

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Patricija Višnjevec

mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

SKLEPANJE KOALICIJ NA OBČINSKI RAVNI

Magistrsko delo

Ljubljana, 2008

KAZALO

Seznam slik in preglednic	3
I UVOD	
1. Opredelitev problema	4
2. Metodološki okvir	8
3. Struktura naloge	9
II OPREDELITEV TEMELJNIH IZHODIŠČ PREUČEVANJA - teoretični del	
4. Koalicija	10
4.1. Politične stranke kot policy akterji	10
4.2. Sklepanje koalicij kot teorija iger in policy dimenzija	11
4.2.1. Teorija iger	13
4.2.2. Policy dimenzija	16
4.3. Koalicijska pogajanja in koalicijske pogodbe	19
5. Opozicija	24
5.1. Tipi opozicij	25
5.2. Funkcije opozicij	28
6. Lokalna samouprava	30
6.1. Pravna ureditev lokalne samouprave	33
6.1.1. Ustavna ureditev lokalne samouprave	33
6.1.2. Zakonska ureditev lokalne samouprave	35
6.2. Načelo subsidiarnosti	37
7. Lokana demokracija	39
7.1. Demokratična participacija v lokalnem javnem življenju	40
7.2. Oblike in izvajanje neposredne demokracije	42
7.3. Lokalna demokracija in lokalne volitve	44
7.3.1. Lokalne volitve v Sloveniji	45
III SKLEPANJE KOALICIJ NA OBČINSKI RAVNI – empirični del	
8. Občinski svet	46
8.1. Delitev mandatov in njihov pliv na sestavo občinskih svetov	47
8.2. Razmerje med občinskim svetom in županom	49
9. Značilnosti koalicijskih povezovanj v slovenskih občinah	57
9.1. Delovne hipoteze	57

9.2. Vzorec in podatki	58
9.3. Sklepanje koalicij v slovenskih občinah	60
9.3.1. Mestne občine	60
9.3.2. Občine z 22 do 31 občinskimi svetniki	63
9.3.3. Občine z 12 do 21 občinskimi svetniki in več kot 5000 prebivalci	66
9.3.4. Občine z 12 do 21 občinskimi svetniki in manj kot 5000 prebivalci	70
9.4. Preverjanje hipotez	72
IV SKLEPNI DEL	76
V SEZNAM UPORABLJENE LITERATURE	
10. Seznam temeljne literature	81
11. Pravni in drugi viri	84
VI PRILOGE	
Priloga A	85
Priloga B	86
Priloga C	90

Seznam slik in preglednic

Slika 4.1: Stranka D je sredinska upoštevajoč le eno dimenzijo – ideologijo	18
Slika 4.2: Razporeditev petih strank v dvodimenzionalnem prostoru	18
Slika 6.3: Splošni pravni akti	37
Slika 7.4: Oblike lokalne demokracije	39
Slika 7.5: Demokratična participacija v lokalnem javnem življenju.	40
Preglednica 9.6: Zbrani podatki za slovenske občine	59
Preglednica 9.7: Značilnosti koalicijskih povezovanj za mestne občine	60
Preglednica 9.8: Sklenjene koalicijske pogodbe v mestnih občinah	62
Preglednica 9.9: Značilnosti koalicijskih povezovanj za občine z 22 do 31 občinskimi svetniki	63
Preglednica 9.10: Sklenjene koalicijske pogodbe v občinah z 22 do 31 občinskimi svetniki	65
Preglednica 9.11: Značilnosti koalicijskih povezovanj za občine z 12 do 21 občinskimi svetniki in več kot 5000 prebivalci	67
Preglednica 9.12: Sklenjene koalicijske pogodbe v občinah z 12 do 21 občinskimi svetniki in več kot 5000 prebivalci	69
Preglednica 9.13: Značilnosti koalicijskih povezovanj za občine z 12 do 21 občinskimi svetniki in manj kot 5000 prebivalci.....	71
Preglednica 9.14: Sklenjene koalicije v slovenskih občinah	72
Preglednica 9.15: Tipologija sklenjenih koalicij v slovenskih občinah	75
Preglednica 9.16: Sklenjene koalicijske pogodbe v slovenskih občinah	76
Preglednica 9.17: Obseg koalicijskih pogodb	77

I UVOD

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Demokracija se pojavlja v različnih institucionalnih oblikah, najpogosteje pa je uveljavljena kot parlamentarna oblika demokracije. Parlamentarna demokracija vključuje predpostavko, da parlamentarna večina nadzoruje vladno kreiranje politik. V tradiciji parlamentarne vladavine je ključnega pomena zaupanje v večino, izvoljeno na volitvah. V sistemu z le dvema parlamentarnima strankama, od katerih ima ena od teh vedno zakonodajno večino, se problem večstrankarske koalicijske vladavine enostavno ne more pojaviti. S širitvijo parlamentarne vladavine na evropski kontinent in z uvedbo proporcionalnega predstavnštva pa je večstrankarska politika postala ena od norm v parlamentarnih demokracijah 20. stoletja. (več v Strom, Muller 2003: 4-6)

V večstrankarskih parlamentarnih demokracijah, kjer si tri, običajno pa več strank, pridobi predstavnštvo, vedno obstaja realna možnost da nobena stranka ne bo imela večine in s tem nujnega pogoja za sprejemanje odločitev. Take situacije zahtevajo vzpostavitev neke koalicije. Kot protiutež pa stranke, ki v koaliciji ne sodelujejo predstavljajo opozicijo. Zato bo poglavje v teoretičnem delu naloge namenjeno opredelitvi opozicije. Kot legitimni element državnega življenja obstaja opozicija samo v demokratičnih državah, kjer poteka demokratično oblikovanje volje v odprti politični igri moči. Parlamentarno opozicijo tvorijo stranke, ki v parlamentu ne podpirajo vlade. Optimalna vloga opozicije v normalnem pluralnem parlamentarnem sistemu je v tem, da nadzira celotno delovanje vladajočih struktur, hkrati pa se pripravlja, da bo v primeru priložnosti in potrebe sama prevzela oblast in s tem prenehala biti opozicija. (več v Sruck: 1995:227 in Lukšič 1990:106-108))

Relevantna literatura obravnava opozicijo na dveh ravneh. V širšem smislu je opozicija dejavnost javnega menenja ali določenih skupin proti vladi ali vladajočemu sloju. V ožjem, politološkem, smislu pa se z opozicijo razume politične sile, ki v predstavniskem telesu nastopajo proti vladi, to je pravzaprav parlamentarna opozicija.

Teoretični del naloge bo v večjem delu posvečen področju sklepanja koalicij. Čeprav so koalicijske vlade ponavadi manj stabilne od enosrtnarskih, je njihova pogostost¹, predvsem v evropskem prostoru, pripeljala do tega, da so raziskovalci posvetili veliko pozornosti iskanju morebitnih pravilnosti v dogajanih okoli oblikovanja zavezništev. Slednje je pomembno tako za raziskovalce, ki preučujejo oblikovanje politik v evropskem prostoru, kot tudi za tiste, katerim oblikovanje koalicij pomeni temeljno osnovo razumevanja procesa pogajanj. Tako je oblikovanje koalicij področje, ki je obravnavano z dveh zornih kotov hkrati. V nalogi bom poskušala prikazati oba vidika proučevanja koalicijskih povezovanj.

V literaturi, ki se dotika področja vladnih koalicij je bil, predvsem na začetku, velik poudarek namenjen zlasti rekrutaciji strank v koalicije in (raz)delitvi resursov, relativno malo pozornosti pa je bilo namenjeno dejanskemu delovanju vladnih koalicij. Novejša teoretična literatura vendarle posveča vse več pozornosti tudi procesu vladanja po vzpostavitvi vladne strukture. Temeljna razlika med dvema pristopa je v bistvu razlikovanje med koncepti, ki izhajajo iz teoretičnih predpostavk in koncepti, kateri temeljijo na empiričnih študijah. V grobem bi lahko delitev prikazali kot evropsko tradicijo, drugo pa ameriško tradicijo (teorija iger). Evropska tradicija temelji na proučevanju empiričnih podatkov, medtem ko se teorija iger ukvarja s sklepanjem koalicij kot socialno interakcijo med posameznimi akterji. (več v Laver in Schofield, 1990). Podobno delitev nam ponuja tudi Zajc (1993), ki govori o 'kvantitativnih' in 'kvalitativnih' modelih oblikovanja koalicij. Kvantitativni modeli so se oblikovali predvsem v ZDA vendar večinoma niso ustrezali evropskim političnim sistemom. Zato je prišlo do poskusov, da bi kvantitativnemu dodali še kvalitativni vidik, to pomeni, da bi upoštevali tudi ideološke in vrednostne razlike med političnimi strankami.

Predvsem v ameriški politični znanosti je dolgo časa prevladovala t.i. teorija "minimalne zmagovite koalicije", se pravi takšne koalicije, ki bi omogočila vladanje, ne da bi prišlo do pretiranega širjenja kroga strank, ki računajo na delitev volilnega izkupička. Ta način sklepanja koalicij se opira na teorijo iger. (Riker: 1962;). Ta teorija je naletela na kritiko, zlasti v bolj empiričnih raziskavah, ki so se razvijale v Evropi.

¹ Raziskovalci so ugotovili, da je zahodoevropskim državam vsaj enkrat vladala koalicija, mnoge pa so koalicijske vlade vodile večino časa. (več v Laver in Schofield, 1990)

Ugotovitve evropskih raziskav so namreč pokazale drugačno sliko, minimalne zmagovite koalicije iz različnih vzrokov dejansko niso bile najpogostejši tip oblikovanja koalicij.² Ker so narava odločanja in temeljna razmerja med organi na lokalni ravni bistveno drugačna kot na nacionalnih ravneh, bom v empiričnem delu naloge med drugim preverila ali je smiselno pričakovati minimalne zmagovite koalicije kot najpogostejši tip koalicij v občinskih svetih.

Nekateri avtorji (npr. Budge in Keman, Stom in Muller, Laver) obravnavajo področje sklepanja koalicij tudi z drugega vidika in sicer dajejo več pozornosti samemu procesu pogajanj, ter tako predstavljajo ključne elemente, ki vplivajo na oblikovanje koalicij in v teorijo preučevanja koalicij vpeljejo pojem policy dimenzije. Politične stranke imajo različne želje in rešitve za posamezne problematike, takšni konflikti znotraj koalicij zato običajno zahtevajo medstrankarska oz. koalicijska pogajanja in sklepanja kompromisov. Pogajanja se lahko odvijajo vedno, ko akterji (politične stranke), stremijo k doseganju dogovora in kadar je na voljo več različnih dogovorov o katerih se je realno gledano možno sporazumeti. Na državni ravni te kompromise predstavlja koalicijska pogodba. V nalogi bo predstavljen teoretični vidik koalicijskih pogajanj in značilnosti koalicijskih pogodb, v empiričnem delu pa bom poskušala odgovoriti na vprašanje, ali je takšen način reševanja konfliktov prisoten tudi na lokalnem nivoju.

Osrednji del naloge se dotika področja sklepanja koalicij na občinski ravni, oziroma lokalni ravni, zato je potrebno osvetliti tudi pojem lokalne samouprave. Ustava Republike Slovenije v 9. členu zagotavlja lokalno samoupravo. Ta določba pomeni temeljno ustavno garancijo in opredelitev lokalne samouprave kot ene najpomembnejših ustavnih vrednot. Iz samega pojma lokalna samouprava izhaja, da gre za takšno upravljanje lokalne skupnosti, pri kateri se le ta, glede zadev lokalnega pomena, upravlja avtonomno. V idealnih razmerah bi to pomenilo, da člani lokalne skupnosti vse odločitve o lokalnih zadevah sprejemajo neposredno, s pomočjo različnih oblik neposredne demokracije. Vendar je to v sodobni lokalni skupnosti skorajda nemogoče,

² Budge in Keman (1990) utemeljujeta, da je v dvanajstih zahodnoevropskih državah med letoma 1945 in 1971 bilo le 34% koalicij takšnih, ki bi jih lahko opisali kot minimalne zmagovite koalicije. Kar 30,2% koalicij je bilo oblikovanih z večjim številom strank kot ustreza minimalni večinski koaliciji, največji pa je bil največji delež (35,8%) manjšinskih vlad oz. koalicij ki niso imele niti polovice sedežev v zakonodajnem telesu.

saj so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih lahko odločali vsi občani, poleg tega pa je v današnjih časih potrebno nenehno odločanje. Ključno vprašanje lokalne demokracije je v tem, kakšno možnost imajo prebivalci lokalne skupnosti, da sodelujejo pri lokalnih odločitvah. (več v Grad, 2004). Zato se v delu naloge ukvarjamo tudi z vprašanjem lokalne demokracije in participacije občanov pri odločanju v lokalnem javnem življenju.

Sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki so pomembne za lokalno skupnost, je podeljeno različnim organom lokalne samouprave, med katerimi ima vsekakor osrednjo vlogo predstavniški organ, to je občinski svet. Organizacija lokalne samouprave se po državah precej razlikuje, ponekod pa se celo znotraj države razlikuje na različnih ravneh izvajanja lokalne samouprave. V vsakem primeru pa imajo, ne glede na različen način oblikovanja in položaj organov, vse oblike lokalne samouprave predstavniško telo in izvršilni organ (oz. več izvršilnih organov). Evropska listina lokalne samouprave v 3. členu določa, da lokalno samoupravo uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. To pomeni, da imajo prebivalci lokalne skupnosti neposreden vpliv na oblikovanje predstavniških organov, torej da so njihovi interesi predstavljeni v teh organih.

V nekaterih pogledih je mogoče funkcije lokalne samouprave primerjati s funkcijami države. Zakonodajno funkcijo, kot funkcijo sprejemanja najpomembnejših odločitev, in izvršilno funkcijo, ki skrbi za izvajanje sprejetih odločitev. Predstavniško telo - občinski svet, tako kot predstavniško telo na državni ravni, naj bi čimbolj odražalo strukturiranost političnih prepričanj v lokalni skupnosti. Prav tako je v primeru slovenske ureditve sistem državnih volitev, z manjšimi posebnostmi, prenesen na lokalno raven. To velja tako za volilni postopek kot tudi za sistem razdelitve mandatov. Zanima nas, ali to drži tudi za način odločanja.

Temeljno izhodišče naloge je teza, oz. predpostavka, da je v predstavniških telesih na lokalni ravni, torej v občinskih svetih, prisotno medstrankarsko sodelovanje v smislu oblikovanja koalicij. V večstrankarskih občinskih svetih, kjer tri, običajno pa več strank, pridobi predstavništvo, vedno obstaja realna možnost da nobena stranka ne bo imela

večine in s tem nujnega pogoja za sprejemanje odločitev. Temeljni pogoj za oblikovanje koalicije je prisotnost večjega števila strank v predstavniškem telesu, s tem pa je povezan volilni sistem in način razdelitve mandatov. V slovenskih občinah se število članov občinskih svetov razlikuje glede na velikost občine, bistvena in za nas najpomembnejša razlika pa je tudi v načinu razdelitve mandatov.

2. METODOLOŠKI OKVIR

Teoretični in institucionalni okvir naloge bom predstavila z analizo sekundarnih virov in deskriptivno metodo, pri čemer bom uporabila dostopno domačo in tujo literaturo, ter normativne predpise s področja delovanja slovenskih občin. Izhajajoč iz teoretičnih predpostavk bom poskušala opredeliti pojav sklepanja koalicij na občinski ravni.

Enote raziskovanja bodo posamezne občine oziroma sestava občinskih svetov. Podatke bom pridobila z izvedbo stukturirane ankete poslane po elektronski pošti ter telefonske ankete. Izvedeni bodo tudi družboslovni intervjuji s predstavniki občin. Časovno se bom osredotočila na obdobje mandata, ki je trenutno v teku, to pomeni na časovni razpon med leti 2006 in 2008. Menim, da bom na ta način pridobila največ relevantnih podatkov za metodološko ustrezno analizo.

V empiričnem delu naloge bom raziskala ali so v občinskih svetih slovenskih občin oblikovane koalicije in značilnosti teh koalicij. Preverila bom ali so med koalicijskimi strankami, sklenjene koalicijske pogodbe in poskušala analizirati naravo teh pogodb.

Temeljne delovne hipoteze bodo naslednje:

1. V občinskih svetih, s predstavniki voljenimi po proporcionalnem volilnem sistemu, so oblikovane koalicije.
2. Večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne večinske koalicije.
3. Politične stranke ali neodvisne liste kandidatov, ki sestavljajo koalicijo imajo sklenjen sporazum oz. koalicijsko pogodbo.
4. Večje kot je število koalicijskih strank, manj obsežen in bolj splošen bo koalicijski sporazum oz. pogodba.

3. STRUKTURA NALOGE

Naloga je v grobem razdeljena na tri dele: uvod, teoretični in empirični del. V uvodu je opisana opredelitev raziskovalnega problema ter utemeljitev aktualnosti obravnavane teme. Predstavljen je metodološki okvir naloge ter raziskovalne hipoteze. Drugi del bralca seznani z osnovnimi teoretičnimi pojmi, ki so povezani z obravnavano temo. Predstavljeni so različni pogledi na problematiko sklepanja koalicij, osnovni teoretični pojmi povezani z opozicijo, na kratko sta opredeljeni področji lokalne samouprave ter lokalne demokracije. Tretji del naloge predstavlja njen empirični del, v katerem je na podlagi empirične raziskave predstavljeno področje sklepanja koalicij v slovenskih občinah. V zadnjem delu naloge so predstavljene ugotovitve in zaključki.

II OPREDELITEV TEMELJNIH IZHODIŠČ PREUČEVANJA – teoretični del

4. KOALICIJA

Demokracija se pojavlja v različnih institucionalnih oblikah, najpogosteje pa je uveljavljena kot parlamentarna oblika demokracije. Parlamentarna demokracija vključuje predpostavko, da parlamentarna večina nadzoruje vladno kreiranje politik. V tradiciji parlamentarne vladavine je ključnega pomena zaupanje v večino, izvoljeno na volitvah. »Politične aktivnosti parlamentarnih sistemov imajo svojo središčno točko v parlamentu. Šef države, vlada, izvoljeni predstavniki, politične stranke, interesne skupine, ..., vsi priznavajo njegovo nadvlado« (Verney v Strom, Muller 2003:5) V začetni obliki je bila parlamentarna vladavina večinska ali westministrska in se je uveljavljala kot birtanski dvostrankarski sistem. V sistemu z le dvema parlamentarnima strankama, od katerih ima ena od teh vedno zakonodajno večino, se problem večstrankarske koalicijske vladavine enostavno ne more pojaviti. S širitvijo parlamentarne vladavine na evropski kontinent in z uvedbo proporcionalnega predstavništva pa je večstrankarska politika postala ena od norm v parlamentarnih demokracijah 20. stoletja.(več v Strom, Muller 2003: 4-6)

V večstrankarskih parlamentarnih demokracijah, kjer si tri, običajno pa več strank, pridobi predstavništvo, vedno obstaja realna možnost da nobena stranka ne bo imela večine in s tem nujnega pogoja za sprejemanje odločitev. Take situacije zahtevajo vzpostavitev neke koalicije.

4.1 POLITIČNE STRANKE KOT POLICY AKTERJI

Da bi lahko ugotovili vzorce vladanja znotraj posameznih koalicij, moramo prej identificirati in spoznati posamezne ključne igralce – policy akterje. Odgovoriti si moramo na prašanje : Kdo so potemtakem ključni igralci iz katerih so sestavljene koalicije?

Laver in Schoefield (1990) na to vprašanje odgovarjata na več različnih načinov. Politične stranke imajo lahko težave pri enotnem ravnanju in nastopanju, saj so sestavljene iz množice posameznikov, vendar pa empirični podatki kažejo, da jim v večini primerov uspeva ta problem reševati. Ugotovita, da kljub vsemu imajo evropske stranke dokaj visoko stopnjo pripadnosti in močno strankarsko disciplino, saj v praksi stranke vstopajo in izstopajo iz koalicij kot enotni oz. samostojni akterji.

Strom in Muller pravita, da so se teoretiki, ki proučujejo koalicije »izzivalno in skorajda složno dogovorili za kohezivno politično stranko kot enoto za analizo. Njihovi razlogi so delno pragmatične narave: eksplicitna analiza vseh možnih koalicij znotraj parlamenta (z recimo 300 ali 400 poslanci) bi vendarle bila strahotno kompleksna in v bistvu nemogoča naloga, ki bi hkrati onemogočala vsako možnost teoretične analize³.« (Strom in Muller, 2003:7)

Če povzamemo ugotovitve zgoraj navedenih avtorjev pridemo do sklepa, da tako empirične ugotovitve, kot tudi dejanske možnosti preučevanja in pa relevantna literatura ponujajo enoten odgovor na naše vprašanje. Ključni igralci iz katerih so sestavljene koalicije so politične stranke, ki so zastopane v parlamentu (parlamentarne politične stranke).

4.2 SKLEPANJE KOLICIJ KOT TEORIJA IGER IN POLICY DIMENZIJA

Dejstvo je, da je sklepanje koalicij pomembno tako za tiste, ki preučujejo oblikovanje politik v evropskem prostoru, kot tudi za tiste, katerim oblikovanje koalicij pomeni temeljno osnovo razumevanja procesa pogajanj. Tako je oblikovanje koalicij področje, ki je obravnavano z dveh zornih kotov hkrati.

Zajc (1993) nam ponuja delitev na 'kvantitativne' in 'kvalitativne' modele oblikovanja koalicij. Kvantitativni modeli so se oblikovali predvsem v ZDA in izhajajo iz domneve o racionalnosti obnašanja in o visoki ravni poznavanja in spoštovanja pravil s strani

³ Obstajata dva različna pristipa k analizi strank. Prvi je horizontalna koncepcija medstrankarske politike, ki posveča pozornost zlasti tekmujočim skupinam, iz katerih so stranke sestavljene. Nekatere stranke sestavljajo zlahka opazne in močne frakcije. Druga možnost analize je vertikalna koncepcija stranke, v kateri vodje strank delujejo v mejah, ki jim jih postavijo njihovi privrženci. Agency modeli voditeljev in njihovih zastopnikov so v pomoč pri analizi strankarskih hierarhij. (Strom in Muller. 2003: 7)

vseh strank. Zajc v nadaljevanju pravi da, »te formalizirane predpostavke za oblikovanje koalicij večinoma niso ustrezale evropskim političnim sistemom, v katerih se udeleženci bolj iz taktičnih razlogov prilagajajo formalnim pravilom, kot pa bi dejansko spoštovali druge. Bistven razlog je v tem, da ne upoštevajo dovolj posebnosti bolj ali manj polariziranih pluralističnih sistemov...« (Zajc 1993: 113) Zato je prišlo do poskusov, da bi kvantitativnemu dodali še kvalitativni vidik, to pomeni, da bi upoštevali tudi ideološke in vrednostne razlike med strankami.

Zajc nam poda ugotovitev, da so se v državah z daljšo parlamentarno tradicijo izoblikovali ustaljeni modeli oblikovanja koalicij. Tako lahko določimo različne tipe koalicij:

Kvantitativni modeli:

- **minimalne zmagovite koalicije (minimal winning coalitions)** ne vključujejo nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine. To pomeni, da lahko koalicijo oblikujejo katerekoli stranke ne glede na njihovo mesto na lestvici od leve do desne, edini pogoj za oblikovanje koalicije je doseg minimalne večine.
- **koalicija minimalnega obsega (minimum size coalitions)** se od koalicije minimalne večine razlikuje le po tem, da predpostavlja, da je verjetnejša tista koalicija, ki vključuje najmanjše možno število glasov strank v zakonodajnem telesu.⁴
- **koalicija najmanjšega števila strank (coalition with the smallest number of parties);** Ta teorija vključuje predpostavko, da bo verjetneje prišlo do oblikovanja tiste koalicije, ki vključuje najmanjše možno število strank.⁵ (Zajc,1993:112-15 in 2000: 50-52)

⁴ Verjetnejša je koalicija strank, katerih seštevek sedežev je npr. 51 od skupaj 100 v parlamentu, kot pa koalicija strank, ki ima 55 sedežev. Gre za predpostavko, da stranka z največjim številom glasov ne želi 'odstopiti' preveč svoje moči drugim koalicijskim partnerjem. Če ima najmočnejša stranka npr. 41 sedežev od stotih v parlamentu se bo rajši povezala z dvema strankama, ki imata skupaj 10 sedežev, kot z eno ki ima 15 sedežev, ker ji to omogoča obdržati več ministrskih mest ali pa oddati drugim strankam manj pomembna mesta). (Lijphard v Zajc 1993:113)

⁵ Koalicija se oblikuje ne glede na število sedežev v parlamentu, ker so sicer pogajanja za sestavo koalicije z več strankami težja in potrebni naporji za njeno ohranjanje večji (Lijphard v Zajc 1993:113)

Kvalitativni modeli:

- **koalicija najmanjših razlik (minimal range coalition)**; ta model oblikovanja koalicij predpostavlja, da je lažje oblikovati in vzdrževati koalicijo med strankami, ki imajo podobne cilje in si niso preveč oddaljene na lestvici, ki stranke razporeja od leve do desne.
- **minimalna povezana večinska koalicija (minimal connected winning coalition)**; koalicija bila oblikovana iz programske sorodnih strank, vendar naj ne bi vključevala nobene nepotrebne stranke, ki bi presežala ta okvir.
- **velike (grand) ali široke koalicije (oversized coalitions)**; ta tip koalicije se pojavi v primeru večjih notranjih napetosti ali zunanje nevarnosti in vključuje večino ali celo vse politične stranke. (Zajc, 1993: 112-15 in 2000: 50-52)

Če povzamemo delitev, ki jo predstavita Laver in Schofield (1990; 7-15), potem lahko govorimo o dveh tradicijah v proučevanju oblikovanja koalicij. Prvo poimenujeta evropska tradicija, drugo pa teorija iger (game theoretic tradition). Evropska tradicija temelji na proučevanju empiričnih podatkov, medtem ko se teorija iger ukvarja s sklepanjem koalicij kot socialno interakcijo med posameznimi akterji.

