primer slovenskih občin*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana. Cankarjeva založba.
28. Volitve.gov.si.2014. *Lokalne volitve 2014*. Dostopno prek: <http://www.volitve.gov.si/lv2014/> (7. december 2014).

29. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Predlog zakona o lokalni samoupravi*. Dostopno prek: www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/.../77sv12.doc (7. Marec 2015).
30. Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
31. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB2). Ur.1.RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307#> (10. januar 2015).
32. *Zakon o Lokalnih volitvah* (ZLV). Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308> (13. marec 2015).
33. *Zakon o financiranju občin*. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (20. maj 2015).
34. Uradni list. 2012. *Uredba o metodologiji za razvitost občin*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=111048> (17. junij 2015).
35. Ustava Republike Slovenije. Ur.1.RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf> (13. marec 2015).
36. Zlati kamen. 2015. *Projekt zlati kamen*. Dostopno prek: <http://www.zlatikamen.si/projekt-zlati-kamen/> (7. junij 2015).