Podobno delitev na dva različna pristopa k proučevanju sklepanja koalicij (na podlagi empiričnih podatkov, oz. proučevanje na podlagi teorije iger) prikažejo tudi drugi avtorji, na primer Budge in Keman, Stom in Muller, Laver. Ti avtorji obravnavajo področje sklepanja koalicij tudi z drugega vidika in sicer dajejo več pozornosti samemu procesu pogajanj, ter tako predstavljajo ključne elemente, ki vplivajo na oblikovanje koalicij hkrati pa vpeljejo pojem policy dimenzije.

4.2.1 Teorija iger

Eden izmed prvih avtorjev, ki se je ukvarjal s proučevanjem koalicij je bil William Riker. V delu »Teorija političnih koalicij« (The Theory of political Coalitions) na podlagi teorije iger⁶ (game theory) predstavi modele oblikovanja koalicij. Glede na to,

⁶ Fenomen teorije iger se je v začetku razvijal zlasti iz naravoslovnih ved, kasneje pa se je prenesel tudi v različne discipline družboslovnih ved. Koncept teorije iger v osnovi izhaja iz matematike, zato so tudi osnovni elementi koncepta izrazito matematizirani. Tako tudi Riker svoje teze osnuje na podlagi matematičnih izračunov.

da celotno delo temelji na podlagi teorije iger, kateri Riker posveti tudi obširni uvodni poglavji, naj na tem mestu na kratko prestavimo njene temeljne koncepte.

Prva zahteva teorije iger je vezana na koncept racionalnosti. Izhodiščni elementi pristopa racionalne izbire in s tem posredno teorije iger, so naslednji (Morrow v Kustec-Lipicer 2002:210):

- igralci si zastavljajo cilje, ki jih nameravajo doseči; moralne vrednote njihovih ciljev niso stvar presoje;
- igralci imajo vedno določeno svobodo izbire;
- igralci se vedno odločijo za tista dejanja, s katerimi menijo, da bodo dosegli zastavljene cilje;
- teoretiki racionalne izbire namenoma poenostavljajo in abstrahirajo realnost v modelih.

Upoštevajoč prikazane elemente racionalnosti, se tako teorijo iger najpogosteje opredeljuje kot družbeno razmerje, ki vključuje dva ali več igralcev, v katerem so interesi igralcev med seboj povezani in odvisni (Zagare, v Kustec-Lipicer 2002:210).

Z vidika analize javnih politik je teorija iger pojmovana kot študija racionalnega odločanja v primerih, v katerih se morata dva ali več igralcev odločiti o svojih izbirah in rezultatih, ki bodo odvisni od teh izbir (Dye v Kustec-Lipicer 2002:210). Ideja 'igre' je, da so odločevalci vpeti v medsebojno odvisne izbire, 'igralci' pa morajo upoštevati tako lastne želje in sposobnosti kot tudi pričakovanja o tem, kaj bodo storili drugi igralci.« (Kustec-Lipicer 2002:211).

Glede na navede elemente avtorji prepoznavajo različne zvrsti iger. V preteklosti so bile najbolj uporabljene delitve iger glede na kompleksnost igre in število vpletenih igralcev:

- razširjene (extensive) in normalne (normal) oblike igre;
- igre ničelne vsote (zero sum games);
- igre neničelne vsote (non zero sum games);
- igre n- igralcev (n-person games). (Zagare v Kustec-Lipicer 2002:210).

Te zvrsti iger uporablja Riker in na podlagi matematičnih izračunov pride do naslednje ugotovitve: »V igrah ničelne vsote (zero-sum games) z n- igralci (n- person), kjer se

igraci vedejo racionalno in imajo popolne informacije, zadostuje le minimalna zmagovita koalicija« (Riker: 1962; 32). Minimalna zmagovita koalicija torej pomeni koalicijo, ki ne vključuje nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine.

Vendar zgoraj navedena trditev drži v primeru, ko imajo igralci popolne informacije⁷ (perfect information), kar pa je v družbenih odnosih praktično nemogoče. Posledica nepopolnih in pomankljivih informacij je težnja igralcev v odločevalskih procesih k oblikovanju širših koalicij kot so minimalne zmagovite koalicije.

Rikerjevo delo v celoti temelji na predpostavki iger konstantne vsote (constant sum), torej na igri, ki ima določeno fiksno nagrado (fixed prize) ter igri ničelne vsote (zero-sum) - vsak del nagrade, ki jo dobi en igralec, oz. politična stranaka pomeni izgubo za drugega igralca. Politična pogajanja so motivirana zgolj z željo po zasedbi čim večjega števila položajev (office oriented) oz. ministrskih mest, katera so omejena, zato vsako mesto, ki ga pridobi ena politična stranka, pomeni mesto manj za drugo politično stranko. Kot logična posledica je sklenitev koalicije med najmanjšim možnim številom političnih strank, ki imajo večino v zakonodajnem telesu, saj le tako lahko vsaka stranka iztrži kar največje število ministrskih mest. Torej le minimalna zmagovita koalicija maksimizira pričakovanja vsake koaličijske partnerice. Po drugi strani pa prav minimalni zmagovalni status maksimizira verjetnost poraza koalicije. Koalicija lahko pade ali se spremeni v manjšino zaradi katerega koli člena.

Prvi problem pri teoriji minimalne zmagovite koalicije je neupoštevanje dejstva da so stranke politični akterji. Na politične stranke se gleda tako, kot da želijo iztržiti kar največje število ministrskih mest, za najdaljši možni čas, na vsak način in za vsako ceno. Pozablja pa se, da stranke delujejo v politični areni in sledijo političnim ciljem ter poskušajo uveljavljati svoje programe⁸.

Druga kritika pa se nanaša na dejansko oblikovanje koalicij v evropskih državah. Budge in Keman (1990) utemeljujeta, da je v dvanajstih zahodnoevropskih državah med

⁷ Po Rikerju (1962: 78) je popolna informacija: ko eden izmed igralcev, *a*, natančno ve kateri korak oz. katere korake bo storil igralec *b*, takrat lahko rečemo da ima igralec *a* popolno informacijo o igralcu *b*. Če nekoliko poenostavimo: o polni informaciji lahko govorimo takrat, kadar igralci natančno vedo, kaj se bo zgodilo, ko bo treba sprejeti odločitev.

⁸ Budge in Keman (1990; 14) pravita: »To je preprosto stvar zdrave pameti (common sense). V realnem svetu bomo težko našli politika, ki podpira zakonitev politike, s katero se ne strinja, samo zato da ostane na nekem položaju.«

letoma 1945 in 1971 bilo le 34% koalicij takšnih, ki bi jih lahko opisali kot minimalne zmagovite koalicije. Kar 30,2% koalicij je bilo oblikovanih z večjim številom strank kot ustreza minimalni večinski koaliciji. Za konec pa je bil največji delež (35,8%) manjšinskih vlad oz. koalicij, ki niso imele niti polovice sedežev v zakonodajnem telesu.

4.2.2 Policy dimenzija

Zaradi navedenih razlogov je prišlo do poskusa, da bi kvantitativnemu dodali še kvalitativni vidik, to pomeni, da bi upoštevali tudi ideološke in vrednostne razlike med strankami. V analizo se poskuša vnesti tudi policy⁹ dimenzijo. Laver (1997:135-155) pravi, da v kolikor so različne policy teme, iz karšnih koli razlogov pomembne za politične akterje, potem je odločilnega pomena za pridružitve določeni koaliciji skupina policy tem (policy packages) za katere se pričakuje, da bodo implementirane s strani določene potencialne koalicije. Politični akterji bodo nenaklonjeni vstopu v koalicijo, v kateri pričakujejo implementacijo javnih politik katere jim niso blizu, saj bi to pomenilo izgubo kredibilnosti in posledično podpore v širši javnosti.

Eden izmed najbolj citiranih avtorjev, ki poskušajo koalicijske povezave utemeljevati na policy osnovi je Axelrod. Axelrodova 'minimalna povezana večinska koalicija' (minimal connected winning coalition) obravnava politične stranke tudi z ideološkega vidika (umestitev strank na lestvico od levice do desnice) in predpostavlja, da je verjetnejša tista koalicija, ki vključuje programsko sorodne stranke. Kljub temu njegova teorija še vedno predpostavlja, da je temeljni cilj političnih strank, doseči čim večje število položajev (office seeking). Torej če bi motivacijo akterjev za koalicijska pogajanja lahko umestili v neko hierarhično lestvico, bi se najvišje uvrstila želja po čimvečjem nadzoru nad položaji (office payoffs) in šele nato želja po vplivu na oblikovanje politik.

Iz tega sledi, da se programska usmeritev strank upošteva takrat, ko je potrebno izbirati med koalicijami, ki so v smislu razdelitve položajev identične. Tako naj bi koalicija bila

⁹ V nadaljevanju bo pogosto uporabljen angleški termin policy - »pojmem 'policy' se pogosto ne prevaja, temveč se uporablja kar angleški izraz policy. Pojem 'policy' lahko prevajamo v slovenščino le v določenih okoliščinah... drugače s pojmom politika ne moremo nedvoumno sporočiti, da govorimo o politiki kot 'policy'.« (Fink Hafner, 2002; 8)

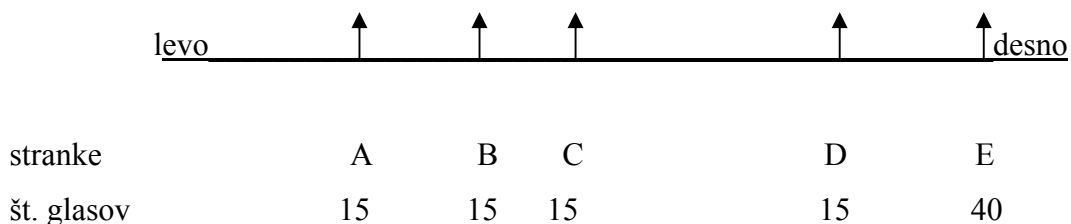
oblikovana iz programsko sorodnih strank, vendar naj ne bi vključevala nobene nepotrebne stranke, ki bi presegala ta okvir. (Axelrod v Laver in Schofield, 1990:97-102).

Budge in Keman (1990) pravita, da se je z vključevanjem policy vidika v teorijo minimalno zagovitenh koalicij poskušalo dopolniti empirično vrzel. Kot smo že navedli je v zahodnoevropskih državah le tretjina kolicij minimalno zmagovitenh. Žal pa je policy dimenzija minimalne povezane večinske koalicije z empiričnega vidika prinesla le deloma uspešne rezultate. Budge in Keman pripisujeta neuspešnost napačnemu pristopu, policy dimenzija naj bi bila pri minimalno povezanih večinskih koalicijah zgolj dodatek k teoriji minimalne zmagovite koalicije namesto, da bi oba vidika med seboj kombinirali.

Muller in Strom (2003:7-9) v zvezi s teorijo minimalno povezanih večinskih koalicij obravnavata problematiko umeščanja strank na lestvico levo-desno z vidika pridobivanja podatkov. Le te lahko dobimo iz treh različnih virov, vsak izmed virov pa ima svoje pomanjkljivosti. Pri umeščanju strank na kontinuum levo – desno se tako pojavljajo metodološke težave, poleg tega pa umeščanje političnih strank na ta kontinuum predstavlja zgolj eno policy dimenzijo.

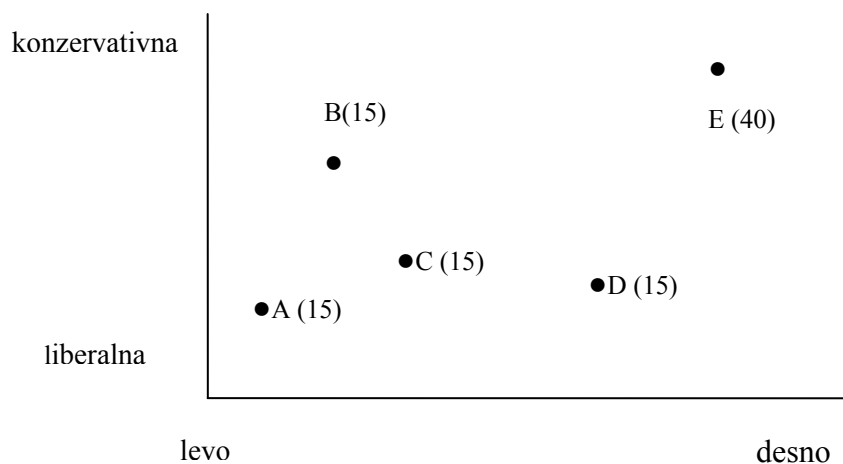
Problem enodimenzionalnega umeščanja strank na lestvico levo-desno izpostavlja tudi Laver (1997:135-155). Če politične stranke umestimo na kontinuum od leve proti desni, potem lahko podatke interpretiramo zgolj tako, da ima ključno strateško pozicijo in hkrati največjo pogajalsko moč sredinska stranka (median party). Le ta se odloča ali naj sklene kolicijo s strankami, ki so na njeni desnici oz. levici, da skupaj pridobijo večino sedežev v parlamentu.

V primeru, ko je število glasov in ideološka razdelitev parlamentarnih strank razdeljena tako kot kaže spodnja skica (glej Sliko 4.1 na naslednji strani), potem je neizpodbitno dejstvo, da ima največjo pogajalsko moč in ključno pozicijo za oblikovanje koalicije stranka D.



Slika 4.1: Stranka D je sredinska upoštevajoč le eno dimenzijo – ideologijo (Vir: Laver 1997:141)

V kolikor vnesemo v analizo dodatne dimenzije postane le ta bogatejša, a hkrati tudi kompleksnejša. Z različnih zornih kotov imamo lahko dve sredinski stranki, razmerja med njimi pa se spremenijo. Če zgoraj navedenim političnim strankam dodamo dodatno dimenzijo, npr. liberalen ali konzervativen pogled na fiskalno politiko, pri tem pa razporeditev na osi levo – desno ostane enaka, potem ugotovimo, da je v tem pogledu sredinska stranka B. Pogled na politični prostor in s tem na možne koalicije se nam spremeni in izgleda kot je ponazorjen v spodnjem grafu. (glej Sliko 4.2)



Slika 4.2: Razporeditev petih strank v dvodimenzionalnem prostoru (Vir: Laver 1997:142)

Tako lahko vidimo tudi drugačne možne koalicijske povezave, ki imajo drugačne policy prioritete in hkrati večino glasov v zakonodajnem telesu. Laver z različnimi grafi prikazuje številne možne situacije v katerih bi se lahko oblikovale koalicije, tudi z dimenzijo razdelitve ključnih resorjev izvršilne oblasti, pri tem pa nenehno išče rešitve

za pozicioniranje uravnotežene izvršne oblasti. Analizo sklene s ključno ugotovitvijo, da v danem trenutku (ko se oblikuje koalicija op.P.V.) ne more obstajati več kakor ena 'močna' politična stranka, lahko pa se zgodi, da takšne stranke sploh ni. Kot 'močna' politična stranka je razumljena tista stranka, ki lahko vztraja pri zadržanju ključnih resorjev zase in tako na teh področjih implementira politike, ki jih zagovarja. Takšna stranka ima centralno pozicijo v različnih pogledih policy dimenzij in le z njo se lahko oblikuje uravnotežena koalicija, pri tem pa je pomembno dejstvo, da 'močna' stranka ni nujno tista, ki je na volitvah dobila največje število glasov.

4.3 KOALICIJSKA POGAJANJA IN KOALICIJSKE POGODBE

Kot smo že navedli, v večstrankarskih parlamentarnih demokracijah, kjer si tri, običajno pa več strank, pridobi predstavnštvo, vedno obstaja realna možnost da nobena stranka ne bo imela večine in s tem nujnega pogoja za sprejemanje odločitev. Takšne situacije zahtevajo vzpostavitev neke koalicije. Politične stranke imajo različne želje in rešitve za posamezne problematike, pri tem pa jih vodijo različni motivi. Kot smo utemeljili že v prejšnjem poglavju so to:

- želja po zasedbi čimvečjega števila položajev;
- želja po implementaciji oz. vodenje in določanje politik, za katere menijo da so prioritete; na tak način si lahko pridobijo
- čimboljše izhodišče pred naslednjimi volitvami.

Vse te dobrine pa so nezadostne in redke, zato nikoli ni mogoče zadostiti vsem željam. Vladni resorji in ostale koristi so močno omejeni in pogosto nedeljivi. Kar pomeni pridobitev za eno stranko je to nedvomno izguba za drugo. Čeprav imajo lahko koalicijske stranke bolj ali manj kompatibilne preference, se praktično ne more zgoditi, da bi lahko hkrati zadostili vsem željam posamezne koalicijske stranke. Takšni interesni konflikti znotraj koalicij zato običajno zahtevajo medstrankarska oz. koalicijska pogajanja in sklepanje kompromisov.

Koalicijska pogajanja se lahko odvijajo vedno, ko akterji stremijo k doseganju dogovora in kadar je na voljo več različnih dogovorov, o katerih se je realno gledano možno tudi

sporazumeti. Strom in Muller (2003:13-25) pravita, da v vladni politiki takšna pogajanja ponavadi zajemajo kadrovske zadeve (razporeditev resorjev in delovnih mest), pridobitve in prednosti ter vodenje javnih politik. Medtem ko je mesto predsednika vlade praviloma rezervirano za zmagovito stranko volitev oz. ga lahko dobi le ena stranka znotraj koalicije, je za delitev ministrskih mest ogromno število različnih poti in metod, kar kasneje še toliko bolj velja za delitev proračunskega denarja po resorjih.

Vendar pa koalicijska pogajanja niso zmeraj uspešna. V nekaterih primerih se koalicije sicer oblikujejo, a kasneje propadejo zaradi različnih nesoglasij. V koalicijskih pogajanjih predstavlja prav posebno oviro tudi zavarovanje strankarskih koristi. Če so dobički posameznih strank znotraj koalicije enakomerno porazdeljeni skozi celoten čas vladanja, potem je veliak verjetnost, da bo imela vsaka koalicijska stranka konstantno velik interes po nadaljnjem obstoju in dobrem delovanju koalicije. Če pa so dobički posameznih strank skozi mandat neenakomerno porazdeljeni, bo stranka, ki je že uresničila velik del svojih preferenc v začetnem obdobju vladanja, imela manjši interes po izpolnjevanju koalicijskih obveznosti. (Strom, Muller 2003:564).

Težave, s katerimi se srečujejo politične stranke, ki sodelujejo v koalicijskih pogajanjih, so lahko zelo resne, vendar niso nerešljive. Težave se lahko rešuje na dva načina: neformalno in formalno. Reševanje težav na neformalen način je pogojeno z visoko stopnjo usklajenosti preferenc političnih strank, ki sodelujejo v procesu koalicijskih pogajanj. Le to omogoča sprejem težko uskladjivih in sprejemljivih dogovorov in uspešen zaključek pogajanj. Vendar pa stranke, ki tvorijo koalicijo, ne morejo vedno pričakovati izpolnitev njihovih preferenc. Prav tako ne morejo pričakovati, da se sklenjeni dogovori brezpogojno spoštujejo. Zato je potrebno, da stranke poiščejo rešitve tudi drugje – v formalnih dogovorih. Navedeno lahko utemeljimo z Northovimi besedami: »V svetu popolne informiranosti institucije niso potrebne. V svetu nepopolne informiranosti pa se bodo neformalni dogovori hitro sesuli, v kolikor ne bodo ustvarjene institucije, ki bodo informirale posameznike (oz. koalicijske stanke) ter skrbele za nepravilnosti« (North v Strom in Muller 2003: 176)

Koalicijske pogodbe

Najbolj pogost tip institucionalnih mehanizmov oz. formalnega načina reševanja težav pri koalicijskih pogajanjih so koalicijske pogodbe.

Koalicijske pogodbe nalagajo različno stopnjo koalicijske discipline, tako pri glasovanju kot pri drugih aktivnostih v parlamentu. Poleg tega koalicijska pogodba predstavlja neke vrste "predobvezo", s katero se koalicijske stranke obvežejo, da bodo v neprijetnih in težavnih situacijah vzdržale pod pritiski in ne bodo prekršile dogovorjenega. Politične stranke v ta razmerja vstopajo pod predpostavko, da bo sodelovanje v koaliciji koristnejše kot pa situacija v kateri ima vsak igralec absolutno svobodo. Druga pomembna funkcija koalicijskih pogodb je priskrbeti informacije koalicijskim partnerjem. Na tak način se olajšata komunikacija med njimi ter omejujejo konflikti in omogoča njihovo razreševanje.

Vstop politične stranke v koalicijo sam po sebi še ne zagotavlja uspeha. »Medtem ko ima dogovor oziroma pogodba neko uveljavitveno vrednost (še posebej če je javno objavljena), zavisí večina učinkov, ki naj bi iz pogodbe izšli, od specifičnih mehanizmov, ki so bili zamišljeni z namenom uveljavitve določil pogodbe in reševanja konfliktov znotraj koalicije. Med koalicijskimi pogodbami so velike razlike in pogosto se zgodi, da ima "drobni tisk" pri uveljavljanju posameznih določil pogodbe največjo težo¹⁰« (Strom in Muller 2003:18)

Lahko trdimo, da koalicijske pogodbe ne glede na obširnost, specifičnost ali stopnjo formalnosti nikoli ne pokrivajo vseh možnosti, ki se lahko pojavijo v času mandata koalicijske vlade. V svoji specifičnosti kljub vsemu predstavljajo veliko mero različnosti in tudi različne načine, s katerimi se poskušajo spoprijeti s težavami, ki izhajajo iz nepopolnih koalicijskih pogodb. Nepopolne pogodbe zahtevajo neko vrsto mehanizmov za reševanje vseh tistih področij, ki jih le te ne obravnavajo. Relevantna literatura predvideva, da se tovrstne težave rešujejo s pomočjo specifikacije pravice do nadzora – z identifikacijo stranke, ki ima pravico do sprejema končne odločitve o

¹⁰ V odsotnosti učinkovitih mehanizmov izvajanja koalicijskih pogodb so lahko te ogrožene tudi v situacijah medstrankarskih konfliktov. Če stranka A ne spoštuje enega dela pogodbe, bo stranka B odgovorila tako, da ne bo spoštovala drugega. Takšno medsebojno nagajanje lahko hitro eskalira v večji konflikt.

zadevah, ki jih pogodba ne obravnava. Razlikujemo lahko med centraliziranimi vodstvenimi strukturami, ki dajejo pravico do nadzora skupini koalicijskih voditeljev in decentralizirano vodstveno strukturo, ki prenese pravico do nadzora na posamezno stranko, ki nadzoruje posamezno vladno področje (na primer posamezno ministrstvo ali urad). Dejansko (v resničnem svetu) pa se elementi decentralizirane in centralizirane vodstvene strukture nenehno prepletajo, tako da ne obstaja ostra ločnica med eno in drugo avtoriteto.

Koalicijski sporazumi oz. pogodbe so lahko formalne ali neformalne; namenjene so lahko interni znotrajkoalicijski uporabi ali pa so dostopne javnosti. Najpreprostejši element po katerem lahko ločimo koalicijske pogodbe, je njihov obseg. Strom in Muller (2003: 573-580) v obsežni nadsacionalni študiji ugotavljata, da se obseg koalicijskih pogodb izredno razlikuje tako od države do države, kot tudi v časovnem vidiku. Tako ima na nacionalni ravni najkrajša koalicijska pogodba le nekaj več kot 200 besed (Finska) najdaljša pa kar 43.000 (Belgija).

Drugi element po katerem lahko ločimo koalicijske pogodbe je njena vsebina. Pogodbe lahko predstavljajo le nek splošen okvir delovanja koalicijskih partnerjev, lahko pa se koalicijska pogodba ukvarja v glavnem s politikami, za katere si bo prizadevala nova vlada. Drugo najpomembnejše področje koalicijskega sporazumevanja je vprašanje pravil igre znotraj koalicije. Pogodbe pa se razlikujejo tudi v prisotnosti urejanja delitve resorjev in pristojnosti med koalicijskimi partnerji, krajše rečeno s kadrovskimi zadevami. Nekatere koalicijske pogodbe dovoljujejo posamezni stranki popoln nadzor nad izbiro ministra, medtem ko druge glede tega predvidevajo soglasje ostalih partnerjev. Podobno lahko pogodbe določajo smernice pri imenovanju drugih zaposlenih v vladi. (Strom in Muller 2003: 581-583)

Koalicijske pogodbe se lahko razlikujejo tudi po tem, koliko strankarske discipline zahtevajo. Koalicije, v katerih se stranke zavežejo h koalicijski disciplini znotraj zakonodajnega procesa, morajo biti tesneje povezane v primerjavi s koalicijami, ki dopuščajo razne izjeme (ali pa, v skrajnem primeru, sploh ne zahtevajo discipline). (Strom in Muller 2003: 579-581)

Koalicijske pogodbe imajo različno določen čas veljavnosti. Poredko pa trajajo dalj časa, kot je dolžina enega mandata zakonodajnega telesa. Vzrok za navedeno nejasnost je dejstvo, da je v večini parlamentarnih demokracij zakonodajno telo lahko razpuščeno, posledično pa ni natančno določljiva dolžina mandata zakonodajnega telesa. Da bi strankam preprečili manipulacijo in možnost destabilizacije koalicije, vsebujejo nekatere koalicijske pogodbe 'volilno pravilo' («election rule»). To pravilo vsebuje zavezo, da se v primeru razpada koalicije takoj izvede predčasne volitve.¹¹ (Strom in Muller 2003: 578-579)

¹¹ Vsekakor je volilno pravilo vezano na ustavno možnost razpustitve parlamenta. Posledično je njegova umestitev v koalicijsko pogodbo v nekaterih državah vprašljiva, medtem ko je ponekod praktično neizvedljiva, saj nekatere ustave ne dopuščajo možnosti predčasne razpustitve parlamenta.

5 OPOZICIJA

»Zgodovinska izkušnja je pokazala, da v moderni državi brez legalno delujoče opozicije ni politične demokracije in racionalnega globalnega upravljanja družbe, v njej pa ostanejo okrnjene tudi druge oblike demokratičnega življenja. ... Brez institucionalizirane politične opozicije v sodobni družbi ni mogoče mirno, civilizirano razreševati političnih konfliktov.« (Bibič, 1997: 150)

»Logično se zastavlja najprej vprašanje definicije opozicije. Kakorkoli se zdi, da pri tem ni posebnih težav, zlasti če izhajamo iz etimološkega pomena besede, toliko bolj se stvari zapletajo, če nanjo gledamo kot na pojav, ki deluje v konkretnih družbenoekonomskih, političnih, ustavnopravnih in kulturnih razmerah.«(Bibič, 1991:1235)

Pojem opozicija je latinskega izvora¹² (*oppositus*- nasproten), v političnem izrazoslovju pa pomeni predvsem nasprotovanje določeni politični usmeritvi, oz. določenemu političnemu programu. Kot legitimni element državnega življenja obstaja opozicija samo v demokratičnih državah, kjer poteka demokratično oblikovanje volje v odprti politični igri moči. Opozicijske stranke in podobne organizacije so tiste, ki so opredeljene proti obstoječi oblasti oz. proti vladni politiki. V parlamentarnih ureditvah je opozicija običajno manjšina, medtem ko v neparlamentarnih ureditvah lahko opozicija predstavlja parlamentarno večino. Parlamentarno opozicijo tvorijo stranke, ki v parlamentu ne podpirajo vlade. Optimalna vloga opozicije v normalnem pluralnem parlamentarnem sistemu je v tem, da nadzira celotno delovanje vladajočih struktur, hkrati pa se pripravlja, da bo v primeru priložnosti in potrebe sama prevzela oblast in s tem prenehala biti opozicija. (več Srak: 1995:227 in Lukšič 1990:106-108))

Relevantna literatura obravnava opozicijo na dveh ravneh. V širšem smislu je opozicija dejavnost javnega menenja ali določenih skupin proti vladi ali vladajočemu sloju. V ožjem, politološkem, smislu pa se z opozicijo razume politične sile, ki v predstavniskem telesu nastopajo proti vladi, to je pravzaprav parlamentarna opozicija.

¹² Lukšič (1990: 107) predstavi naslednji izvor pojma opozicija:

- *oppositus* (m) – postavljenost nasproti, stopanje nasproti, stopanje pred kaj, lega pred čim
 1. nasproti postavljen, nasproti ležeč
 2. nasproten; protisloven
- *oppono* – 1. nasproti, v bran postaviti, nasproti položiti
 2. izpostaviti, izročiti, predati;
 3. očitati; nasproten razlog navesti, ugovarjati.

5.1 TIPI OPOZICIJE

⇒ *'Opozicija iz principa' vs. 'klasična parlamentarna opozicija'*

Ta delitev je bila močno poudarjena v pedesetih letih prejšnjega stoletja. Klasična parlamentarna opozicija naj bi bila pripravljena v primeru prevzema oblasti, svoji naslednici priznati vse pravice, katere uživa tudi sama. Medtem ko opozicija iz principa to možnost zelo zožuje če ne celo (dejansko ali pa po mnenju nasprotnikov) izključuje, saj se običajno zavzema za odpravo obstoječega družbenoekonomskega ali političnega sistema. (Bibič, 1997: 153)

⇒ *'Lojalna opozicija' in 'nelojalna opozicija'*

Pri tej delitvi, ki je zelo blizu prej navedeni delitvi na opozicijo iz principa in klasično parlamentarno opozicijo, gre za vprašanje meril lojalnosti. Vendar je mogoče le ta tudi subjektivno razlagati in s tem uporabiti za diskriminatorno obnašanje do opozicije.¹³ (Bibič, 1997: 154)

⇒ *'Parlamentarna' vs. 'zunajparlamentarna opozicija'*

Ta delitev se osredotoča na prostor delovanja opozicije. Zelo se jo je poudarjalo v 60. letih prejšnjega stoletja, torej v času študentskega gibanja, pa tudi kasneje ko je prišlo do močnega izvenparlamentarnega delovanja ter močnega nasprotovanja parlamentarizmu. (Bibič, 1997: 154)

⇒ *'Kompetitivni' in 'kooperativni tip opozicije'*

Čisti kompetitivni ali čisti kooperativni tip opozicije ne obstaja, temveč lahko govorimo o prevladujočem kompetitivnem oz. kooperativnem delovanju opozicije. V nobenem političnem sistemu namreč delovanje opozicije ne obstoji samo iz tekmovanja z vladajočo stranko, temveč tudi iz sodelovanja z njo in obratno. Pri tem mislimo na kooperativno delovanje ne samo v izjemnih razmerah kot so vojna, naravne katastrofe ipd. marveč tudi pri manj pomembnih zadevah. (Bibič, 1997: 154)

⇒ *Steffanijeva tripartitna tipologizacija*

Steffani deli opozicijsko obnašanje na tri temeljne tipe, glede na:

1. odnos do obstoječega sistema (lojalna in sistemu nasprotna opozicija)

¹³ » Podobno velja tudi za delitev opozicije na "konstruktivno" in "destruktivno" opozicijo. Pomen teh in podobnih razvrstitev se zaostreje zlasti v razmerah hudih socialnih in političnih konfliktov. Posebej še, če se opozicijska politična kultura v družbi še ni (zadosti) izoblikovala; v času pa, ko se parlamentarna pravila igre postopno ponotranjajo, pa zgubljuje te klasifikacije svoj pomen, čeprav ostajajo v večji ali manjši meri analitično sredstvo in sredstvo političnih in parlamentarnih bojev.« (Bibič 1997:154)

2. konsistentnost ravnanja (sistematična in situacijska opozicija)
3. ravni delovanja (parlamentarna, predparlamentarna in antiparlamentarna opozicija) (Steffani v Bibič, 1997: 155)

Medtem ko Bibič pravi, da tipologija in klasifikacija opozicije na njene različne zvrsti dodatno osvetljuje ta pojav in ga varujeta pred njegovimi enostranskimi omejitvami, Lukšič nanje poda ostro kritiko. »Klasifikacije so služile v glavnem za prepoznavanje sovražnikov demokracije, odkrivanju legalnosti in legitimnosti opozicije, ne pa ugotavljanju njene raznovrstnosti in na tej osnovi razvrščanju v skupine. Razvrščanje se je tako dogajalo predvsem po političnih kriterijih za politične cilje, ne pa po kriterijih znanosti za spoznavne cilje.« (Lukšič 1991:109) V nadaljevanju Lukšič pravi, da eden redkih avtorjev, ki se je temeljito lotil preučevanja opozicije je Robert Dahl, zato bomo v nadaljevanju predstavili njegovo klasifikacijo.

Dahlava razvrstitev

Dahl je pri klasifikaciji opozicije uporabil šest temeljnih kriterijev (v nadaljevanju bodo podčrtani), na podlagi katerih loči različne tipe opozicij. (povzeto po Dahl v Lukšič 1991:110-112). In sicer:

- organizacijska kohezija ali koncentracija oponentov
 - dvostrankarski sistem z visoko in relativno nizko stopnjo interne strankarske enotnosti;
 - večstrankarski sistem z relativno visoko in relativno nizko stopnjo interne strankarske enotnosti.
- tekmovalnost opozicije
 - povsem kompetitivna opozicija;
 - kooperativno-kompetitivna opozicija,
 - koalicijsko-kompetitivna opozicija;
 - povsem koalicijska opozicija.
- prizorišče spopada med opozicijo in vlado
 - javno mnenje kot edino prizorišče spopada, ker volitve določijo večinsko stranko;
 - volitve niso odločilne, zato opozicijska stranka lahko pride v vladno koalicio s pogajanjem;

- poleg volitev in pogajanj za vstop v vlado je prizorišče spopada tudi pogajanje med močnimi asociacijami;
- razpršena prizorišča spopada med opozicijo in vlado, pri čemer nobeno od prizorišč ni odločilno.
- razločnost ali prepoznavnost opozicije
 - jasno identificirana opozicija (kompetitivna, koncentrirana v eni stranki, v sistemu s parlamentom, volitvami in komunikacijskimi mediji kot temeljnimi prizorišči spopada med opozicijo in vlado)
 - nejasna opozicija (kooperativna, razpršena v več strank in asociacij, s številnimi prizorišči spopada med opozicijo in vlado, pri čemer nobeno prizorišče ni odločilno)
- cilji opozicije
 - nestrukturna opozicija (teži k zamenjavi osebja ali posebnih vladnih politik);
 - omejena strukturna opozicija (poleg nestrukturnih ciljev vključuje spremembo politične strukture);
 - strukturna opozicija (bori se za spremembo na vseh omenjenih področjih in za spremembo družbenoekonomske strukture).
- strategije opozicije
 - opozicija usmerjena na prihodnje volitve, kjer bo poskušala dobiti večino v parlamentu;
 - opozicija usmerjena na volitve in predvsem na povolilna pogajanja za vstop v vlado
 - opozicija uporablja prej navedeno strategijo, vendar se v primeru, da ji spodleti, usmeri v poluradna pogajanja z vlado;
 - opozicija ob usmeritvi na volitve v parlament razvija še dodatne strategije (delovanje kot skupina pritiska, medstrankarska pogajanja, delovanje na državni in lokalni ravni ipd.)
 - opozicija se v primeru velike nevarnosti ali ogroženosti pridruži vladi v veliki koaliciji, dokler nevarnost ne mine;
 - opozicija razvija strategijo, s katero bi v temeljih spremenila družbo in politično strukturo.

Poleg natančno dodelane klasifikacije Dahl postavi tri aksiome glede odnosa med vlado in opozicijo. Prvi pravi, da verjetnost, da bo vlada tolerirala opozicijo, narašča s padanjem pričakovanih stroškov toleriranja. Drugi aksiom pravi, da verjetnost, da bo vlada tolerirala opozicijo, narašča z naraščanjem pričakovanih stroškov njene zadužitve. Tretji pa pravi, da čim bolj stroški zadužitve presega stroške tolerance, tem večje so možnosti za kompetitivni režim.

5.2 FUNKCIJE OPOZICIJE

Kot smo že v uvodu tega poglavja povedali, je bistvo opozicije nasprotovanje. Vendar za dosego strateških, dolgoročno pozitivnih učinkov se praviloma ne sme omejevati zgolj na nasprotovanje, temveč mora preiti na konstruktivno delovanje, oz. v ponujanje smiselnih alternativ. Ker ima opozicija z nastopi v parlamentu zgolj minimalne možnosti, da prepriča večino in tako uveljavi svoje predloge, so posledično njeni nastopi usmerjeni v prepričevanje javnosti in volilnega telesa. »Dolgoročno so usmerjeni na naslednje volitve, kratkoročno pa na zadovoljstvo ob besednih zmagah v spopadih z vlado.« (Lukšič, 1991:108)

Med temeljne funkcije opozicije spadajo zlasti:

1. kritika;
2. nadzor;
3. predlaganje alternativ;
4. predstavljanje interesov, ki jih vladna večina zapostavlja.

Kritika

Kritika je najsplošnejša funkcija opozicije. Tako kot je logično, da vsaka vlada brani svoje dejanske ali domnevne uspehe ter minimizira neuspehe in napake, tako je povsem razumljivo, da opozicija s kritiko poskuša pokazati spodrseljaje in slabosti vladajoče politike. Področje kritike je zelo široko, saj so vladne politike zelo raznovrstne, kritika pa se lahko nanaša na tehniko ali na vsebino vladanja, na ožje parlamentarne zadeve ali na širše družbene probleme, na notranje ali mednarodne odnose, na odločitve ali pa na neodločitve. (Bachrach-Baratz v Bibič 1991: 1240)

Nadzor

Ena od temeljnih funkcij opozicije je prav ta, da z različnimi nadzornimi mehanizmi drži vladajočo oblast v mejah legalnega in legitimnega obnašanja in delovanja. Za to uporablja različna politična in pravna sredstva. Opozicija lahko opravlja nadzor tako neposredno v parlamentu kot posredno zunaj njega. (Bibič 1997:159)

Alternativa

Kot smo že predhodno nakazali je predlaganje alternativ središčna funkcija vsake resne opozicije. Alternativni predlogi morajo biti ustrezno predstavljeni, predvsem pa morajo biti verodostojni. To pomeni, da niso podani le zgolj zaradi nasprotovanja vladni politiki, temveč da obljublajo izvedljive rešitve ter razreševanje bistvenih problemov, ki jih trenutna oblast ne vidi ali podcenjuje oziroma za njihovo rešitev ponuja dražje ali slabše rešitve. Kot ena izmed možnosti za ponujanje alternativ je tudi t.i. vlada v senci. Tako si opozicija, pod vodstvom v javnosti vidnega voditelja, ustvarja možnost in verjetnost za oblikovanje nove večine na volitvah oz. v parlamentu. (Bibič 1997:159-160)

Predstavljanje interesov

Opozicijske stranke predstavljajo tisti del državljanov, ki ni volil vladnih strank ter se tako ne morejo identificirati z vladno večino in njenim delovanjem.

Vse navedene funkcije pa lahko opozicija učinkovito uporablja in normalno deluje le, če ima zagotovljene zadostne izvore moči. To pomeni, da ima zadostne materialne in finančne vire; zadostno organizacijsko moč; možnost razpolaganja oz. omogočen dostop do množičnih medijev ter informacijsko moč. (Bibič 1997) Na tem mestu moramo dodati, da pristop, pri katerem si vsaka stran (tako vladajoče stranke kot opozicija) prizadeva pridobiti oz. prisvojiti čimveč virov moči na račun druge, počasi postaja "staromodna". Moderne stranke namreč skušajo iskati za obe strani sprejemljive in koristne alternative ter pri tem uporabljajo nove, kreativne in neformalne pristope. Različne probleme poskušajo reševati racionalno in sporazumno, pri čemer se celo pokažejo skupne koristi. (Zajc 2000).

6. LOKALNA SAMOUPRAVA

Naloga se osredotoča na sklepanje koalicij na občinski ravni, oziroma lokalni ravni, zato je potrebno osvetliti tudi pojem lokalne samouprave. Prvotne oblike lokalne samouprave segajo daleč v zgodovino, ko so kralji, plemiči ali fevdni gospodje podeljevali mestom poseben pravni položaj, oziroma status svobodnih mest. Šele v 19. stoletju je lokalna samouprava začela postajati del celovitega državnega sistema, še posebej v Ameriki in v zahodni Evropi. (Sruk, 1995:187)

"Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je v tem, da v teoriji ni njene enotne definicije, niti v primerjalnem pravu njene enotne ureditve." (Vlaj 1998:15). Tudi Šmidovnik (1995) pravi, da obstaja na področju znanstvenega proučevanja toliko opredelitev lokalne skupnosti in lokalne samouprave kolikor je piscev, ki se teoretično ukvarjajo s tem vprašanjem. Čeprav obsatajajo številne definicije pojma lokalna samouprava lahko sklenemo, da je nosilec, ter neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave lokalna skupnost. V različni literaturi najpogosteje zasledimo naslednje bistvene elemente, povezane s pojmom lokalne skupnosti:

- določeno ozemlje;
- ljudje, ki na tem območju živijo;
- skupni interesi in potrebe teh ljudi;
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Vsi navedeni elementi veljajo za vse skupnosti, tako lokalne kot tudi nacionalne, torej za vse t.i. teritorialne skupnosti. Zato moramo dodati, da gre pri lokalni skupnosti za najnižjo oz. s teritorialnega vidika gledano najnižjo raven na kateri nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati na skupen način.

Sociološko gledano so lokalne skupnosti družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem prostoru. Gre torej za ljudi naseljene na določenem območju, kateri imajo skupne potrebe, ki jih morajo reševati na skupen način. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to ali ima priznan kak pravni status s strani države ali ji le ta statusa ne priznava, torej je nek družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od normativne volje.

Lokalna skupnost sama po sebi še ne predstavlja lokalne samouprave, zato je treba opredeliti tudi elemente samoupravnosti, kateri lokalni skupnosti dodajajo bistvene komponente, ki predstavljajo vsebino in kakovost lokalne samouprave. Različne opredelitve pojma lokalne skupnosti in lokalne samouprave podrobneje razčlenjuje Šmidovnik (1995:25-37) in po njem lahko povzamemo, da so osnovni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave naslednji elementi samoupravnosti:

- teritorialni element; pomeni, da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave za določeno območje, ožje od države (npr. občine, pokrajine ...)
- funkcionalni element; pomeni, da se tem skupnostim prizna delovno področje nalog, lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- organizacijski element; prej navedene naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, sicer neposredno ali po izvoljenih organih;
- materialno finančni element; lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- pravni element samoupravnosti, pomeni da ima skupnost lastnost (status) pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovnopravnem prometu.

Lokalna samouprava je torej pojem vezan na urejanje zadev lokalnega (krajevnega) pomena. Kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti se običajno obravnava občine. Le te se smatra kot najožje, primarne življenjske oz. naravne skupnosti ljudi, ki živijo na nekem določenem območju. Lokalna samouprava, ki temelji samo na navedenih, najožjih lokalnih skupnostih je enonivojska. Večina evropskih držav pa pozna tudi širše lokalne skupnosti oz. dvo ali več nivojsko organiziranost lokalne samouprave.¹⁴

Temeljne naloge lokalne samoupravne skupnosti

V primerjavi z državo, ki se ukvarja predvsem z izvajanjem oblasti, se lokalna skupnost ukvarja z lokalnimi zadevami javnega pomena, ki jih ureja samostojno in se nanašajo na prebivalce lokalne skupnosti. Nekoliko poenostavljeno rečeno, se lokalna skupnost ukvarja s praktičnimi zadevami, ki se tičejo življenja in dela njenih prebivalcev. Tako se tradicionalne naloge nanašajo na gospodarsko področje (infrastruktura, komunalna

¹⁴ Širše lokalne skupnosti so v evropskih državah različno urejene pa tudi različno poimenovane. Npr. departmaji, okrožja, okraji, province, regije, pokrajine, dežele...

dejavnost), socialno življenje (izobraževanje (vrtci, osnovno šolstvo), zdravstvo, socialno varstvo), javni red in mir, prostorsko načrtovanje, varstvo okolja. Glavna naloga lokalne samouprave je, da na teh področjih nudi občanom ustrezne storitve, ki naj zagotavljajo splošne pogoje za življenje in delo ljudi v lokalni skupnosti.

Naloge občine so lahko opredeljene kot izvirne ali pa kot prenesene naloge. Če pogledamo slovensko ureditev¹⁵ sodijo v okvir izvirnih pristojnosti občin naloge, ki si jih občine same določijo s statutom in drugimi akti ter lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Naloge, ki izhajajo iz izvirne pristojnosti predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave. Prenesene naloge so tiste, ki jih država prenese v izvajanje občini. Slednja te naloge opravlja za državo. Za izvajanje teh nalog mora država zagotoviti finančna sredstva, zanje velja tudi strožji nadzor nad izvajanjem nalog.

Premoženje in financiranje lokalnih skupnosti

»Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima avtonomije in dovolj finančnih virov« (Vlaj 2004:213) Za opravljanje vseh svojih nalog in nemoteno delovanje potrebuje lokalna samouprava ustrezna finančna sredstva. Lokalne zadeve javnega pomena se financirajo iz lastnih virov, sredstev države (dotacij) in zadolžitve. Lastni viri so davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja lokalnih skupnosti. Dotacije, oz. državna sredstva pa kot beseda sama pove, so sredstva ki jih država nameni lokalni skupnosti. Razmerje med lastnimi viri in dotacijami lokalnih skupnosti je predvsem odvisno od gospodarskih zmogljivosti lokalnih skupnosti, ki so zelo različne in odvisne od velikega števila dejavnikov, zlasti pa od velikosti lokalne skupnosti ter od tega ali gre za urbano ali ruralno skupnost.

Organiziranost lokalnih skupnosti

Organizacija lokalne samouprave se po državah precej razlikuje, ponekod pa se celo znotraj države razlikuje na različnih ravneh izvajanja lokalne samouprave. V vsakem primeru pa imajo, ne glede na različen način oblikovanja in položaj organov, vse oblike lokalne samouprave predstavniško telo in izvršilni organ (oz. več izvršilnih organov). V nekaterih pogledih je mogoče funkcije lokalne samouprave primerjati s funkcijami države - zakonodajno funkcijo, kot funkcijo sprejemanja najpomembnejših odločitev, in

¹⁵ Povzeto po Zakonu o lokalni samoupravi

izvršilno funkcijo, ki skrbi za izvajanje sprejetih odločitev. Vendar je na tem mestu treba poudariti, da preveč ostra ločitev na organe, ki sprejemajo temeljne odločitve in tiste, ki jih izvršujejo, na lokalni ravni ni preveč primerna. Za uspešno delovanje lokalne samouprave je namreč ustrezno čim tesnejše povezovanje in sodelovanje teh organov ter njihovo učinkovito nadzorstvo nad delovanjem uprave. (več v Grad, 1998)

Evropska listina lokalne samouprave

Članstvo države v različnih mednarodnih organizacijah jo zavezuje k spoštovanju skupaj sprejetih pravil, tako da slednja, tudi v razmerju do lokalne samouprave, ni več absolutno suverena. Z ratifikacijo Evropske listine o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ELLS) se država podpisnica namreč zaveže k spoštovanju in uveljavljanju v listini zapisanih skupnih standardov.

Že v uvodnem delu ELLS je navedena ugotovitev, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina. Med temeljnimi izhodišči za sprejem listine, ki so navedeni v uvodu, pa je smiselno izpostaviti tudi stališče, po katerem so lokalne oblasti eden glavnih temeljev vsake demokratične družbe. Podana je izjava, da je potreben obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje.

Lokalna samouprava je opredeljena (3. člen) kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo lokalni organi izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Zadeve pa se lahko rešujejo tudi z uporabo različnih oblik neposrednega odločanja, kot sta na primer referendum in zbor občanov, oz. druge zakonsko predvidene oblike.

»Ugotovimo lahko, da je Evropska listina na prvi pogled sicer dokaj splošna, vendar vsebuje številne dovolj zavezujoče usmeritve. Tako po eni strani omogoča upoštevanje

izkušenj in rešitev, ki so se postopno izkristalizirale v številnih evropskih državah z razvito lokalno samoupravo, po drugi strani pa ne izvaja nasilja nad posebnimi pristopi k lokalni samoupravi, ki jih izražajo modeli lokalne samouprave, kot so nemški, britanski, skandinavski ali francoski. Tako spodbuja razvoj lokalne samouprave v okviru vseh modelov, ne da bi zanikala katerega od njih, in odpravlja škodljive skrajnosti, ki lahko ogrozijo razvoj lokalne samouprave. Dolgoročno gledano torej izvajanje Evropske listine o lokalni samoupravi ne vodi do poenotenjalokalne samouprave ali do enotnega evropskega modela lokalne samouprave, temveč le do zmanjševanja razlik in prenosa pozitivnih izkušenj.« (Ribičič 2001:117)

6.1 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

6.1.1 USTAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) v 9. členu zagotavlja lokalno samoupravo. Ta določba pomeni temeljno ustavno garancijo in opredelitev lokalne samouprave kot ene najpomembnejših ustavnih vrednot. S tem členom država priznava lokalni samoupravi avtonomnost in državljanom daje možnost, da pravico do lokalne samouprave dejansko uresničujejo. Pri tem je pomembno, da se uresničuje tudi ustavno načelo, ki pravi: "Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev." (44. člen). Poleg člena v splošnih določbah pa Ustava namenja lokalni samoupravi del petega poglavja. Tako 138. člen pravi, da " prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih."

Občina je torej temeljna oblika lokalne samouprave, ustavno pa je dopuščena možnost izvajanja drugih oblik lokalne samouprave, kot je na primer notranja členitev občine (krajevne, četrtne ali vaške skupnosti), oziroma širše samoupravne lokalne skupnosti (npr. pokrajine). Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon določa tudi območje občine. (2. in 3. odst. 139. člena). V pristojnost

občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. (1. odst. 140. člena).

V Ustavu je zagotovljeno tudi načelo koneksitete, saj lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi potrebna sredstva." (2. odst. 140. člena). Glede dohodkov Ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov. Pri tem je še določeno, da država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja svojih nalog, dodatna sredstva. (142. člen) V preostalih členih poglavja o samoupravi je urejena pravica do pridobitve statusa mestne občine, povezovanje v širše samoupravne skupnosti ter nadzor državnih organov nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti.

Na lokalno samoupravo pa se nanašajo tudi nekateri členu v drugih poglavjih Ustave, kot na primer 146. člen o financiranju države in lokalnih skupnosti, ter členu ki govorijo o davkih, o nalogah upravnih organov, o sestavi državnega sveta, o varovanju naravne in kulturne dediščine, o posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, o računskem sodišču, o usklajenosti pravnih aktov, o veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju, o upravnem sporu, o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pristojnostih ustavnega sodišča.

6.1.2 ZAKONSKA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustavne določbe o lokalni samoupravi so splošne in že same napovedujejo, da bo posamezna vprašanja, povezana z takratnim uvajanjem lokalne samouprave, uredil zakon.

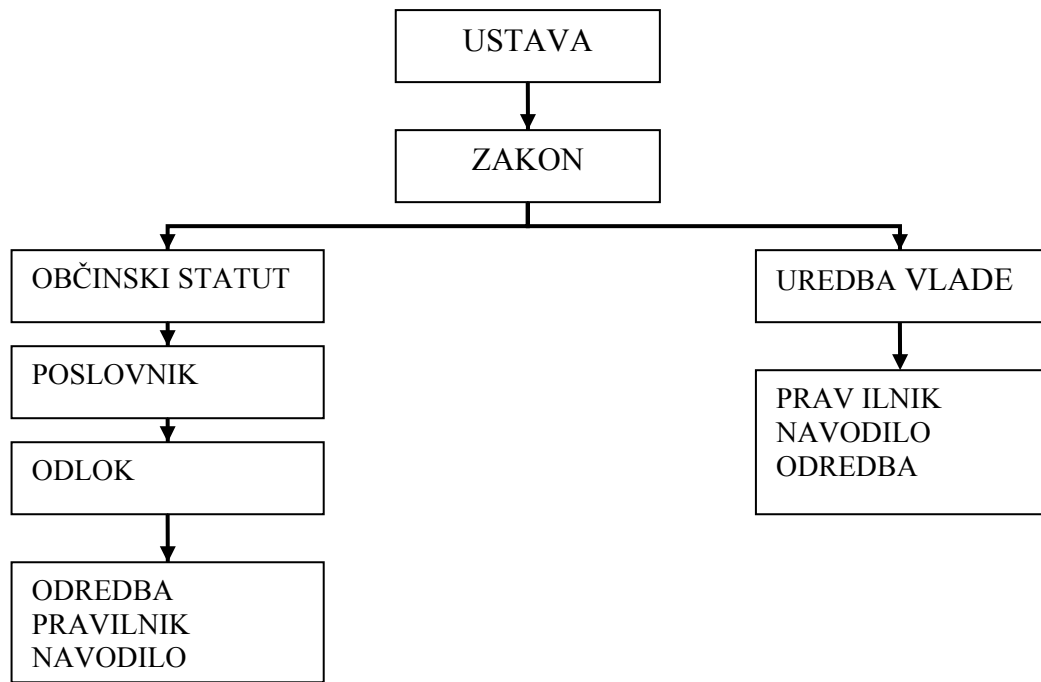
Temeljni zakon, ki ureja to področje je Zakon o lokalni samoupravi, ki je doživel že številne spremembe in dopolnitve. V besedilo zakona je večkrat poseglo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. Zakon o lokalni samoupravi določa načela za ureditev, organizacijo in funkcioniranje samoupravnih lokalnih skupnosti. Tako poleg splošnih, prehodnih in končnih določb obsega poglavja, ki urejajo: območje in ožje dele občine; naloge občine; pristojnosti in delovanje občinskih organov; delovanje občinske uprave;

premoženje in financiranje občine; občinske javne službe; splošne in posamične akte občine; medobčinsko sodelovanje; nadzor državnih organov ter poglavje o varstvu lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij.

Poleg Zakona o lokalni samoupravi so za učinkovito delovanje lokalne samouprave pomembni tudi nekateri drugi predpisi. Temeljna pravna pravila financiranja nalog lokalne skupnosti so določena v Zakonu o financiranju občin. Občine se financirajo predvsem iz lastnih virov, pa tudi iz sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki finančne izravnave zaradi izravnavanja potreb financiranja nujnih nalog in lastnih zmožnosti. Nove občine so bile v letu 1994 ustanovljene v skladu z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Ustanovitve novih občin ter teritorialno preoblikovanje občin je urejal tudi Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni List RS 44/96), ki pa je prenehal veljati s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi ZLS-M v letu 2005. Volitve županov, volitve predstavnikov v občinske svete ter svete krajevnih, vaških in četrtinskih skupnosti ureja Zakon o lokalnih volitvah. Poleg teh zakonov pa se dotika lokalne samouprave še vrsta drugih področnih zakonov, saj lokalna samouprava sega v skoraj vse pore pravnega sistema države.

Izpostaviti moramo, da ima občina kot samoupravna lokalna skupnost pravico da, v skladu z ustavo in veljavnimi zakoni, z lastnimi pravnimi akti ureja notranjo organizacijo in družbena razmerja v občini. Občinski predpisi so del slovenskega pravnega sistema kot lokalno samoupravno (avtonomno) pravo. "Močan samoupravni položaj občine v naši ustavni ureditvi se kaže tudi v tem, da pravni akti občine niso podrejeni podzakonskim aktom državnih organov, temveč samo ustavi in zakonom." (Grad 1998:107)

Če zgoraj navedeno Gradovo trditev poskušamo ponazoriti s shemo (glej sliko 6.3 na naslednji strani), dobimo naslednjo sliko nadrejenosti oz. podrejenosti splošnih pravnih aktov:



Slika 6.3: Splošni pravni akti

6.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Bistvo načela subsidiarnosti je izrecno zapisano v 3. alineji 4. člena Evropske listine o lokalni samoupravi in sicer: "Javne naloge naj po možnosti opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnosti." Pri izvajanju načela subsidiarnosti gre torej za splošno načelo institucionalne organizacije, ki daje prednost bazi (nižjim ravnam) pred vrhom (višjim ravnam).

Če povzamemo po Vlaju (1998; str. 244-247) ima načelo subsidiarnosti tri glavne pomene:

- *filozofskega*, ki je eno glavnih orodij za analizo sodobnih družb;
- *pravnega*, ki je še vedno negotov in katerega jasnejša definicija se spopada s tehničnimi in pomisleki glede načela;
- *strokovnega*, kot merilo za analizo posameznih pooblastil različnih ravni oblasti in njihove mogoče prerazporeditve.

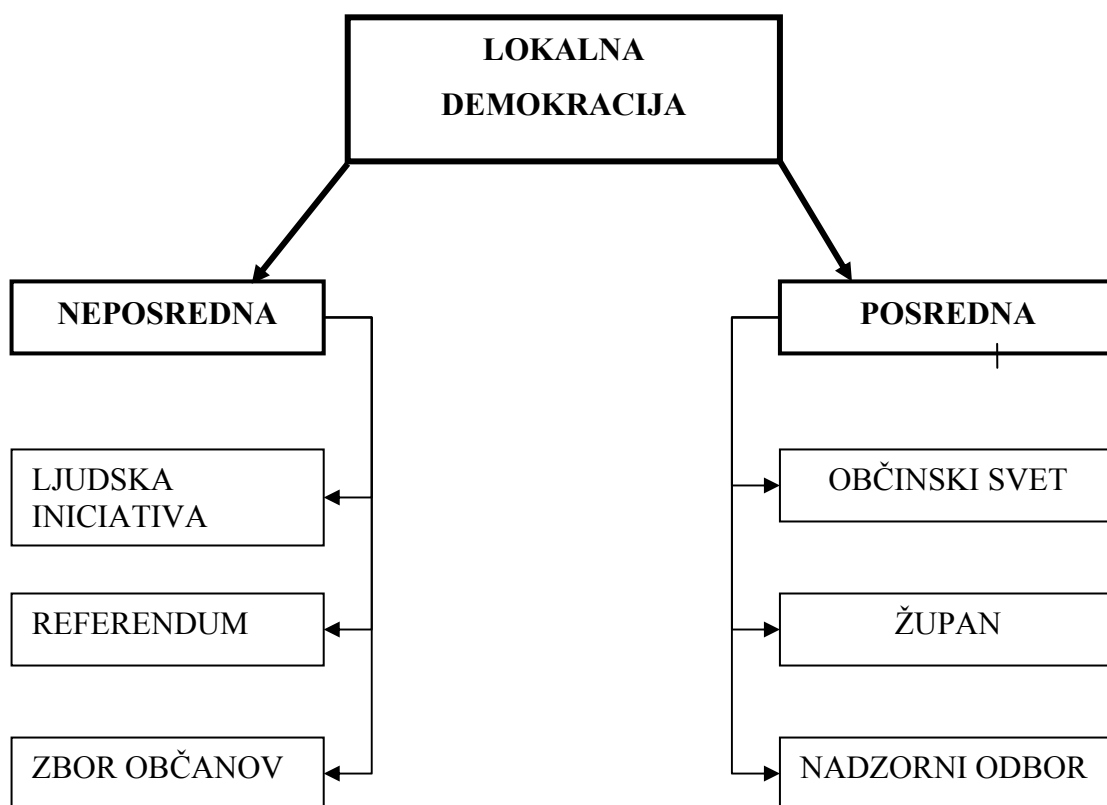
Vlaj pravi (1998:246) da je *najpopolnejša formulacija načela subsidiarnosti* podana v papeški encikliki *Quadragesimo Anno*: To najbolj resno načelo socialne filozofije ne sme biti menjano ali spodkopano: prav tako kot ne morejo ljudem biti odvzete in prenesene na skupnost pristojnosti, ki jih lahko izvajajo po lastni iniciativi in na svoj način, bi bilo krivično in bi resno motilo družbeni red, če bi odvzeli funkcije nižjim grupacijam, ki so jih sposobne izvajati, in jih dati širšim skupnostim višjega ranga."

Načelo subsidiarnosti nenehno išče ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, med njimi pa daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblasti. Lokalne oblasti naj bi bolje poznale potrebe svoje skupnosti in naj bi bile dovezetnejše in odgovornejše, pa tudi učinkovitejše pri zagotavljanju storitev. Torej lahko rečemo, da je z načelom subsidiarnosti povezana tudi problematika razdelitve pristojnosti med občino, kot temeljno samoupravno skupnostjo in državo, ki pa je na tem mestu, zaradi njene obsežnosti ne bomo obravnavali.

7. LOKALNA DEMOKRACIJA

Bistvo lokalne samouprave in hkrati tisto, kar ji daje največjo demokratično vrednost je, da omogoča prebivalcem lokalne skupnosti, da sami upravljajo zadeve, ki so pomembne za lokalno skupnost. Upravljanje pomeni sprejemanje odločitev, le te lahko prebivalci sprejemajo neposredno ali prek organov lokalne samouprave. Zato je ključno vprašanje lokalne demokracije v tem, kakšno možnost imajo prebivalci lokalne skupnosti, da sodelujejo pri lokalnih odločitvah. (Grad, 1998)

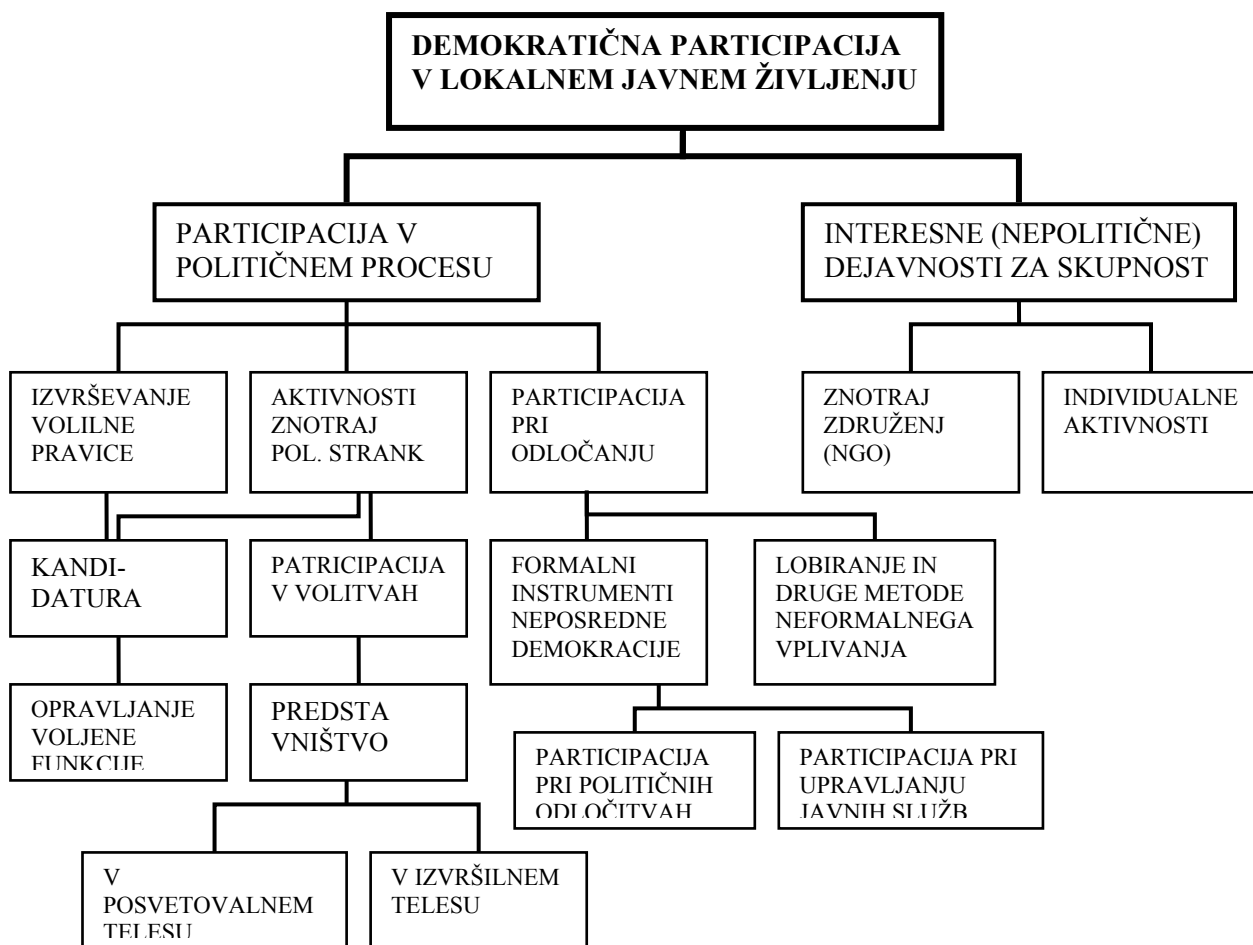
Pri nas so na lokalni ravni ustavno in zakonsko omogočene tako oblike posredne kot neposredne demokracije (glej Sliko 7.4). Na lokalni ravni imamo voljene organe občine (občinski svet, župan, nadzorni odbor), zakon o lokalni samoupravi pa opredeljuje tudi neposredno sodelovanje občanov pri odločanju (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa).



Skica 7.4: Oblike lokalne demokracije

7.1 DEMOKRATIČNA PARTICIPACIJA V LOKALNEM JAVNEM ŽIVLJENJU

Participacijo lahko opredelimo kot »participacijo v procesu vladanja in kot priložnost za državljane, da so udeleženi v procesu, s katerim izbirajo politične voditelje ter uresničujejo vladne politike. Poudarki so predvsem v naslednjih točkah: o participaciji govorimo glede na posameznike, ta participacija je prostovoljni proces, nanaša se na določeno dejavnost, ta dejavnost je usmerjena k vplivanju na oblast.« (Brezovšek 2: 16) Govorimo lahko o formalni in neformalni participaciji (Nagy v Brezovšek 2004: 16). Formalne oblike participacije so zakonodajno opredeljene oz. obvezujoče, medtem ko pri neformalni obliki participacije javnost samostojno odloča o tem, kakšno obliko udeležbe bo v posameznih primerih uporabila. Povzeto po dokumentu Sveta Evrope ima demokratična participacija v lokalnem javnem življenju dve glavni delitvi in sicer participacijo v političnem procesu ter interesne (nepolitične) dejavnosti za skupnost). Za podrobnejšo delitev glej spodnjo sliko:



Skica 7.5: Demokratična participacija v lokalnem javnem življenju.

Vir: Svet Evrope v Vlaj 2004:115

Brezovšek (2004) in Vlaj (2004) nakazujeta problematiko udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju v kontekstu globalizacije in sprememb v načinu življenja posameznikov. Tako Vlaj pravi, da se v Evropi in pri nas zastavljajo vprašanja, ali je lokalna politika v globalni dobi še vedno pomembna, ali bogatejša družba pomeni manjšo potrebo po udeležbi, ali so postali ljudje bolj samozadostni in manj zainteresirani za kolektivne probleme ipd. Medtem ko Brezovšek meni, da so politične stranke in izvoljena politična telesa trenutno še pomemben prostor politične participacije, vendar pa z vidka aktivnega državljana ne zadostujejo več.

Veliko evropskih držav se ukvarja z vlogo lokalnih skupnosti, s kakovostjo razmerij med državljani in njihovimi predstavniki na lokalni ravni ter udeležbo državljanov v političnem procesu. V povezavi s temi vprašanji v več evropskih državah ugotavljajo¹⁶, da so glavni problemi sledeči:

- temeljne pomankljivosti v lokalni upravni strukturi (teritorialna organizacija držav, vloga lokalnih oblasti in obseg njihovih pooblastil, finančna avtonomija, razmerje med centralnimi in lokalnim oblastni idr.)
- negotovost glede vloge in maneverskega prostora lokalnih oblasti v globalni družbi. V več državah lokalne oblasti pričakujejejo visok standard storitev, ki pa ni mogoč v globaliziranem gospodarskem in socialnem okolju, ki ogroža lokalno demokracijo.

Ovire za neposredno vključevanje javnosti so tudi:

- izvoljeni lokalni predstavniki včasih želijo imeti izključno pravico do odločanja;
- javnost ni motivirana, oziroma se ne zaveda, da njena udeležba prispeva k uveljavitvi razlik;
- posvetovanja lahko dajo širši prostor skupinam, ki so že tako vplivne;
- posvetovanje je vplivnejše, če je rezultat zavezujoč in državljani zares sprejemajo končne odločitve;
- nekatere države ugotavljajo, da lokalni svetniki po mnenju volilnega telesa niso dovolj zagnani in ne zastopajo svoje skupnosti. (povzeto po Vlaj 2004: 112-113)

¹⁶ »25 držav je odgovorilo na poseben vprašalnik Sveta Evrope. Odgovori so zbrani v: Appendicies to the Preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8 November 1999.«(Vlaj 2004:112)

7.2 OBLIKE IN IZVAJANJE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Lokalna skupnost je tako v teritorialnem vidiku, kot tudi po številu prebivalcev, mnogo manjša skupnost od države, zato je na tem nivoju veliko lažje izvajati različne oblike neposredne demokracije. Lokalna skupnost probleme zaradi poznavanja problematike, bližine informacij in navsezadnje organske povezanosti z okoljem v katerem nastajajo lažje prepozna in jih razreši. Nihče ni namreč bolje seznanjen s prioriteta in skrbmi določenega okolja kot prav prebivalci, ki tam živijo. (Philips, 1996:26).

Poleg tega je neposredno sodelovanje državljanov tudi po organizacijski, tehnični in finančni plati lažje uresničljivo na lokalni, kot na državni ravni. Nenazadnje pa je tudi vsebina odločitev v lokalni skupnosti veliko bližja državljanom, saj se zadeve nanašajo na lokalne problematike, ki so neprimerno bližje vsakdanjemu življenju in potrebam ljudi kot državna organizacija in splošna politična vprašanja. Zato se oblike neposrednega sodelovanja občanov lahko na lokalni ravni oz. v lokalni skupnosti uporabljajo pogosteje in za konkretnjša vprašanja kot na nivoju države. (več v Kaučič 2001).

Izvajanje in oblike neposredne demokracije v lokalni skupnosti dokaj podrobno ureja Zakon o lokalni samoupravi. Ta v 44. členu določa vse najpomembnejše in uveljavljene oblike neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v občini, in sicer:

- zbor občanov,
- referendum;
- ljudsko iniciativo.

Zbor občanov

Po Zakonu o lokalni samoupravi (45. člen) občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Zbor občanov se lahko sliče za vso občino ali le za njen posamezni del. Župan mora sklicati zbor občanov če tako predpisuje zakon ali občinski statut ali če to zahteva najmanj 5% volivcev v občini oziroma v njenem posameznem

delu. Lahko pa ga skliče tudi na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine.

Referendum

Institut referendumu Zakon o lokalni samoupravi ureja v 46 in 47 členu. Občani lahko na referendumu odločajo o 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. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamezne določbe.

Občinski svet razpiše referendum na predlog župana, ali člana občinskega sveta, mora pa ga razpisati če to zahteva najmanj 5% volivcev v občini ali če tako določa zakon ali statut občine. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu lahko poda vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine.

Občinski svet lahko pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše svetovalni referendum, da ugotovi voljo občanov. Svetovalni referendum se razpiše za vso občino ali njen del. Odločitev volivcev v tem primeru za občinske organe ni zavezujoča.

Ljudska iniciativa

Po Zakonu o lokalni samoupravi (48. člen) lahko najmanj pet odstotkov volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov. Organ na katerega je zahteva naslovljena, je dolžan v roku določenim s statutom občine, nakasneje pa v treh mesecih odločiti o zahtevi.

Po številu in raznovrstnosti oblik neposredne demokracije se Slovenija uvršča med države z razvito neposredno demokracijo, česar pa ni mogoče trditi za njihovo

uresničevanje v praksi. To potrjuje dokument Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS, ki ga je vlada sprejela julija 2001. V njem med drugim piše: "Na podlagi analize o odločanju prebivalcev v lokalnih skupnostih bo Služba za lokalno samoupravo predvidela načine, s katerimi bi zagotovili *povečanje interesa za neposredno odločanje* ter za sodelovanje pri nevladnih organizacijah, in možnosti vključitve civilnopravnih oblik v odločanje na lokalni ravni."

7.3 LOKALNA DEMOKRACIJA IN LOKALNE VOLITVE

Za lokalno samoupravo je bistvenega pomena, da se prebivalci lokalne skupnosti lahko odločajo avtonomno, oz. da sami upravljajo z lastnimi zadevami. V idealnih razmerah bi to pomenilo, da člani lokalne skupnosti vse odločitve o lokalnih zadevah sprejemajo neposredno, s pomočjo različnih oblik neposredne demokracije. Vendar je to v sodobni lokalni skupnosti skorajda nemogoče, saj so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih lahko odločali vsi občani, poleg tega pa je v današnjih časih potrebno nenehno odločanje (več v Grad, 2004). Zaradi tega je sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki se tičejo lokalne skupnosti, podeljeno različnim organom lokalne samouprave. Predstavniki teh organov so izvoljeni s strani prebivalcev lokalne skupnosti, zato lokalne volitve pomenijo najpomembnejši vpliv prebivalcev lokalne skupnosti na delovanje lokalne samouprave in kot take predstavljajo temeljno prvino in osnovni instrument lokalne demokracije. Lokalna samouprava kot celota je nadvse pomembna za življenje ljudi, zato tudi ni vseeno kdo sprejema odločitve v njej.

Volitve predstavniškega telesa in drugih organov lokalne skupnosti imajo v okviru sistema lokalne samouprave podobno vlogo in pomen kot volitve na državni ravni. V obeh primerih gre za demokratično odločanje o osebah, ki bodo zastopale voljo volivcev v voljenih organih. Čeprav je volilni sistem na lokalni ravni običajno nekoliko poenostavljen v primerjavi z volitvami na državni ravni tudi zanj veljajo temeljna načela sodobnih demokratičnih volilnih sistemov, kot so zlasti načelo splošne in enake volilne pravice, neposrednih volitev, svobodne volilne pravice in tajnega glasovanja.

7.3.1 LOKALNE VOLITVE V SLOVENIJI

Lokalne volitve v Sloveniji ureja Zakon o lokalnih volitvah.¹⁷ Zakonska ureditev ureja predvsem posebnosti lokalnih volitev, glede drugih vprašanj (volilna organizacija, volilna procedura in volilna tehnika) pa se delno ali v celoti naslanja na ureditev državnih volitev. Z zakonom so zagotovljena temeljna načela volitev v predstavniške organe - njihovi člani se volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem (2. člen). To pomeni, da imajo prebivalci lokalne skupnosti neposreden vpliv na oblikovanje predstavniških organov, torej da so njihovi interesi predstavljeni v teh organih.

Izpostaviti je treba tudi značilnost oz. posebnost slovenske lokalne samouprave - ločene neposredne volitve za župana in občinski svet. Tak način izvolitve občinskih organov je na eni strani demokratičen, saj daje mandat županu za njegovo delo neposredno prebivalstvo lokalne skupnosti, na drugi strani pa postavlja v šibkejši položaj občinski svet kot predstavniški organ lokalne skupnosti. Takšna ureditev skriva v sebi nevarnost, da pride med občinskim svetom in županom do prevelikega rivalstva, kar je običajno škodljivo za delovanje lokalne skupnosti kot celote.

Nekoliko več pozornosti institutu lokalnih volitev bomo namenili v naslednjih poglavjih, predvsem zaradi njegovega vpliva na sestavo občinskih svetov in možnosti oblikovanja koalicij v njem, kar je osrednja tema te naloge.

¹⁷ Zakon ureja volitve v različne organe lokalnih skupnosti - občinski svet, svete krajevnih, vaških ali četrtinskih skupnosti ter volitve županov.

III SKLEPANJE KOALICIJ NA OBČINSKI RAVNI

8. OBČINSKI SVET

Kot smo že predhodno ugotovili se koalicije na občinski ravni sklepajo v predstavniskem telesu, ki v sodobnih ureditvah lokalne samouprave sprejema najpomembnejše odločitve v lokalni skupnosti. Zato je prav, da na tem mestu na kratko predstavimo glavne značilnosti, organiziranost ter temeljne naloge, ki jih ta organ opravlja in so med drugim določene tudi z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS).

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V tem okviru ima občinski svet predvsem urejevalno, volilno in nadzorno funkcijo ter funkcijo odločanja o konkretnih zadevah.

Temeljne naloge občinskega sveta so določene v Zakonu o lokalni samoupravi in so zlasti naslednje (29. člen ZLS)

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte,
- sprejema občinski proračun in zaključni račun,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine,
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja (v kolikor ni za to pooblaščen župan)
- odloča o drugih zadevah določenih z zakonom in statutom občine.

Zakon dopušča, da občinski svet ustanovi tudi različna stalna ali občasna delovna telesa

- komisije in odbore, pri čemer mora biti vsaj polovica članov iz vrst občinskih svetnikov. Delovna telesa obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta ter mu dajejo mnenja in predloge (30. in 31. člen ZLS).

Občinski svet sprejema odločitve na sejah in veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina njegovih članov, odločitve sprejema z večino glasov opredeljenih članov ter z javnim glasovanjem. (35. člen ZLS) Določbe o načinu odločanja občinskega sveta so vsebina zakona in jih ni mogoče drugače urejati s statutom občine. Odločitve občinskega sveta izvršujeta župan in občinska uprava. Delo občinskega sveta je urejeno s poslovnikom, ki ga sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino navzočih članov.

Predstavnike v občinski svet izvolijo polnoletni prebivalci, s stalnim prebivališčem na območju občine na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah za mandatno dobo štirih let.

8.1 DELITEV MANDATOV IN NJIHOV VPLIV NA SESTAVO OBČINSKIH SVETOV

Za lokalno demokracijo so bistvenega pomena volitve predstavniškega organa lokalne skupnosti, saj je le ta osrednji organ odločanja v lokalni skupnosti. Predstavniško telo - občinski svet, tako kot predstavniško telo na državni ravni, naj bi čimbolj odražalo strukturiranost političnih prepričanj v lokalni skupnosti. Zaradi tega so na lokalni ravni bistvenega pomena rezultati lokalnih volitev in s tega vidika tudi način razdelitve mandatov.

Splošna ugotovitev glede sistema delitve mandatov na lokalni ravni bi lahko bila, da je sistem državnih volitev, z manjšimi posebnostmi, prenešen na lokalno raven. To velja tako za volilni postopek kot tudi za sistem razdelitve mandatov, čeprav se za manjše občine uporablja večinski volilni sistem.

Število članov občinskih svetov se razlikuje glede na velikost občine in lahko šteje od 7 do 45 občinskih svetnikov. Glede na število članov občinskega sveta oz. velikosti občine se razlikuje tudi način razdelitve mandatov. V občinah z manjšim številom članov občinskega sveta- manj kot 12 članov, ki jih imajo v občinah z do 3000 prebivalci, se uporablja enokrožni relativni večinski volilni sistem.¹⁸ Le ta s svojimi

¹⁸ Pri večinskem volilnem sistemu se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje največ za toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Izvoljeni so kandidati, ki so

značilnostmi dopušča večjo možnost uveljavitve posameznikov, ter tako daje manj prostora političnim strankam, kar omogoča tudi izvolitev neodvisnih kandidatov.

V občinah z več kot 12 člani občinskega sveta (občine nad 3000 prebivalcev) se mandati razdelijo po proporcionalnem volilnem sistemu.¹⁹ V okviru volitev po tem sistemu se glasuje o listah kandidatov, pri čemer pa je v skladu z načeli lokalne samouprave zagotovljena določena stopnja vpliva volivca na izbiro predstavnika., in sicer z možnostjo dodelitve preferenčnega glasu. Značilnosti proporcionalnega volilnega sistema omogočajo pridobitev večjega števila glasov, in posledično tudi večje število mandatov strankam kot pa neodvisnim kandidatom. To so potrdili tudi izsledki analize lokalnih volitev v letih 1994, 1998 in 2002. Haček (2004: 66-71) tako ugotavlja, da je uspešnost list neodvisnih kandidatov znatno večja v občinah, v katerih je v veljavi večinski volilni sistem in obratno, politične stranke so uspešnejše v občinah s proporcionalnim volilnim sistemom. To potrjuje vpliv volilnega sistema na možnost izvolitve kandidatov, ki niso uvrščeni na kandidatne liste katere izmed političnih strank.

Temeljni pogoj za oblikovanje koalicije je prisotnost večjega števila stank v predstavniškem telesu. Zato se bom, glede na navedene ugotovitve o vplivu volilnega sistema na sestavo predstavniških teles - občinskih svetov, v empiričnem delu naloge osredotočila le na občine, ki imajo predstavnike v občinskih svetih izvoljene po proporcionalnem volilnem sistemu. To so torej občine ki imajo v občinskih svetih 12 ali več izvoljenih predstavnikov, oziroma občine nad 3000 prebivalci.

dobili največ glasov. Območje občine je praviloma razdeljeno na več volilnih enot, lahko pa je občina ena volilna enota če občinski svet ne šteje več kot 7 članov.

¹⁹ Pri proporcionalnem volilnem sistemu je občina praviloma le ena volilna enota, v kateri se mandati delijo po d'Hontovem sistemu, ki pa se - če je občina razdeljena na več volilnih enot- kombinira s formulo enostavnega količnika (Harejeva formula), na podlagi katerega se delijo mandati v volilnih enotah. Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Izvoljeni so kandidati po vrstnem redu na listi, razen če ta ni bil spremenjen zaradi preferenčnih glasov.

8.2. RAZMERJE MED OBČINSKIM SVETOM IN ŽUPANOM

Ob predstavniskem telesu oz. občinskem svetu, ki je nosilec odločanja v občini je župan tisti, ki skrbi za izvrševanje odločitev sprejetih s strani občinskega sveta. Poleg tega je županska ena od poklicnih funkcij v organih lokalne samouprave. Učinkovito delovanje občinskih organov je med drugim neposredno povezano z razmerjem med njimi, še posebej pa je pomembno razmerje med občinskim svetom in županom. Glavne značilnosti občinskega sveta smo spoznali v predhodnem poglavju, zato naj na tem mestu namenimo še nekaj besed županu in v nadaljevanju nekoliko podrobneje predstavimo razmerje med njima.

Župan

Župan je individualni organ, katerega glavna naloga je, da vodi občinsko upravo ter predstavlja in zastopa občino kot pravno osebo. Župan je izvršilni organ občine in občinski funkcionar. Izvoljen je na neposrednih tajnih volitvah, ima štiriletno mandatno dobo in svojo funkcijo lahko opravlja profesionalno. Njegova funkcija je nezdružljiva z nekaterimi funkcijami kot so na primer član občinskega sveta, član nadzornega odbora, podžupan, z delom v občinski upravi in na določenih mestih v državni upravi.

Župan predstavlja občino kot lokalno skupnost in zastopa občino kot pravno osebo javnega prava in poleg tega:

- predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta,
- razglašča statut, odloke in druge splošne akte občine ter skrbi za izvajanje splošnih aktov občine in drugih odločitev občinskega sveta,
- izvršuje občinski proračun ter pooblašča druge osebe za izvajanje posameznih nalog izvrševanja občinskega proračuna,
- razpisuje koncesije in podpisuje koncesijske pogodbe,
- ustanavlja občinske komisije in svete, ki jih določajo posebni predpisi,
- odloča o razpisu javnih naročil,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi premoženja ter nepremičnega premoženja občine, v okviru izvrševanja proračuna,

- predlaga ustanovitev organov občinske uprave, določitev njihovega delovnega področja in notranje organizacije, določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi,
- odloča o imenovanju oziroma o sklenitvi delovnega razmerja zaposlenih v občinski upravi,
- imenuje in razrešuje direktorja občinske uprave in predstojnike organov občinske uprave,
- za izvajanje nalog iz svoje pristojnosti izdaja župan: pravilnike, sklepe, navodila, odredbe in odločbe.

Za pomoč pri opravljanju nalog ima župan lahko najmanj enega in pa več podžupanov, ki jih imenuje in razrešuje občinski svet na predlog župana izmed članov občinskega sveta. Podžupan lahko na predlog župana opravlja svojo funkcijo profesionalno, o čemer odloči občinski svet.

Razmerje med občinskim svetom in županom

Temeljno izhodišče za urejanje razmerij med predstavniškimi in izvršilnimi organi v lokalni samoupravi je določba 3. člena Evropske listine o lokalni samoupravi, v skladu s katero prebivalci samoupravne lokalne skupnosti odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, ki so sestavljeni iz članov, ki jih volijo prebivalci svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Sveti imajo izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Za lokalno samoupravo je temeljno odločanje po predstavniskem organu. Zakon o lokalni samoupravi določa, da ima občina poleg sveta še neposredno izvoljenega župana. Njunega delovanja pa ne povezuje z volilnim sistemom, temveč predvsem z določbami o sklicevanju in vodenju sej občinskega sveta.

Veljavna ureditev razmerij med občinskimi sveti in župani ni povsem v skladu z evropsko listino. Prav tako ni v skladu s stališčem slovenskih pravnih teoretikov, ki sodijo, da je v lokalni skupnosti zaradi njene narave najpomembnejše odločanje v predstavniskih organih teh skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za izvrševanje odločitev predstavniskega telesa. Na lokalni ravni sta funkcija političnega odločanja in upravnega izvrševanja bistveno bližje, čeprav se tudi tu ne stapljata. To se kaže na različne načine. S funkcionalnega vidika se kaže zlasti v tem, da občinski svet pogosto

neposredno sodeluje v izvrševanju lastnih odločitev, s personalnega pa zlasti v tem, da so nosilci izvršilne funkcije - župani voljeni izmed članov sveta ali pa so neposredno izvoljeni župani člani sveta po položaju. Za odgovornost izvršilnih organov svetom samoupravnih lokalnih skupnosti je nujen pogoj, da sta oba organa povezana in usmerjena k skupnemu delovanju.

V primeru, da bi v zakon vnesli določbo, s katero bi določili, da župan s svojim glasom sodeluje pri sprejemanju odločitev občinskega sveta, potem bi pravica župana, da glasuje za odločitve občinskega sveta, poudarjala njegovo soodgovornost za sprejete odločitve občinskega sveta. Druge posebnosti statusa člana občinskega sveta (nepoklicnost, pravice do sejnin) za župana ne bi veljale. Takšna ureditev je povezana z županovim položajem funkcionarja, ki skrbi za oblikovanje predlogov odločitev in za izvrševanje odločitev občinskega sveta, njegovimi nalogami usmerjanja in nadzorovanja občinske uprave ter njegovo odgovornostjo. Za vse to je nujno, da je župan udeležen pri sprejemanju odločitev in v skladu s sistemom odgovornosti soodgovoren tudi za sprejete odločitve. Odgovornost župana za sprejete odločitve občinskega sveta bi imela pomemben vpliv na njegovo odgovornost za izvrševanje teh odločitev. Tako bi ga poleg načela individualne odgovornosti vezalo tudi načelo kolektivne odgovornosti.

Od sprejema Zakona o lokalni samoupravi v Državnem zboru decembra leta 1993 pa do danes se je razmerje med županom in občinskim svetom zelo spremenilo. Hkrati pa je to "eno najbolj spornih vprašanj delovanja občinske samouprave.." (Grad, 1998; 127) Zato bomo v nadaljevanju na kratko predstavili razvoj razmerja med tema dvema občinskima organoma.

Razvoj razmerja skozi spremembe zakona o lokalni samoupravi

»Po prvotni predlagani ureditvi v zakonu o lokalni samoupravi naj bi bil župan voljen posredno. Kasneje je bila ta ideja odklonjena in v zakonu je bila sprejeta zamisel o neposredni izvolitvi župana.« (Grad, 1998; 127) Vendar določbi o neposredni izvolitvi obeh organov niso bile v celoti prilagojene določbe o organizaciji, pristojnosti in razmerjih med njima. V prvi različici Zakona o lokalni samoupravi je bil kot izvršilni organ občine določen tudi občinski odbor, ki ga je lahko ustanovil občinski svet, kateri mu je lahko poveril tudi posamezne zadeve iz svoje pristojnosti. Občinski odbor kot

izvršilni organ občinskega sveta je lahko predlagal občinskemu svetu sprejem odločitve iz njegove pristojnosti; nadzoroval in usmerjal delo občinske uprave; nadzoroval delovanje občinskih javnih služb ter sprejemal pravilnike in druge akte iz svoje pristojnosti (31. člen ZLS). Medtem pa je župan predstavljal in zastopal občino ter skrbel in odgovarjal za izvajanje odločitev občinskega sveta in občinskih odborov, na katere pa ni imel nikakršnega vpliva, saj v nobenem členu ni bilo navedeno, da je lahko na primer župan predlagatelj odlokov. Iz navedenega sledi, da je imel odbor dokaj velika pooblastila, saj je bil predlagatelj odlokov in iz določb zakona je razumeti, da tudi občinskega proračuna. Obenem pa je bilo zelo nejasno opredeljeno njegovo razmerje do občinskega sveta ter župana. Zaradi navedenih nejasnosti in težav, ki so se pojavile po uveljavitvi takrat novega Zakona o lokalni samoupravi je kaj kmalu prišlo do dokaj obsežnih sprememb le tega.

Marca 1995 je Državni zbor sprejel že drugo spremembo Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS 14/95), v katerem so bile določbe spremenjene tako, da je delitev pristojnosti med občinskim svetom in županom postala jasnejša kot na začetku. "Odpravljena je bila prvotna zamisel in ureditev, po kateri bi občinski svet nadzoroval delo uprave prek občinskega odbora, ki bi imel precej velike pristojnosti in bi lahko deloval dokaj samostojno in v določeni meri tudi neodvisno od občinskega sveta." (Grad 1998; 127). Namesto tega je bil odbor, z omenjeno spremembo zakona, postavljen zgolj v vlogo in položaj delovnih teles občinskega sveta, ki v skladu s statutom občine in poslovnikom občinskega sveta obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu dajejo le mnenja in predloge. Sprememba zakona je prinesla tudi jasnejšo opredelitev vloge župana, ki je pridobil pravico oz. dolžnost da predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta.²⁰

Opisana pravna ureditev, ki je veljala v prvem mandatu občinskih organov (1994-1998), temeljila na razmeroma jasni razdelitvi pristojnosti občinskih organov. Pokazalo pa se je, da kljub sorazmerni podrobnosti ne razrešuje vseh odprtih vprašanj. Predvsem pa je zaradi vzpostavitve dveh razmeroma med seboj zelo neodvisnih organov kljub spremembam zakona prihajalo do situacij, ko sta oba občinska organa, katerih delovanje

²⁰ 10. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS 14/95)

mora nujno potekati usklajeno in skupno, delovala vsak po svoje, kar je občine ohromilo in pogojevalo neučinkovitost lokalne samouprave. V funkciji predsednika občinskega sveta je bila koncentrirana močna opozicija županu, še posebej če nista bila iz iste politične opcije. Tudi v občinski upravi, strokovnem, oziroma tehničnem delu upravljanja v občini se je zrcalil ta dualizem upravljanja. Šlo je celo tako daleč, da je občinski svet s svojimi splošnimi akti, konkretno z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, vzpostavil posebne strokovne službe občinskega sveta pod vodstvom sekretarja občinskega sveta, ki so za občinski svet opravljale enake naloge kot občinska uprava za župana. "Vse kaže, da sta se tako normativno kot tudi dejansko občinski svet in župan preveč oddaljila, lahko bi rekli, da je prišlo do preveč ostre delitve oblasti na občinski ravni. To velja tako za funkcionalni vidik (preostra delitev pristojnosti) kot tudi personalni vidik (popolna personalna ločenost županske funkcije od funkcije občinskega sveta)." (Grad, 1998; 127)

V drugi polovici prvega mandata občinskih organov so na podlagi ocene uveljavljanja določb zakona že dozorevali predlogi za spremembe in dopolnitve, ki bi pomenile spremembo, deloma pa tudi dopolnitev sistema lokalne samouprave. Rezultat strokovnih razprav je bila ugotovitev, da dualizem občinskih organov, ki naj bi temeljil na načelu delitve oblasti, izpeljanem v lokalni samoupravi na enak način in izhajajoč iz enakih načel kot veljajo za razmerja med temeljnimi državnimi organi, za lokalno samoupravo absolutno ni primeren in svojo neprimernost izkazuje v neučinkovitosti občinskih organov.

Na lokalni ravni so funkcije političnega odločanja in izvrševanja odločitev bistveno bližje, zato preveč ostra ločitev na organe, ki sprejemajo temeljne odločitve in organe, ki jih izvršujejo, ni primerna (več v Vlaj 198:41). Za uspešno in učinkovito delovanje organov lokalne samouprave ter obenem zagotavljanje kar največjega vpliva državljanov na lokalno samoupravo je ustrezno čim tesnejše povezovanje in sodelovanje organov lokalne skupnosti in njihovo učinkovito nadzorstvo nad delovanjem lokalne uprave. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J), (Uradni list RS, št.74/98) je tako posegel v določbe, s katerimi je bilo urejeno delovanje občinskega sveta in župana, razmerja med njima ter v določbe o pravicah in dolžnostih občinskih funkcionarjev s ciljem, da bi bilo delovanje sveta in župana bolj povezano in

učinkovito. S to spremembo se je oblikovalo razmerje med občinskim svetom in županom, ki je v veljavi še danes.

S spremembo zakona o lokalni samoupravi v letu 1998 je stopil v veljavo 90.b člen, ki je Državnemu zboru omogočil, da v primeru nezakonitega dela in drugih primerih, na predlog vlade razpusti občinski svet, razreši župana ter razpiše predčasne volitve²¹.

Vendar je Ustavno sodišča Republike Slovenije z odločbo U-I-186/00 z dne 24. 10. 2003 razveljavilo določbo 90. b člena ZLS, ki je omogočala predčasno razpustitev občinskega sveta in predčasno razrešitev župana. Ob razveljavitvi veljavnega 90. b člena je sodišče opozorilo, da razveljavitev te določbe ne pomeni, da sploh ni ustavno dopustno z zakonom predpisati in izvrševati ukrepov razpusta občinskega sveta in razrešitve župana, vendar mora zakonodajalec pri tem spoštovati načela, ki sledijo iz obrazložitve. V tej zvezi je ustavno sodišče poudarilo, da naj bosta ukrep razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana utemeljena s ciljem državnega nadzora nad zakonitostjo delovanja lokalnih oblasti, ki je v zagotovitvi zakonitega delovanja lokalne samouprave.

V skladu s stališči Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope je navedene ukrepe dopustno uporabiti omejeno, pod strogimi pogoji in kot skrajni ukrep za zagotovitev delovanja lokalnih oblasti v skladu z ustavnimi načeli in zakoni. Zakonodajalca je ustavno sodišče zavezalo, da oba ukrepa opredeli kot izjemna in kot skrajno sredstvo ter pri tem natančno določi postopek in zapisalo: "Zakon mora določiti okoliščine, zaradi katerih se lahko uporabi ukrep razrešitve oziroma razpusta z upoštevanjem načela sorazmernosti, ki mora biti upoštevan tudi v konkretnem postopku nadzora. Prav tako mora biti zagotovljeno pravno varstvo zoper izrečene ukrepe."

Razmerje med občinskim svetom in županom danes

Tako občinski svetniki kot tudi župan so izvoljeni na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah, kar jim zagotavlja, da imata vsak za sebe povsem samostojen položaj. Če bi župana volil občinski svet, bi bilo naravno, da bi ga lahko tudi razrešil, česar pa po dosedanji zakonodaji ni mogoče storiti. Še več, z odločitvijo Ustavnega sodišča o

razveljavitvi 90.b člena Zakona o lokalni samoupravi, ki je omogočal Državnemu zboru v izrednih primerih, razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana, sedaj nihče ne more niti razrešiti župana niti razpustiti občinski svet. Kljub temu pa vez v razmerju med občinskim svetom in županom obstaja. Močan 'povezovalni element' med obema organoma je vsekakor zakonska določba, da župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, čeprav nima pravice glasovanja. (33. člen ZLS)

Župan občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. (33. člen ZLS) V skladu s 33. členom Zakona o lokalni samoupravi župan skrbi tudi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov, ki jih sprejme občinski svet. Pri tem pa ima določene naloge, katere razumemo kot izvajanje nadzora nad zakonitostjo sprejetih odločitev kot tudi sprejetih aktov občinskega sveta. To moč mu daje določba ki pravi, da župan zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Prav tako pa mora predlagati občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji. V kolikor občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko pri ustavnem sodišču poda zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Ravno tako lahko župan z navedenimi razlogi zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga občinskemu svetu da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme takšno odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču.

Glede na predstavljeno razmerje med občinskim svetom in županom lahko sklenemo, da je za učinkovito delovanje občine izrednega pomena dobro sodelovanje med tema dvema temeljnima občinskima organoma. Zato predpostavljamo, da bodo v občinskih svetih, ki so voljeni po proporcionalnem volilnem sistemu oblikovane koalicije, ki županom omogočajo lažje izvrševanje raznolikih nalog in projektov za razvoj občin. Ta predpostavka je tudi prva delovna hipoteza, ki jo bomo preverili v naslednjem poglavju.

²¹ 38. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J) (Uradni list RS

Položaj kohabitacije

Položaj t.i. kohabitacije lahko nastane kot posledica ločenih neposrednih volitev za župana in občinski svet. Tak način izvolitve (ločene volitve) občinskih organov je na eni strani demokratičen, saj daje mandat županu za njegovo delo neposredno prebivalstvo lokalne skupnosti, na drugi strani pa postavlja v šibkejši položaj občinski svet kot predstavniški organ lokalne skupnosti. Po drugi strani pa je lahko v šibkejšem položaju župan, saj vedno obstaja realna možnost da volivci namenijo več glasov in s tem izvolijo večino predstavnikov občinskega sveta, kateri niso pripadniki županove opcije. S tem pride do t.i. kohabitacije, ko je večina članov občinskega sveta pripadnikov drugačne politične opcije kot je župan. V takšni situaciji je izredno težko sprejemati odločitve in potrebno je vložiti veliko napora za doseganje konsenza. Takšna ureditev skriva v sebi nevarnost, da pride med občinskim svetom in županom do prevelikega rivalstva, kar je običajno škodljivo za delovanje lokalne skupnosti kot celote. Delovanje v takšnih razmerah izčrpno opiše tudi Grad z besedami:

»Od tu dalje pa je delovanje lokalne samouprave in dejansko razmerje med občinskim svetom in županom v največji meri odvisno od strankarske strukture občinskega sveta in strankarske pripadnosti župana. Če je župan pripadnik stranke, ki bodisi sama, bodisi v koaliciji z drugimi strankami obvladuje delovanje občinskega sveta, so možnosti za učinkovito in razmeroma nekonfliktno delovanje občinske samouprave. V nasprotnem primeru imamo položaj t.i. kohabitacije, v katerem je težko sistemsko zagotoviti sodelovanje med obema organoma in je to bolj odvisno od dobre volje, strpnosti in politične kulture vpletenih. Ker je znano, da je pri nas politična kultura na hudo nizki ravni, se seveda na to ni kaj dosti zanašati... " (Grad, 1998; 127)

9. ZNAČILNOSTI KOALICIJSKIH POVEZOVANJ V SLOVENSКИH OBČINAH

9.1 DELOVNE HIPOTEZE

Kot smo že zapisali bo empirični del naloge temeljil na podlagi štirih delovnih hipotez, in sicer:

1. *V občinskih svetih, s predstavniki voljenimi po proporcionalnem volilnem sistemu, so oblikovane koalicije.*

Kot smo utemeljili v predhodnem poglavju, je za učinkovito delovanje občine na vseh področjih izrednega pomena dobro sodelovanje med temeljnima občinskima organoma. To pa je običajno mogoče le v primerih, ko je župan pripadnik stranke, ki ima sama, bodisi v sodelovanju z drugimi strankami večino v občinskem svetu. Zato predpostavljamo, da bodo v občinskih svetih, ki so voljeni po proporcionalnem volilnem sistemu oblikovane koalicije, ki naj bi županom omogočale lažje izvrševanje raznolikih nalog in projektov za razvoj občin.

2. *Večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije.*

Predpostavljamo, da značilnosti volitev, temeljna razmerja med organi odločanja in narava odločanja na lokalni ravni sooblikujejo pogoje v katerih bi bilo najbolj smiselno pričakovati minimalne zmagovite koalicije. Značilnost minimalnih zmagovitih koalicij je, da ne vključujejo nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine. To pomeni, da lahko koalicijo oblikujejo katerekoli stranke ne glede na njihovo mesto na lestvici od leve do desnice, edini pogoj za oblikovanje koalicije je doseg minimalne večine.

3. *Politične stranke ali neodvisne liste kandidatov, ki sestavljajo koalicijo imajo sklenjen sporazum oz. koalicijsko pogodbo.*

Koalicijska pogodba predstavlja neke vrste "predobvezo", s katero se koalicijske stranke obvežejo, da bodo v neprijetnih in težavnih situacijah vzdržale pod pritiski in ne bodo prekršile dogovorjenega. Politične stranke v ta razmerja vstopajo pod predpostavko, da bo sodelovanje v koaliciji koristnejše kot pa situacija v kateri ima vsak igralec absolutno svobodo. Druga pomembna funkcija koalicijskih pogodb je

priskrbeti informacije koalicijskim partnerjem (in na ta način olajšati komunikacijo med njimi) ter omejevanje konfliktov in njihovo razreševanje. Zato naj bi bilo v interesu strank, ki vstopajo v koalicijo imeti sklenjeno pogodbo.

4. Večje kot je število koalicijskih strank, manj obsežen in bolj splošen bo koalicijski sporazum oz. pogodba.

Verjetnost obsežnih koalicijskih sporazumov je tem manjša, čim večja je kompleksnost dogovarjanja, saj naj bi le ta povečevala stroške v smislu porabljenega časa in zamujenih priložnosti. Zato predpostavljamo, da večje kot je število strank, tembolj bodo dogovarjanja kompleksnejša, kar naj bi vodilo do sprejema manj obsežnih sporazumov, oziroma koalicijskih pogodb.

9.2 VZOREC IN PODATKI

Kot smo že večkrat navedli naloga proučuje sklepanje koalicij v slovenskih občinah. Na podlagi ugotovitev o vplivu volilnega sistema na sestavo predstavniških teles (glej poglavje 8.1) - občinskih svetov sem se osredotočila le na občine, ki imajo predstavnike v občinskih svetih izvoljene po proporcionalnem volilnem sistemu. To so torej občine, ki imajo 12 ali več izvoljenih predstavnikov, oziroma občine nad 3000 prebivalci. Kot je razvidno iz tabele (glej prilogo B) je takšnih občin 147.

V zbirni tabeli podatkov za slovenske občine -prilogi B so predstavljeni zbrani in manjkajoči podatki za vse občine. Zaradi boljše preglednosti in lažje primerljivosti podatkov so bile občine razdeljene v razrede. Prvi kriterij je bila delitev na mestne in ostale občine. Drugi kriterij je bila razdelitev ostalih občin v dva enakovredna razreda na podlagi števila občinskih svetnikov, oziroma v dva razreda z enakim razponom števila voljenih predstavnikov. Najmanjše zakonsko opredeljeno število občinskih svetnikov voljenih po proporcionalnem volilnem sistemu je 12, največje pa 45. Vendar je na podlagi dejanskih podatkov bilo ugotovljeno največje število občinskih svetnikov 31 (Domžale, Slovenska Bistrica), zato je kot zgornja meja določeno število 31 občinskih svetnikov. Tako smo opredelili kriterije za dva enakovredna razreda občin, ki niso mestne, in sicer:

- občine ki imajo od 12 do 21 občinskih svetnikov in
- občine, ki imajo od 22 do 31 občinskih svetnikov

V najnižjem razredu (občine z 12-21 predstavniki) so bile opazne razlike in dokaj velika odstopanja tako v odstotku zbranih podatkov, kot pri ostalih spremenljivkah. Ta razlika je bila opazna glede na velikost občin, zato sem uporabila dodaten kriterij in sicer 5000 prebivalcev. Dodatni kriterij je bil izbran na podlagi 13.a člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določa da ima občina najmanj 5000 prebivalcev.²² Tako bom znotraj tega razreda za vse spremenljivke in testiranje hipotez prikazala rezultate v celoti in pa ločeno za občine, ki imajo 12-21 občinskih svetnikov ter več kot 5000 prebivalcev ter posebej občine, ki imajo 12-21 občinskih svetnikov ter manj kot 5000 prebivalcev.

Podatki so bili zbrani s pomočjo vprašalnika (glej prilogo A), ki je bil poslan na elektronske naslove vseh občin. Ker je bil odziv, kljub ponovnemu pošiljanju vprašalnika na naslove občin, katere prvič niso posredovale podatkov, izredno slab (okrog 30% vseh občin) so bila vprašanja manjkajočim občinam zastavljena po telefonu. Tokrat je bil povprečen odziv zadovoljiv – 73%. (glej preglednico 9.6).

Preglednica 9.6: Zbrani podatki za slovenske občine

Razred	št. vseh občin	št. odgovorov	% odgovorov
Mestne občine	11	11	100%
22-31 občinskih svetnikov	30	27	90%
12-21 občinskih svetnikov	106	69	65%
nad 5000 preb.	55	44	80%
pod 5000 preb.	51	25	49%
SKUPAJ	147	107	73%

²² Kljub tej zakonski določbi ima 110 občin (52,38%) manj kot 5000 prebivalcev. Vir: Popis prebivalstva 2002, podatki preračunani na število 210 občin

Če primerjamo podatke za posamezne razrede, ugotovimo da so bili pridobljeni podatki za vse mestne občine, za 90% občin, ki imajo v predstavniških telesih od 22 do 31 svetnikov in 80% občin ki imajo od 12 do 22 občinskih svetnikov ter več kot 5000 prebivalcev. Nekoliko slabši je bil odstotek (49%) pridobljenih podatkov za občine z 12 do 22 občinskimi svetniki in manj kot 5000 prebivalci.

9.3 SKLEPANJE KOALICIJ V SLOVENSKIH OBČINAH

V nadaljevanju poglavja bodo predstavljeni in analizirani podatki o obstoju in značilnostih koalicijskih povezovanj v slovenskih občinah. Kot smo že navedli v predhodnem poglavju so občine razdeljene v posamezne razrede, po katerih bodo zaradi bistvenih odstopanj ločeno predstavljeni in analizirani podatki ter preverjene hipoteze.

9.3.1 MESTNE OBČINE

Kot prikazujejo podatki v Preglednici 9.7, so v mestnih svetih mestnih občin večinoma oblikovane koalicije. V povprečju sedi v mestnih svetih 33 predstavnikov - mestnih svetnikov.

Preglednica 9.7: Značilnosti koalicijskih povezovanj za mestne občine

	OBČINA	št. svetniko	koalicija	Št. svetnik. v koaliciji	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo
1.	Celje	33	Da	18	SLS, SDS, SD
2.	Koper	33	/ *		
3.	Kranj	33	Da	18	LDS, SDS, neodvisna lista
4.	Ljubljana	45	/ *		
5.	Maribor	45	Da	25	SLS, LDS, SMS, DeSUS, 6 neodv. list
6.	Murska Sobota	26	Da	10	SDS, Nsi, DeSUS
7.	Nova Gorica	32	Da	18	SD, SDS, ZZP, DeSUS, neodvisna lista
8.	Novo Mesto	30	Da	12	SDS, ZZD, SD, DeSUS
9.	Ptuj	29	/		
10.	Slovenj Gradec	25	/		
11.	Velenje	33	Da	17	SD, DeSUS, SNS, Nsi, neodvisni svetnik
	SKUPAJ		7		

* Župana Kopa in Ljubljane imata večino mestnih svetnikov

Tako lahko ugotovimo, če izvzamemo Ljubljano in Koper, v katerih koalicijska povezovanja niso potrebna, da imajo stranke oz. neodvisne liste oblikovano koalicijo v 78% mestnih svetov. Na podlagi te ugotovitve lahko v primeru mestnih občin potrdimo prvo hipotezo, ki pravi, da so v občinskih svetih, s predstavniki voljenimi po proporcionalnem volilnem sistemu, oblikovane koalicije. Izjemi sta mestni občini Ptuj in Slovenj Gradec. Za mestno občino Slovenj Gradec smo pridobili podatek, da je župan kandidiral kot neodvisen kandidat in se za posamezne projekte sproti dogovarja s predstavniki mestnega sveta, ki nato odločitve podprejo ali zavrnejo na podlagi (ne)strinjanja s konkretnimi projekti.

Izpostavili bi dejstvo, da imata župana Koprja in Ljubljane v mestnem svetu večino. V Koprju neodvisno listo Koper je naš, ki je na volitvah podprla župana, predstavlja kar 19 od 33 mestnih svetnikov, v Ljubljani pa ima Lista Zorana Jankoviča 23 od 45 mestnih svetnikov. Takšna situacija, v kateri ima župan nesporno večino v mestnem svetu še bolj poudarja njegovo moč oz. neodvisnost in samostojnost izvršnega nasproti predstavniškemu organu. V praksi lahko deluje občinski oz. mestni svet kot nekakšen »glasovalni stroj« ki nekritično sprejema in potrjuje županove predloge. Čeprav naj bi takšna ureditev težila k učinkovitosti lokalne samouprave, to po drugi strani pomeni manj demokratično odločanje. Prav tako ni v skladu s stališčem slovenskih pravnih teoretikov, ki sodijo, da je v lokalni skupnosti zaradi njene narave najpomembnejše odločanje v predstavniških organih teh skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za izvrševanje odločitev predstavniškega telesa.

Podatki četrtega stolpca v Preglednici 9.7 (glej predhodno stran). nam razkrivajo število mestnih svetnikov, ki sestavljajo koalicijo. Ugotovimo lahko, da 71% mestnih občin, v katerih so oblikovane koalicije, ima v mestnih svetih 50 % plus 1 oz. 2 predstavnika, kar je značilno za minimalne zmagovite koalicije²³. Primerjava strankarske strukture koalicij nam ne prikaže slike, da bi bile v povezavi zgolj programske sorodne stranke, zato v povezavi z analizo števila predstavnikov v mestnih svetih lahko sklenemo, da so oblikovane minimalne zmagovite koalicije. Le te namreč ne vključujejo nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine. To pomeni, da lahko koalicijo oblikujejo katerekoli stranke ne glede na njihovo mesto na lestvici od levice do desnice, edini

²³ Več o značilnostih minimalnih zmagovitih koalicij glej 4. poglavje - Koalicije

pogoj za oblikovanje koalicije je dosega minimalne večine. Tako lahko v primeru mestnih občin potrdimo predpostavko, da večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije (hipoteza 2). Izjemi predstavljata Murska Sobota in Velenje, kjer stranke, ki sestavljajo koalicijo nimajo večine, torej ju lahko opredelimo kot manjšinski koaliciji.

Preglednica 9.8: Sklenjene koalicijske pogodbe v mestnih občinah

	OBČINA	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo	Po-godba	Št. strani	Vsebina pogodbe
1.	Celje	SLS, SDS, SD			
2.	Kranj	LDS, SDS, neodvisna lista	DA	8	Konkretni projekti
3.	Maribor	SLS,LDS,SMS,Desus, 6 neodv list	DA	4	Splošni cilji
4.	Murska Sobota	SDS, Nsi, DeSUS	DA	2	Splošni dogovor
5.	Nova Gorica	SD, SDS, ZZP, DeSUS,	DA	5	Splošni cilji
6.	Novo Mesto	SDS ,ZZD, SD, DeSUS	DA	7	Konkretni projekti
7.	Velenje	SD,DeSUS,SNS,Nsi,neodv svetnik			
8.	SKUPAJ		5		

Podatki, prikazani v Preglednici 9.8, nam pravijo, da imajo stranke in liste sklenjene koalicijske pogodbe v petih mestnih občinah, kar predstavlja 70% sklenjenih koalcij. Torej lahko brez dvoma potrdimo tudi tretjo hipotezo, ki temelji na predpostavki, da ima večina strank, ki sestavljajo koalicijo sklenjen sporazum oz. koalicijsko pogodbo. V ostalih dveh občinah potekajo dogovori in koalicijska usklajevanja na podlagi neformalnih sestankov in ustnih dogovorov.

Najpreprostejši element, po katerem lahko primerjamo koalicijske pogodbe je njihov obseg. Ugotovimo lahko, ima najkrajša pogodba 2 strani, najdaljša pa obsega kar 8 strani. V nasprotju s pričakovanji (hipoteza 4) ne moremo potrditi korelacije med številom koalicijskih strank in obsegom pogodbe. Zaznamo pa lahko šibko povezavo med obsegom pogodbe in njeno vsebino. Pogodbe, ki vsebujejo le splošne dogovore in cilje so praviloma krajše, kot tiste, v katerih so navedeni tudi konkretni projekti.

9.3.2 OBČINE Z 22-31 OBČINSKIMI SVETNIKI

Občin, ki imajo nad 22 predstavnikov v občinskem svetu je trideset. V povprečju sedi v občinskih svetih teh občin 25,8 predstavnika. Žal nam, kljub vztrajnem telefoniranju in večkratnem pošiljanju vprašalnika po elektronski pošti, ni uspelo pridobiti podatkov za tri občine (Črnomelj, Izola in Trebnje). Prav tako je bil za občino Ajdovščina dosegljiv le podatek, da je oblikovana koalicija, ni pa bilo možno ugotoviti, katere stranke sestavljajo koalicijo, niti pridobiti informacije o morebitni sklenjeni koalicijski pogodbi.

Preglednica 9.9: Značilnosti koalicijskih povezovanj za občine z 22 do 31 občinskimi svetniki

	OBČINA	št. svetniko	koalicija	Št svetnik. v koalici.	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo
1.	Ajdovščina	26	Da		
2.	Brežice	30	/		
3.	Domžale	31	Da	18	LDS, SD, DeSUS, Zeleni, 2 neodv. listi
4.	Grosuplje	24	/		
5.	Ilirska Bistrica	23	/		
6.	Jesenice	28	Da	17	SD, SDS
7.	Kamnik	29	Da	17	LDS, SMS, Desus, AS, lista, 2 samost. svetnika
8.	Kočevje	26	Da	13	SD, LDS
9.	Krško	30	/		
10.	Laško	23	/		
11.	Lendava	23	/		
12.	Litija	23	/ ***		
13.	Medvode	23	/		
14.	Piran	25	/		
15.	Postojna	23	Da	15	SD, SDS, Nsi, 2 listi, 1 samost. svetnica
16.	Radovljica	26	Da	14	LDS, SD, SMS, SNS, GŽS, AS, Desus
17.	Ravne	22	Da	12	SDS, SLS, AS, Nsi
18.	Sevnica	25	/		
19.	Sloven. Bistrica	31	Da	22	SLS, SDS, DeSUS, Nsi, SMS
20.	Sloven. Konjice	23	/		
21.	Šentjur Pri Celju	26	/		
22.	Škofja Loka	28	Da	16	SLS, LDS, Zares, Nsi, SD
23.	Tolmin	22	Da	13	LDS, SDS, Nsi, SMS
24.	Trbovlje	27	/		
25.	Trzič	24	Da	11	LDS, SD, DeSUS
26.	Zagorje Ob Savi	25	/ **		
27.	Žalec	29	Da	15	LDS, samostojna lista, SMS AS, DeSUS
	SKUPAJ		13		

** Župan Zagorja ob Savi ima večino mestnih svetnikov

*** v občini Litija imajo vse stranke sklenjen dogovor Partnerstvo za razvoj občine Litija

Kot je razvidno iz Preglednice 9.9 (glej predhodno stran) so izmed sedemindvajsetih občin koalicijske povezave prisotne v 13 občinskih svetih. V občini Litija so nam posredovali informacijo, da imajo vse stranke sklenjeno Partnerstvo za razvoj občine Litija, kar pa ne moremo šteti kot koalicijsko povezavo. Tudi v tej skupini občin imamo situacijo, ko ima ena politična stranka večino v občinskem svetu in sicer LDS v Zagorju ob Savi.

Ugotovimo lahko, če izvzamemo Zagorje ob Savi, v katerem koalicijska povezovanja niso potrebna, da imajo stranke oz. neodvisne liste oblikovano koalicijo v 50% občinskih svetov z 22 in več predstavniki. Na podlagi teh ugotovitev ne moremo naše prve hipoteze, o prisotnosti koalicij v večini občinskih svetov, voljenih po proporcionalnem volilnem sistemu, za obravnavano skupino občin, niti potrditi niti ovreči.

V Preglednici 9.9 (glej predhodno stran) so prikazani podatki o številu občinskih svetnikov, ki sestavljajo koalicijo. Ugotovimo lahko, da 75% občin, za katere imamo podatke o oblikovanih koalicijah, ima v občinskih svetih 50 % plus 1 oz. 2 predstavnika, kar je značilno za minimalne zmagovite koalicije²⁴. Če primerjamo strankarsko strukturo sklenjenih koalicij v smislu programske sorodnosti strank ugotovimo, da se v večini primerov povezujejo programske raznorodne stranke. Na podlagi analize števila predstavnikov v občinskih svetih lahko sklenemo, da so oblikovane minimalne zmagovite koalicije, saj le te ne vključujejo nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine. To pomeni, da lahko koalicijo oblikujejo katerekoli stranke ne glede na njihovo mesto na lestvici od levice do desnice, edini pogoj za oblikovanje koalicije je doseg minimalne večine. Tako lahko, za skupino občin z več kot 22 občinskimi svetniki, potrdimo predpostavko, da večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije (hipoteza 2).

Izjemo predstavljajo občine Postojna, Slovenska Bistrica in Tržič. V prvih dveh občinah imajo stranke oblikovano širšo koalicijo, oz. več glasov v predstavniskem telesu, kot je to značilno za minimalne večinske koalicije. Za Slovensko Bistrico bi lahko rekli, da je oblikovana t.i. velika koalicija, saj imajo koalicijske stranke v občinskem svetu kar

²⁴ Več o značilnostih minimalnih zmagovitih koalicij glej 4. poglavje - Koalicije

71% glasov. V občini Tržič opazimo, da koalicijske stranke nimajo večine predstavnikov v občinskem svetu (11 predstavnikov od 24), poleg tega pa so povezane programsko sorodne stranke. Za občino Tržič smo pridobili tudi informacijo, da je v občinskem svetu prisotna močna opozicija²⁵, ki je prav tako sestavljena iz programsko sorodnih strank. Zato lahko sklepamo, da je v občini Tržič oblikovana koalicija najmanjših razlik, ki predpostavlja, da je lažje oblikovati in vzdrževati koalicijo med strankami, ki imajo podobne cilje in si niso preveč oddaljene na lestvici, ki stranke razporeja od leve do desnice.

Preglednica 9.10: Sklenjene koalicijske pogodbe v občinah z 22 do 31 občinskimi svetniki

	OBČINA	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo	Po – godba	Št. strani	Vsebina pogodbe
1.	Domžale	SD, LDS, DeSUS, Zeleni, 2 neodvisni listi	DA	8	Konkretni projekti
2.	Jesenice	SD, SDS	DA	2	splošni cilji
3.	Kamnik	LDS, SMS, Desus, AS, lista, 2 sam. svetnika	DA	7	Konkretni projekti
4.	Kočevje	SD, LDS	DA	2	Splošni cilji
5.	Postojna	SD, SDS, Nsi, 2 listi, 1 samost. svetnica	DA	8	Konkretni projekti
6.	Radovljica	LDS, SD, SMS, SNS, GŽS, AS, Desus	DA		
7.	Ravne	SDS, SLS, AS			
8.	Slov. Bistrica	SLS, SDS, DeSUS, Nsi, SMS	DA	3	splošni cilji
9.	Škofja Loka	SLS, LDS, Zares, Nsi, SD			
10.	Tolmin	LDS, SDS, Nsi, SMS	DA	3	splošni cilji
11.	Tržič	LDS, SD, DeSUS			
12.	Žalec	LDS, samostojna lista, SMS AS, DeSUS			
13.	SKUPAJ		8		

Podatki, prikazani v Preglednici 9.10²⁶, nam pravijo da imajo stranke in liste sklenjene koalicijske pogodbe v osmih občinah, kar predstavlja 67% sklenjenih koalicij, torej lahko brez dvoma potrdimo tretjo hipotezo, ki predpostavlja, da ima večina strank, ki sestavljajo koalicijo sklenjen sporazum oz. koalicijsko pogodbo. V ostalih občinah potekajo dogovori in koalicijska usklajevanja na podlagi neformalnih sestankov in ustnih dogovorov.

²⁵ Glede na to da imata tako koalicija kot opozicija 11 občinskih svetnikov smo kot koalicijske stranke opredelili tiste programsko sorodne stranke, iz katerih vrst izhaja župan Tržiča (LDS, SD, Desus), medtem ko opozicijo sestavljajo programsko sorodne stranke druge politične opcije (SDS, SLS, Nsi, Lista Mladi za Tržič)

²⁶ V tabeli nismo prikazali občine Ajdovščina, saj zanjo nimamo podatkov potrebnih za nadaljno analizo. Za občino Radovljica smo pridobili zgolj podatek, da koalicijska pogodba zagotovo obstaja, vendar informacija o številu strani in vsebini pogodbe ni bila dostopna.

Primerjava koalicijskih pogodb glede na njihov obseg nam pokaže, da ima najkrajša pogodba 2 strani, najdaljša pa obsega 8 strani. V nasprotju s pričakovanji (hipoteza 4) ne moremo potrditi korelacije med številom koalicijskih strank in obsegom pogodbe, saj predpostavka, da večje kot je število strank, tembolj bodo dogovarjanja kompleksnejša, kar naj bi vodilo do sprejema manj obsežnih sporazumov, v tem primeru ne drži. Najobsežnejše pogodbe so namreč sklenjene med velikim številom koalicijskih strank (glej Preglednico 9.10 na predhodni strani)

Zaznamo pa lahko povezavo med obsegom pogodbe in njeno vsebino. Pogodbe, ki vsebujejo le splošne dogovore in cilje so praviloma krajše (obsegajo 2-3 strani) medtem ko so pogodbe, v katerih so navedeni tudi konkretni projekti, bistveno daljše, saj obsegajo 7-8 strani.

9.3.3. OBČINE Z 12 DO 21 OBČINSKIMI SVETNIKI in več kot 5000 prebivalci

Podatki v Preglednici 9.11 (na naslednji strani) nam razkrivajo, da smo pridobili odgovore v 44 občinah, ki imajo od 12 do 21 občinskih svetnikov ter več kot 5000 prebivalcev,. V povprečju imajo te občine 17, 9 občinskih svetnikov.

Koalicijsko povezovanje med političnimi strankami in neodvisnimi listami je prisotno v 17 občinah, kar predstavlja 38% občin, ki so posredovale podatke (glej Preglednico 9.11 na naslednji strani). Omenimo naj občino Šenčur, kjer so nam posredovali informacijo, da so prisotni strankarski dogovori na ravni d konkretnih projektov in ciljev, vendar tega ne moremo obravnavati kot klasično koalicijsko dogovarjanje.

Na podlagi ugotovitev za skupino občin z 12 do 22 občinskimi svetniki ne moremo potrditi prve hipoteze, ki pravi, da so v občinskih svetih, s predstavniki voljenimi po proporcionalnem volilnem sistemu, oblikovane koalicije.

Preglednica 9.11: Značilnosti koalicijskih povezovanj za občine z 12 do 21 občinskimi svetniki in več kot 5000 prebivalci

	OBČINA	št. svetniko	Koali - cija	Št svetnik. v koalici.	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo
1.	Beltinci	19	/		
2.	Bled	20	Da	11	SDS,SD,SNS,SLS,Nsi,2 listi
3.	Brezovica	18	/		
4.	Cerklje na Gorenškem	16	/		
5.	Cerknica	19	Da	14	SDS,LDS,SD,SLS
6.	Cerkno	16	/		
7.	Dobrova-Polhov Gradec	16	Da	8	SLS,Nsi,SDS,LDS
8.	Dravograd	18	Da	10	SLS,SDS,DeSUS,SMS,1 lista
9.	Duplek	16	/		
10.	Gorenja Vas - Poljane	17	Da	13	SDS, LDS, NSi
11.	Gornja Radgona	21	Da	15	SD,DeSUS,LDS,SMS
12.	Hoče - Slivnica	19	/		
13.	Hrastnik	20	/		
14.	Idrija *	21	Da	12	SDS,SLS,Nsi,LDS
15.	Ivančna Gorica	21	Da	11	SDS, NSi
16.	Kidričevo	17	Da	9	LDS,SLS
17.	Kranjska Gora	16	Da	9	SD,LDS,Nsi, 1 lista
18.	Lenart	15	/		
19.	Ljutomer	21	Da	11	DeSUS,SMS,SDS,Nsi,zeleni, 2listi
20.	Logatec	21	Da	12	SLS,LDS, 2listi
21.	Mengeš	19	/		
22.	Miklavž na Dravskem	16	/		
23.	Moravske Toplice	15	/		
24.	Ormož	20	/		
25.	Pesnica	17	/		
26.	Pivka	17	/		
27.	Prevalje	17	/		
28.	Puconci	17	/		
29.	Rače - Fram	16	/		
30.	Radenci	16	/		
31.	Radlje Ob Dravi	16	/		
32.	Ribnica	19	/		
33.	Rogaška Slatina	20	/		
34.	Ruše	18	Da	10	Lista, DeSUS, SMS, SDS
35.	Sežana	20	/		
36.	Šempeter - Vrtojba	16	Da	9	SD,ZZP
37.	Šenčur	17	/		
38.	Šmartno Pri Litiji	16	/		
39.	Šoštani	20	Da	15	SDS,Nsi,SD,SLS, 2 listi, sam. sve
40.	Videm	17	/		
41.	Vojnik	18	/		
42.	Vrhnika	20	Da	10	LDS,SD,SNS
43.	Zreče	16	/		
44.	Železniki	17	Da	10	SLS, Nsi, DeSUS, lista
	SKUPAJ		17		

* v Šenčurju obstaja le strankarska koordinacija za določene projekte

** v Idriji je prisoten položaj kohabitacije

Kot posebnost v tej skupini občin naj omenimo občino Idrija, v kateri obstaja koalicijska povezava in kot bomo videli v nadaljevanju, je sklenjena tudi koalicijska pogodba med strankami, ki imajo večino v občinskem svetu, vendar te politične stranke

ne podpirajo politične opcije, kateri pripada župan. Torej lahko z gotovostjo trdimo, da je v občini Idrija prisoten položaj t.i. kohabitacije. Po pridobljenih informacijah med županom, ki je na volitvah kandidiral kot neodvisen kandidat, in strankami, ki predstavljajo koalicijo, poteka dialog in z napornim usklajevanjem ter biližanjem stališč uspejo oblikovati predloge in sprejemati odločitve, tako da lahko občina deluje v razmeroma učinkovitem in nekonfliktnem ozračju. Popolno nasprotje delovanju občine Idrija predstavlja občina Sežana, saj so zadeve obravnavane v občinskem svetu v večini primerov sprejeto soglasno oz. s konsenzom vseh svetnikov, čeprav v njem sedijo predstavniki kar desetih različnih političnih strank oz. list kandidatov. Kot zgled za ostale občine bi morale biti njihovo vodilo, da vsi predstavniki delujejo in sodelujejo v dobrobit občine, ne glede na posamezne strankarske interese.

V Preglednici 9.11 (glej predhodno stran) so prikazani podatki o številu občinskih svetnikov, ki sestavljajo koalicijo. Ugotovimo lahko, da 76% občin, za katere imamo podatke o oblikovanih koalicijah, ima v občinskih svetih 50 % plus 1 oz. 2 predstavnika, kar je značilno za minimalne zmagovite koalicije²⁷. Primerjava strankarske strukture teh koalicij nam ne prikaže slike, da bi bile v povezavi zgolj programsko sorodne stranke, zato na podlagi analize števila predstavnikov v občinskih svetih lahko sklenemo, da so oblikovane minimalne zmagovite koalicije. Tako lahko, za obravnavano skupino občin, potrdimo predpostavko, da večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije (hipoteza 2). V občinah, kjer ni moč zaznati minimalno povezanih zmagovitih koalicij, imajo stranke oblikovane širše koalicije. V občinah Cerknica, Gorenja vas – Poljane, Gornja Radgona in Šoštanj bi lahko rekli da so sklenjene t.i. velike koalicije, saj imajo koalicijske stranke približno 75% predstavnikov (najmanj 73%, največ 76%) v občinskih svetih.

Preglednica 9.12 (glej naslednjo stran) nam razkriva pregled strank, ki sestavljajo koalicijo in podatek o sklenjenih koalicijskih pogodbah. Ugotovimo lahko, da 11 koalicijskih povezav temelji na sklenjeni koalicijski pogodbi, kar predstavlja 65%, občin v katerih so sklenjene koalicije, torej lahko brez dvoma potrdimo tretjo hipotezo. V ostalih občinah potekajo dogovori in koalicijska usklajevanja na podlagi neformalnih sestankov in ustnih dogovorov.

²⁷ Več o značilnostih minimalnih večinskih koalicij glej 4. poglavje - Koalicije

Preglednica 9.12: Sklenjene koalicijske pogodbe v občinah z 12 do 21 občinskimi svetniki in več kot 5000 prebivalci

	OBČINA	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo	Po – godba	Št. strani	Vsebina pogodbe
1.	Bled	SDS,SD,SNS,SLS,Nsi,2 listi	DA	5	oboje
2.	Cerknica	SDS,LDS,SD,SLS	DA	4	oboje
3.	Dobrova- Polhov Gradec	SLS,Nsi,SDS,LDS			
4.	Dravograd	SLS,SDS,DeSUS,SMS,1 lista	DA	2	Splošni cilji
5.	Gorenja Vas - Poljane	SDS, LDS, NSi	DA	3	Konkretni projekti
6.	Gornja Radgona	SD;DeSUS,LDS,SMS	DA	3	Splošni cilji
7.	Idrija *	SDS,SLS,Nsi,LDS	DA	3	Konkretni projekti
8.	Ivančna Gorica	SDS; NSi			
9.	Kidričevo	LDS,SLS			
10.	Kranjska Gora	SD,LDS,Nsi, 1 lista	DA	2	Splošni cilji
11.	Ljutomer	Desus,SMS,SDS,Nsi,zeleni,2 listi			
12.	Logatec	SLS,LDS, 2listi	DA	5	oboje
13.	Ruše	Lista, DeSUS, SMS, SDS	DA	2	Splošni cilji
14.	Šempeter - Vrtojba	SD,ZZP	DA	3	oboje
15.	Šoštanj	SDS,Nsi,SD,SLS, 2 listi, sam. sve			
16.	Vrhnika	LDS,SD,SNS	DA	4	oboje
17.	Železniki	SLS, Nsi, DeSUS, lista			
18.	SKUPAJ		11		

Primerjava koalicijskih pogodb glede na njihov obseg nam pokaže, da ima najkrajša pogodba 2 strani, najdaljša pa obsega 5 strani. Naša predpostavka (hipoteza 4), da večje kot je število strank, tembolj bodo dogovarjanja kompleksnejša, kar naj bi vodilo do sprejema manj obsežnih sporazumov, ne drži in posledično ne moremo potrditi korelacije med številom koalicijskih strank in obsegom pogodbe.

V nasprotju s predhodno obravnavanimi občinami, v tej skupini ni moč zaznati bistvene povezave med obsegom pogodbe in njeno vsebino. Pogodbe, ki vsebujejo le splošne dogovore in cilje ter pogodbe, v katerih so navedeni tudi konkretni projekti, imajo namreč lahko enako število strani. Pri vsebini koalicijskih pogodb bi omenila občino Šempeter Vrtojba, kjer smo izvedeli da koalicijska pogodba vsebuje tudi določbe o kadrovske zadevah ter natančno opredeljuje konkretne projekte. Kot zanimivost naj pripomnimo, da imajo poleg natančne koalicijske pogodbe med strankama Socialnih demokratov in Zvezo za primorsko, sklenjeno tudi pogodbo s Slovensko demokrasko stranko o sodelovanju pri sprejemanju določenih projektov, kateri so za občino prioritenega pomena.

9.3.4. OBČINE Z 12 DO 21 OBČINSKIMI SVETNIKI in manj kot 5000 prebivalci

V to skupino spadajo manjše slovenske občine, ki že po zakonskih določbah predstavljajo izjemo, saj imajo manj kot 5000 prebivalcev. To se odraža tudi v manjšem številu občinskih svetnikov, kot v predhodno obravnavanih občinah, saj imajo v povprečju le 13 predstavnikov. Ta ugotovitev se nanaša na 25 občin, za katere smo uspeli pridobiti podatke in predstavljajo 49% občin, ki sodijo v to skupino. Opazimo lahko, da je v primerjavi z ostalimi skupinami občin odziv bistveno manjši. Relativno majhen vzorec zbranih podatkov lahko upravičimo z dejstvom, da v to skupino sodijo manjše slovenske občine, ki vsekakor delujejo drugače in v katerih poteka odločanje na bistveno drugačen način, kot v večjih občinah. (več v naslednjem poglavju)

Kot je razvidno iz preglednice 9.13 (glej naslednjo stran) je le v štirih občinah prisotno koalicijsko sodelovanje med političnimi predstavniki, kar glede na zbrane podatke predstavlja 16% občin, tako da moramo za to skupino občin našo predpostavko o vzpostavitvi koalicije v predstavniškem telesu na lokalni ravni (prvo hipotezo) zavrniti. V tej skupini bi izpostavila občino Kobarid, kjer je prisoten t.i. položaj kohabitacije, saj stranke, ki sestavljajo koalicijo ter imajo večino v občinskem svetu pripadajo nasprotni politični opciji kot župan. Naj omenimo, da ima Kobarid v obravnavani skupini občin največje število občinskih svetnikov in se glede na število prebivalcev uvršča na zgornjo mejo razreda.

Glede na majhno število predstavnikov v občinskih svetih ne moremo z gotovostjo preveriti naše druge hipoteze, ki predpostavlja, da večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije. Tako v primeru Križevcev na primer lahko trdimo, da je sklenjena minimalna zmagovita koalicija, saj 9 občinskih svetnikov predstavlja 50% in dva glasova, po drugi strani pa imajo stranke kar 70% vseh glasov, kar bi lahko upoštevali kot veliko koalicijo.

Preglednica 9.13 : Značilnosti koalicijskih povezovanj za občine z 12 do 21 občinskimi svetniki in manj kot 5000 prebivalci

	OBČINA	št. svetniko	koalicija	Št svetnik. v koalic.	stranke oz. liste, ki sestavljajo koalicijo	Po - godba
1.	Borovnica	13	/			
2.	Bovec	12	/			
3.	Braslovče	15	/			
4.	Črenšovci	15	/			
5.	Divača	15	/			
6.	Dol Pri Ljubljani	13	/			
7.	Dolenjske Toplice	12	/			
8.	Hajdina	14	/			
9.	Hrpelje Kozina	14	/			
10.	Kobarid	16	Da*	10	ZZP,SDS,SLS,NSi	ne
11.	Komenda	14	/			
12.	Kozje	15	/			
13.	Križevci	13	Da	9	SLS,SD,SDS,Zeleni, NSi	ne
14.	Loška Dolina	14	/			
15.	Lovrenc na Pohorju	12	/			
16.	Majšperk	14	Da	8	SLS, SD	ne
17.	Mežica	14	/			
18.	Miren - Kostanjevica	15	/ **			
19.	Mislinja	14	/			
20.	Mozirje	13	/			
21.	Renče-Vogrsko	15	/			
22.	Rogatec	12	/			
23.	Selnica Ob Dravi	15	/			
24.	Žiri	15	Da	10	SDS, Nsi, SLS	ne
25.	Žužemberk	15	/			

* v Kobaridu je prisoten položaj kohabitacije

** v občini Miren –Kostanjevica imajo pogodbo sklenjene opozicijske stranke

Podatki v Preglednici 9.13 nam razkrivajo, da nobena od štirih koalicijskih povezav ne temelji na podpisani koalicijski pogodbi, zato zavračamo tretjo hipotezo in ugotavljamo, da je onemogočeno preverjanje četrte hipoteze.

9.4 PREVERJANJE HIPOTEZ

Hipoteza št. 1: V občinskih svetih, s predstavniki voljenimi po proporcionalnem volilnem sistemu, so oblikovane koalicije.

V večstrankarskih občinskih svetih, kjer si tri, običajno pa več strank, pridobi predstavnštvo, vedno obstaja realna možnost da nobena stranka ne bo imela večine in s tem nujnega pogoja za sprejemanje odločitev. Na podlagi tega predpostavljamo, da takšne situacije zahtevajo vzpostavitev koalicije tudi v predstavniskem telesu na lokalni ravni. Vendar nam podatki prikazani v Preglednici 9.14, kažejo drugačno sliko.

Preglednica 9.14: Sklenjene koalicije v slovenskih občinah

Razred	št. občin*	št. sklenjenih koalicij	% sklenjenih koalicij **
Mestne občine	11	7	78%
22-31 občinskih svetnikov	27	13	50%
12-21 občinskih svetnikov	69	21	30 %
nad 5000 preb.	44	17	38%
pod 5000 preb.	25	4	16%
SKUPAJ	107	41	38%

* navedeno je število občin za katere smo pridobili podatke

** izvzete so tri občine, v katerih koalicije niso potrebne, saj ima ena stranka v predstavniskem telesu večino

Med različnimi skupinami občin obstajajo izredno velika odstopanja. V stolpcu, ki prikazuje deleže občin v katerih so sklenjene koalicije, lahko vidimo, da je takšnih kar 78% mestnih občin, medtem ko je med najmanjšimi občinami prisotno koalicijsko povezovanje v zgolj štirih (16%).

Sklenemo lahko, da so naša predvidevanja le deloma pravilna, in sicer zgolj v primeru največjih, mestnih občin, medtem ko za ostale skupine občin prva hipoteza ne drži. Izkazalo se je, da prve hipoteze ne moremo potrditi, saj v večini slovenskih občin sprejemanje odločitev v občinskih svetih poteka na drugačen način.

Zaznamo lahko trend, da se z manjšanjem velikosti občin niža tudi odstotek občin v katerih je prisotno koalicijsko povezovanje. Z gotovostjo lahko na podlagi prikazanih podatkov (glej Preglednico 9.14) trdimo, da obstaja premo sorazmerna odvisnost med velikostjo občine in obstojem koalicijskih povezovanj med predstvaniki občinskega sveta. Ta trend lahko pojasnimo z občutno razliko med velikimi (mestnimi) in manjšimi občinami tako v številu prebivalcev, kot številu občinskih (mestnih) svetnikov, v velikosti proračuna in nenazadnje tudi v načinu sprejemanja odločitev.

Kot zanimivost naj omenimo 'poluradno' informacijo, da se v eni izmed manjših občin zadeve večinoma urejajo tako, da se člani občinskega sveta dobijo pri katerem izmed članov doma, malo podebatirajo in se dogovorijo kar "po domače". Če pogledamo podatek, da imajo v povprečju te občine 13 občinskih svetnikov, vidimo, da zadostuje že dogovor med sedmimi člani sveta, da so odločitve sprejete. Zanimariti ne smemo niti dejstva, da gre za občine ki imajo manj kot 5000 prebivalcev, tako da se med seboj takorekoč vsi poznajo. Predvidevamo lahko, da je predstavljeni način odločanja v manjših občinah prej pravilo kot izjema. Takšen način odločanja v občinskih svetih z bistveno večjim številom članov, zaradi številnih dejavnikov dejansko ni mogoč.

V predvidevanjih smo izhajali iz prepričanja, da so za učinkovito in razmeroma nekonfliktno delovanje občinske samouprave bistveno večje možnosti, če je župan pripadnik stranke, ki bodisi sama, bodisi v koaliciji z drugimi strankami obvladuje delovanje občinskega sveta. Ker predpostavka ni bila pravilna, me je zanimalo na kakšen način bi lahko potekalo odločanje v občini, kjer župan nima večinske podpore v občinskem svetu.

Osredotočila sem se na skupino nekoliko večjih občin, ki imajo več kot 22 članov občinskega sveta. Za pridobitev ustrezne slike je bil opravljen intervju z županom občine Piran²⁸ (glej prilogo C), ki ima 25 članov občinskega sveta in nekaj več kot 16.000 prebivalcev in po vseh kriterijih sodi med večje 'navadne' občine. Župan je v prvem krogu kandidiral na predlog manjše lokalne stranke. V drugem krogu volitev sta ga podprli stranki, ki jih programske umeščamo na desnico – Slovenska demokratska

²⁸ Župan občine Piran, g. Tomaž Gantar je predsednik stranke Piran je naš, kandidiral je na predlog navedene stranke, ki ima v občinskem svetu sedem predstavnikov.

stranka, Slovenska ljudska stranka in neodvisna lista. Po volitvah, neglede na razmeroma neugoden rezultat, ni "županova" stranka poskušala oblikovati koalicije s nobeno izmed strank ali neodvisno listo, ki so dobile sedež v občinskem svetu. Odločitev je bila sprejeta na podlagi pozitivnih izkušenj s takšnim vodenjem občinske politike, ki jih je imel župan sosednje občine iz prejšnjega mandata. S slednjim je namreč prisotno tako medobčinsko kot strankarsko sodelovanje na številnih področjih.

Razmerje moči v občinskem svetu je, gledano z vidika umestitve strank na kontinuum levo-desno, približno enakovredno porazdeljeno, poleg tega, imajo predstavniki italijanske manjšine tri neodvisne svetnike. Vendar niti na levi niti na desni ni prisotno tesnejše medstrankarsko sodelovanje, prav tako ni nobenega sodelovanja niti med programsko raznorodnimi strankami in neodvisnimi listami. Župan poudarja, da je prisotno projektno odločanje in pridobivanje somišljenikov s prepričevanjem in tehtnimi argumenti ter strokovno podprtimi predlogi. Glede ključnih projektov je bilo že v predvolilih programih moč zaznati kar nekaj podobnosti, kar je bilo dodaten argument v prid odločitvi za vodenje občine z iskanjem "projektnih zaveznikov". Pri odločanju o težavnejših ali problematičnih zadevah poskuša vodstvo občine prepričati občinske svetnike z dobrimi in tehtnimi argumenti. Običajno uspejo prepričati večino predstavnikov, tako da župan ne zaznava večjih težav pri sprejemanju tovrstnih odločitev. Po županovih besedah, pridobivanje somišljenikov ne poteka v fazi priprave predlogov oz. točk dnevnega reda, temveč v fazi ko so predlogi že izoblikovani, pri čemer je dopuščena možnost popravkov, v kolikor so le ti smiselni. Ravno obratno poteka odločanje pri kadrovskih zadevah, kjer je prisotna negativna politika do kandidatov, ki so povezani s strankami, katere so vodile občino v prejšnjih mandatih.

Sklenemo lahko, da doseganje večine v predstavniškem telesu s sklepanjem koalicij, ni predpogoj za učinkovito delovanje lokalne samouprave, saj v večini slovenskih občin sprejemanje odločitev v občinskih svetih poteka na drugačen način.

Hipoteza št. 2: Večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije.

Značilnost minimalnih zmagovitih koalicij je, da ne vključujejo nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine. To pomeni, da lahko koalicijo oblikujejo katerekoli stranke ne glede na njihovo mesto na lestvici od levice do desnice, edini pogoj za oblikovanje koalicije je doseg minimalne večine.

V prehodnem poglavju smo natančno in posamično primerjali strankarsko strukturo sklenjenih koalicij v smislu programske sorodnosti strank in ugotovili, da se v večini primerov povezujejo programske raznorodne stranke. Analiza števila občinskih svetnikov nam je pokazala, da imajo koalijsko povezane stranke in neodvisne liste večinoma v občinskih svetih 50 % plus 1 oz. 2 predstavnika, kar je drugi pogoj za oblikovanje minimalne zmagovite koalicije.

Podatki v Preglednici 9.15 nam razkrivajo, da 75% občin, za katere imamo podatke, ima v občinskih svetih oblikovane minimalne zmagovite koalicije. Na podlagi teh ugotovitev potrjujemo predpostavko, da večino sklenjenih koalicij lahko opredelimo kot minimalne zmagovite koalicije, oziroma potrjujemo našo drugo hipotezo.

Preglednica 9.15: Tipologija sklenjenih koalicij v slovenskih občinah

Razred	št. sklenjenih koalicij	št. minimalnih zmagovitih koalicij	% minimalnih zmagovitih koalicij
Mestne občine	7	5	71%
22-31 občinskih svetnikov	12	9	75%
12-21 občinskih svetnikov	17	13	76 %
nad 5000 preb.	17	13	76%
pod 5000 preb.*	0	0	0
SKUPAJ	36	27	75 %

* zaradi majhnega števila občinskih svetnikov druge hipoteze v tej skupini občin nismo mogli preveriti

Hipoteza št. 3: Politične stranke ali neodvisne liste kandidatov, ki sestavljajo koalicijo imajo sklenjen sporazum oz. koalicijsko pogodbo.

Koalicijska pogodba predstavlja neke vrste "predobvezo", s katero se koalicijske stranke obvežejo, da bodo v neprijetnih in težavnih situacijah vzdržale pod pritiski in ne bodo prekršile dogovorjenega. Politične stranke v ta razmerja vstopajo pod predpostavko, da bo sodelovanje v koaliciji koristnejše kot pa situacija v kateri ima vsak igralec absolutno svobodo. Druga pomembna funkcija koalicijskih pogodb je priskrbeti informacije koalicijskim partnerjem (in na ta način olajšati komunikacijo med njimi) ter omejevanje konfliktov in njihovo razreševanje. Zato naj bi bilo v interesu strank, ki vstopajo v koalicijo imeti sklenjeno pogodbo.

Preglednica 9.16 nam razkriva, da v večini primerov (60% vseh občin) imajo stranke oz. neodvisne liste sklenjene koalicijske sporazume oz. pogodbe. Opazna so odstopanja med posameznimi skupinami občin, in sicer je moč zaznati, da v večjih občinah oz. mestnih občinah je pogostost sklepanja koalicijskih pogodb občutno večja kot v manjših občinah.

V občinah kjer nimajo sklenjenih koalicijskih pogodb ali sporazumov, potekajo dogovori in koalicijska usklajevanja na podlagi neformalnih sestankov in ustnih dogovorov.

Preglednica 9.16: Sklenjene koalicijske pogodbe v slovenskih občinah

Razred	št. sklenjenih koalicij	št. sklenjenih pogodb	% sklenjenih pogodb
Mestne občine	7	5	71 %
22-31 občinskih svetnikov	12	8	67 %
12-21 občinskih svetnikov	21	11	52 %
nad 5000 preb.	17	11	65 %
pod 5000 preb.	4	0	0
SKUPAJ	40	24	60 %

Hipoteza št. 4. Večje kot je število koalicijskih strank, manj obsežen in bolj splošen bo koalicijski sporazum oz. pogodba.

Najpreprostejši element, po katerem lahko primerjamo koalicijske pogodbe je njihov obseg. Verjetnost obsežnih koalicijskih sporazumov je tem manjša, čim večja je kompleksnost dogovarjanja, saj naj bi le ta povečevala stroške v smislu porabljenega časa in zamujenih priložnosti. Zato predpostavljamo, da večje kot je število strank, tembolj bodo dogovarjanja kompleksnejša, kar naj bi vodilo do sprejema manj obsežnih koalicijskih pogodb.

V preglednici 9.17 lahko razberemo, da ima najkrajša pogodba 2 strani, najdaljša pa obsega kar 8 strani. S podrobno analizo v predhodnem poglavju smo ugotovili, da v nobeni skupini občin, ne moremo potrditi korelacije med številom koalicijskih strank in obsegom pogodbe. Najobsežnejše pogodbe so namreč sklenjene tako med velikim kot tudi med manjšim številom koalicijskih strank. Enaka ugotovitev velja za manj obsežne sporazume. To pa je v nasprotju z našimi pričakovanji, tako da tretjo hipotezo zavračamo.

Preglednica 9.17: Obseg koalicijskih pogodb

Razred	Št. strank ki sestavljajo koalicijo	Obseg pogodbe (št. strani)
Mestne občine	3-9	2-8
22-31 občinskih svetnikov	2-7	2-8
12-21 občinskih svetnikov	2-7	2-5
nad 5000 preb.	2-7	2-5
pod 5000 preb.	0	0

V analizi posameznih skupin občin, smo zaznali šibko povezavo med obsegom pogodbe in njeno vsebino. Pogodbe, ki vsebujejo le splošne dogovore in cilje so praviloma krajše, kot tiste, v katerih so navedeni tudi konkretni projekti. Ta ugotovitev je držala predvsem v primeru skupine občin, ki imajo v občinskem svetu od 22 do 31 predstavnikov.

V. SKLEPNE UGOTOVITVE

Rdečo nit naloge predstavlja področje sklepanja koalicij. Čeprav so koalicijske vlade ponavadi manj stabilne od enosrtankarskih, je njihova pogostost²⁹, predvsem v evropskem prostoru, pripeljala do tega, da so raziskovalci posvetili veliko pozornosti iskanju morebitnih pravilnosti v dogajanih okoli oblikovanja zavezništev.

Kot smo že nakazali v uvodu, je temeljna razlika proučevanja koalicij v dveh pristopih. Povzeto po Laverju in Schofieldu (1990) lahko govorimo o ameriški tradiciji, oz. teoriji iger ter o evropski tradiciji, ki temelji na empiričnih raziskavah. V ameriški politični znanosti je dolgo časa prevladovala teorija "minimalne zmagovite koalicije" (minimal winning coalitions), ki se opira na teorijo iger. »V igrah ničelne vsote (zero-sum games) z n- igralci (n- person), kjer se igralci vedejo racionalno in imajo popolne informacije, zadostuje le minimalna zmagovita koalicija« (Riker: 1962; 32).

Ta teorija je naletela na kritiko, zlasti v bolj empiričnih raziskavah, ki so se razvijale v Evropi. Ugotovitve evropskih raziskav so namreč pokazale drugačno sliko, minimalne zmagovite koalicije iz različnih vzrokov dejansko niso bile najpogostejši tip oblikovanja koalicij.³⁰ Drugi problem pri teoriji minimalne zmagovite koalicije pa je neupoštevanje dejstva, da so stranke politični akterji. Na politične stranke se gleda tako, kot da želijo iztržiti kar največje število ministrskih mest, za najdaljši možni čas, na vsak način in za vsako ceno. Pozablja pa se, da stranke delujejo v politični areni in sledijo političnim ciljem ter poskušajo uveljavljati svoje programe.

Politične stranke imajo različne želje in rešitve za posamezne problematike, takšni konflikti znotraj koalicij zato običajno zahtevajo medstrankarska oz. koalicijska pogajanja in sklepanje kompromisov. Koalicijske pogodbe nalagajo različno stopnjo koalicijske discipline, tako pri glasovanju kot pri drugih aktivnostih v parlamentu. Poleg

²⁹ Raziskovalci so ugotovili, da je zahodoevropskim državam vsaj enkrat vladala koalicija, mnogim pa so koalicijske vlade vodile večino časa. (več v Laver in Schofield, 1990)

³⁰ Budge in Keman (1990) utemeljujeta, da je v dvanajstih zahodoevropskih državah med letoma 1945 in 1971 bilo le 34% koalicij takšnih, ki bi jih lahko opisali kot minimalne zmagovite koalicije. Kar 30,2% koalicij je bilo oblikovanih z večjim številom strank kot ustreza minimalni večinski koaliciji, največji pa je bil največji delež (35,8%) manjšinskih vlad oz. koalicij ki niso imele niti polovice sedežev v zakonodajnem telesu.

tega pa koalicijska pogodba predstavlja neke vrste "predobvezo", s katero se koalicijske stranke obvežejo, da bodo v neprijetnih in težavnih situacijah vzdržale pod pritiski in ne bodo prekršile dogovorjenega.

Vendar pa koalicijska pogajanja niso zmeraj uspešna. V nekaterih primerih se koalicije sicer oblikujejo, a kasneje propadejo zaradi različnih nesoglasij. Pogosto se na primer zgodi, da želja po ohranjanju zvestobe volivcem stranko pripravi do tega, da zapusti vladno koalicijo, ki v bazi ni priljubljena. Obstoj manjšinskih vlad govori o tem, da dajejo nekatere stranke v določenih okoliščinah prednost pasivni drži zunaj vlade pred sodelovanjem v njej. Dejansko se političnim strankam lahko zdi, da ni koristno vključevati se v šibko vlado in v koalicijo s strankami, ki so med njihovimi volivci neprijjubljene. Prav tako menijo, da ni pametno vključevanje v koalicije, ki jim ne nudijo zadostnih zagotovil, za uresničevanje politik, ki jih zagovarjajo, ali če se jim zdi, da bodo lahko imele na politike večji vpliv zunaj vlade, kot bi ga imele, če bi se vključile vanjo.

Temeljno izhodišče naloge je teza, oz. predpostavka, da je v predstavniških telesih na lokalni ravni, torej v občinskih svetih, prisotno medstrankarsko sodelovanje v smislu oblikovanja koalicij. Temeljni pogoj za oblikovanje koalicije je prisotnost večjega števila strank v predstavniškem telesu, s tem pa je povezan volilni sistem in način razdelitve mandatov. Glede na ugotovitve o vplivu volilnega sistema na sestavo predstavniških teles - občinskih svetov sem se v empiričnem delu naloge osredotočila le na občine, ki imajo predstavnike v občinskih svetih izvoljene po proporcionalnem volilnem sistemu.

V prvi hipotezi smo izhajali iz prepričanja, da so za učinkovito in razmeroma nekonfliktno delovanje občinske samouprave bistveno večje možnosti, če je župan pripadnik stranke, ki bodisi sama, bodisi v koaliciji z drugimi strankami obvladuje delovanje občinskega sveta. Na podlagi tega smo predpostavili, da so v občinskih svetih, s predstavniki voljenimi po proporcionalnem volilnem sistemu, oblikovane koalicije (*hipoteza št. 1*). Vendar so bila predvidevanja le deloma pravilna, in sicer zgolj v primeru največjih, mestnih občin. Zaznali smo lahko trend, da se z manjšanjem velikosti občin niža tudi odstotek občin v katerih je prisotno koalicijsko povezovanje.

Izkazalo se je, da prve hipoteze ne moremo potrditi, saj v večini slovenskih občin sprejemanje odločitev v občinskih svetih ne poteka z oblikovanjem koalicij temveč na drugačen način. Nakazana sta bila dva konkretna primera, na kakšen način poteka odločanje na lokalni ravni.

V nadaljevanju smo se ukvarjali z značilnostmi oblikovanih koalicij, in sicer smo v drugi hipotezi predpostavili, da bomo večino sklenjenih koalicij lahko opredelili kot minimalne večinske koalicije. Na podlagi primerjave strankarske strukture koalicij in analize števila predstavnikov v občinskih (mestnih) svetih smo prišli do ugotovitve, da so oblikovane minimalne zmogovite koalicije.

Naslednje vprašanje, ki smo se ga dotaknili, je obstoj koalicijskih pogodb. Prišli smo do zaključka, da v večini primerov imajo stranke oz. neodvisne liste sklenjene koalicijske sporazume oz. pogodbe, tako da smo tretjo hipotezo lahko potrdili. Opazna je bila tendenca, da je v večjih (mestnih) občinah pogostost sklepanja koalicijskih pogodb večja kot v manjših občinah, medtem ko v najmanjših občinah koalicijske stranke niso sklenile nobene pogodbe. V vseh občinah, kjer nimajo sklenjene koalicijske pogodbe, smo pridobili podatek, da potekajo dogovori in koalicijska usklajevanja na podlagi neformalnih sestankov in ustnih dogovorov. Z nadaljno analizo, smo prišli do ugotovitve, da v nobeni skupini občin, ne moremo potrditi korelacije med številom koalicijskih strank in obsegom pogodbe (hipoteza št.4). Najobsežnejše pogodbe so namreč sklenjene tako med velikim kot tudi med manjšim številom koalicijskih strank in enaka ugotovitev velja za manj obsežne sporazume.

V nalogi sem analizirala in predstavila zgolj nekatere temeljne značilnosti oblikovanja koalicij na lokalni ravni. Glede na dejstvo, da gre za področje, ki je zelo malo raziskano tako v slovenskem, kot tudi evropskem prostoru, ostajajo še številne možnosti za nadaljnje raziskovanje. Odprta ostajajo zlasti vprašanja o vzrokih in načinih sklepanja pogodb, pa tudi primerjava s praksami v drugih evropskih državah. Vsekakor je zanimivo tudi vprašanje različnih vplivov na obstoj določene koalicije (na primer odvisnost med strankarsko pripadnostjo župana in tipom koalicije, uspešnost koalicijskih pogajanj ipd.). Za nakazana vprašanja pa je potrebna kompleksnejša analiza s podrobnejšimi podatki, do katerih ima posameznik otežen dostop.

10. SEZNAM TEMELJNE LITERATURE

- BIBIČ, Adolf (1991): Racionalnost in razsežnosti opozicije. Teorija in praksa let. 28, št. 10/11. str. 1234-1244
- BIBIČ, Adolf (1997): Politološki preseki. Civilna družba in politični pluralizem. Znanstvena knjižnica FDV. Ljubljana.
- BREZOVŠEK, Marjan (ur.) 1996: Zbornik referatov: slovenski parlament - izkušnje in perspektive. Politološki dnevi Portorož, 1996. Slovensko politološko društvo. Ljubljana.
- BREZOVŠEK, Marjan (1997): Transition and the establishment of local self-government in Slovenia v Kropivnik, Lukšič, Zajc ur. : Conflicts and consensus. Pluralism and neocorporatism in new and old democracies at the regional conference. Central European Political science association. Slovensko politološko društvo. Ljubljana.
- BREZOVŠEK, Marjan (ur.) 1997a: Zbornik referatov: Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi Portorož, 1997. Slovensko politološko društvo. Ljubljana.
- BREZOVŠEK, Marjan (ur.) 2003: Lokalna demokracija I. Analiza lokalnih volitev 2002. FDV. Ljubljana.
- BUDGE, Ian in Keman, Hans (1990): Parties and democracy: Coalition formation and Government functioning in twenty states. Oxford university press. Oxford.
- DELLA PORTA, Donatella (2003): Temelji politične znanosti. Sophia.Ljubljana.
- DESET let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004 (2004). Skupnost občin Slovenije. Maribor.
- DOKUMENTI Sveta Evrope o lokalni samoupravi (2005), Služba Vlade za lokalno samoupravo, Ljubljana.
- FINK Hafner Danica (ur.)(2002): Analiza politik. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana
- FINK Hafner Danica (ur.)(1993): Problemi konsolidacije demokracije. Politološki dnevi 1993. Slovensko politološko društvo. Ljubljana
- GOODIN Robert E., Klingeman Hans D. (1996): A new Handbook of Political science. Oxford University Press. Oxford.
- GRAD, Franc (1998): Lokalna demokracija – organizacija in volitve. Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana.

- GRAD F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I. (1999): Državna ureditev Slovenije- tretja spremenjena in dopolnjena izdaja. Uradni list RS. Ljubljana.
- GRAD, Franc (2000): Parlament in vlada. Uradni list. Ljubljana.
- GRAD Franc (2004): Pomen lokalnih volitev za sodelovanje prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni v "Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004 (2004). Skupnost občin Slovenije. Maribor.
- GRAFENAUER Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem: Teritorialno organizacijske strukture. Pravna fakulteta Maribor
- GYORGY, Markus (1996): Clevage dynamics and party sistem in Hungary, v Kropivnik, Lukšič, Zajc ur. : Conflicts and consensus. Pluralism and neocorporatism in new and old democracies at the region.regional conference. Central European Political science association. Slovensko politološko društvo. Ljubljana.
- KLIMA, Mihail (2002): Muller Wolfgang, Strom Kaare :Coalition governments in western Europe v Journal of international relations and development,. Let. 5, št.4, 479-481.
- KRAŠOVEC, Alenka (2000): Moč v političnih strankah. Odnosi med parlamentarnimi in centralnimi deli političnih strank. Knjižna zbirka Profesija, FVD. Ljubljana.
- KUSTEC Lipicer Simona (2002): Kvantitativni pristopi k analizi javnih politik – teorija iger v Analiza politik. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- LAVÉR, Michael in Schofield, Norman (1990): Multiparty goverment. Oxford University press. Oxford.
- LAVÉR, Michael in Shepsle (1990): Coalitions and cabinet government. V The American political science review, let. 84, št. 3, str 873-890.
- LAVÉR, Michael in Shepsle (1990a): Government coalitions and Intraparty politics. V British journal of political science; let. 20, št. 4; str. 489-507.
- LAVÉR, Michael (1997): Private desires, political action: an invitation to the politics of rational choice.. Sage Publications. Thousand Oaks,London, New Delhi.
- LOKALNE volitve 2006 (2006), zbirka predpisov. Uradni list Republike Slovenije,. Ljubljana.
- LUKŠIČ, Igor (1990): Opozicija :Njene funkcije in tipi. Časopis za kritiko znanosti št. 132/133. Ljubljana.

- LUKŠIČ, Igor (1991): Demokracija v pluralni družbi? Preverjanje veljavnosti konsociativne teorije. Znanstveno in publicistično središče Ljubljana.
- LUKŠIČ, Igor (2001): Politični sistem Republike Slovenije, očrt. Znanstveno in publicistično središče. Ljubljana.
- MAKAROVIČ, Matej (2000): Opozicija in koalicija v Ampak, let. 1, št. 1
- MULLER, Wolfgang, Strom Kaare (2003): Coalition governments in western Europe. Oxford Univesity press. Oxford.
- PRATCHETT, Lawrence (1998): Local democracy and Local government.
- PRIDHAM, Geoffrey: Parties and Coalitional Behaviour in Italian local Politics v European Journal of political Research. Let. 12, št.3 223-241.
- PREDPISI o lokalnih volitvah in lokalni samoupravi s komentarjem dr. Franca Grada in Pavleta Sveteta in s pojasnili Marka Golobiča (1998). Uradni list RS. Ljubljana
- PREDPISI o volitvah 2002 s komentarji in pojasnili prof. Dr. Franca Grada, Marka Golobiča in Pavleta Sveteta (2002). Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- RIBIČIČ, Ciril (2001): Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija v Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- RIKER, W: H. (1962): The Theory of Political Coalitions, Yale Univesity press. New Heaven, London.
- SEARLE, Geoffrey Russel (1995): Country before party: coalition and the idea of "National Government" in modern Britain. Longman. London, New York.
- SRUK, Vlado (1995): Leksikon politike, Založba obzorja Maribor, Maribor
- ŠMIDOVNIK, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba. Ljubljana.
- VIRANT, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola. Ljubljana.
- VLAJ, Stane (1998): Lokalna samouprava. Občine in pokrajine. FDV. Ljubljana.
- VLAJ, Stane (2000): Župan in občina. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- VLAJ, Stane (2001): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- VLAJ, Stane (2004): Lokalna samouprava: Teorija in praksa, spremenjena in dopolnjena izdaja. Fakulteta za upravo. Ljubljana
- ZAJC, Drago(ur.), 1998: Mednarodna konferenca parlamentarno vodenje, zbornik referatov. Državni zbor Republike Slovenije. Ljubljana.

- ZAJC, Drago, (2000): Parlamentarno odločanje.FDV. Ljubljana.
- ZARISKI, Raphael. (1984): Coalition formation in the Italian regions. Some Preliminary and their Significance for Coalition Theory v Comparative politics. Let. 16, št.4; 403-420.
- ŽAGAR Katarina (2002): Lokalna samouprava, organizacija in funkcija. Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija. Ljubljana.
- WARWICK, Paul (2001) : Coalition policy in parliamentary democracies v Comparative political studies, vol 34; 1212-1236. Dostopno na <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/34/10/1212> (5. marec 2008)

11. PRAVNI IN DRUGI VIRI

- Popis 2002, preračun podatkov na občinsko razdelitev dne 1. 1. 2007, dostopno na <http://www.stat.si/popis2002/si/default.htm> (16.marec.2008)
- Rezultati lokalnih volitev, dostopni na (16. marec 2008)
- http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana, 1999.
- Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS 94/07 Ljubljana
- Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS 94/07, Ljubljana
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS; Mednarodne pogodbe, št. 15 (Ur.l. RS, št. 57/1996)

Priloga A: Vprašalnik

Vprašanja uporabljena v anketi poslani po elektronski pošti in okvirna vprašanja zastavljena po telefonu so sledeča:

1. Koliko članov šteje občinski svet?
2. Ali je v vašem občinskem svetu oblikovana koalicija?
3. Med katerimi strankami, oziroma neodvisnimi listami je oblikovana koalicija?
4. Koliko članov občinskega (mestnega) sveta imajo koalicijske stranke?
5. Ali imajo koalicijske stranke sklenjeno koalicijsko pogodbo?
6. Koliko strani obsega koalicijska pogodba?
7. Ali koalicijska pogodba obsega le splošne cilje občinske politike ali so v njej navedeni tudi konkretni projekti?

Priloga B: Seznam občin

Legenda stolpcev:

- Stolpec 1 prikazuje število članov občinskega sveta
 Stolpec 2 ali obstaja koalicijska povezava v občinskem svetu
 Stolpec 3 naštete so stranke ki sestavljajo koalicijo
 Stolpec 4 ali imajo stranke sklenjeno koalicijsko pogodbo
 Stolpec 5 število strani, ki jih pogodba obsega
 Stolpec 6 podatek ali so v koalicijski pogodbi navedeni le splošni cilji ali konkretni projekti

Legenda vrstic:

- Mestne občine
 Občine z 22-31 občinskih svetnikov
 Občine z 12 -21 občinskih svetnikov in več kot 5000 prebivalcev
 Občine z 12 -21 občinskih svetnikov in manj kot 5000 prebivalcev

	Občina	1	2	3	4	5	6
1.	Ajdovščina	26	Da	op. neformalni sestanki in ustni dogovori			
2.	Beltinci	19	/				
3.	Bled	20	Da	SDS,SD,SNS,SLS,Nsi,2 listi	DA	5	oboje
4.	Bohinj						
5.	Borovnica	13	/				
6.	Bovec	12	/				
7.	Braslovče	15	/				
8.	Brda						
9.	Brezovica	18	/				
10.	Brežice	30	/				
11.	Celje	33	Da	SLS, SDS, SD op. neformalni sestanki in ustni dogovori			
12.	Cerklje Na Gorenškem	16	/				
13.	Cerknica	19	DA	SDS,LDS,SD,SLS	DA	4	oboje
14.	Cerkno	16	/				
15.	Črenšovci	15	/				
16.	Črna Na Koroškem						
17.	Črnomelj						
18.	Divača	15	/				
19.	Dobre Polje						
20.	Dobrova- Polhov	16	Da	SLS,Nsi,SDS,LDS op. ustni dogovori			
21.	Dol Pri Ljubljani	13	/				
22.	Dolenjske Toplice	12	Da				
23.	Domžale	31	Da	SD,LDS,DeSUS, Zeleni, 2 listi	DA	8	Konkretni
24.	Dravograd	18	Da	SLS,SDS,DeSUS,SMS,1 lista	DA	2	Splošni
25.	Duplek	16	/				

26.	Gorenja Vas - Poljane	17	Da	SDS, LDS, NSi	DA	3	Konkretni
27.	Gorišnica						
28.	Gornja Radgona	21	Da	SD;DeSUS,LDS,SMS	DA	3	oboje
29.	Grosuplje	24	/				
30.	Hajdina	14	/				
31.	Hoče - Slivnica	19	/				
32.	Hrastnik	20	/				
33.	Hrpelje Kozina	14	/				
34.	Idrija *	21	Da	SDS,SLS,Nsi,LDS	DA	3	Konkretni
35.	Ig						
36.	Ilirska Bistrica	23	/				
37.	Ivančna Gorica	21	Da	SDS; NSi			
38.	Izola	23					
39.	Jesenice	28	Da	SD, SDS	DA	2	splošni cilji
40.	Kamnik	29	Da	Lista,LDS,SMS,DeSUS,AS,2 samostojna	DA	7	Konkretni
41.	Kanal						
42.	Kidričevo	17	Da	LDS,SLS			
43.	Kobarid *	16	Da	ZZP,SDS,SLS,NSi			
44.	Kočevje	26	Da	SD,LDS	DA	2	Splošni
45.	Komen						
46.	Komenda	14	/				
47.	Koper	33	/	Op. župan ima večino (19 svetnikov)			
48.	Kozje	15	/				
49.	Kranj	33	Da	LDS,SDS, 1 lista	DA	8	Konkretni
50.	Kranjska Gora	16	Da	SD,LDS,Nsi, 1 lista	DA	2	Splošni
51.	Križevci	13	Da	SLS,SD,SDS,Zeleni, NSi			
52.	Krško	30	/				
53.	Kungota						
54.	Laško	23	/				
55.	Lenart	15	/				
56.	Lendava	23	/				
57.	Litija	23	/	Op. vsi člani OS imajo sklenjeno Partnerstvo za razvoj občine			
58.	Ljubljana	45	/	Op. župan ima večino (23 svetnikov)			
59.	Ljutomer	21	Da	DeSUS,SMS,SDS,Nsi,zeleni, 2listi			
60.	Logatec	21	Da	SLS,LDS, 2listi	DA	5	oboje
61.	Log Dragomer						
62.	Loška Dolina	14	/				
63.	Lovrenc Na Pohorju	12	/				
64.	Lukovica						
65.	Majšperk	14	Da	SLS, SD			
66.	Maribor	45	Da	SLS,LDS,SMS,DeSUS,lista	DA	4	Splošni
67.	Medvode	23	/				
68.	Mengeš	19	/				
69.	Metlika						
70.	Mežica	14	/				
71.	Miklavž	16	/				
72.	Miren - Kostanjevica	15	/	Op. pogodbo ima sklenjeno opozicija			
73.	Mislinja	14	/				

74.	Moravče						
75.	Moravske Toplice	15	/				
76.	Mozirje	13	/				
77.	Murska Sobota	16	Da	SDS,Nsi,SLS,DeSUS	DA	2	Splošni
78.	Muta						
79.	Naklo						
80.	Nova Gorica	32	Da	SD,SDS,ZPP,DeSUS,lista	DA	5	Splošni
81.	Novo Mesto	30	Da	SDS,ZZZ,SD,DeSUS	DA	7	Konkretni
82.	Ormož	20	/				
83.	Pesnica	17	/				
84.	Piran	25	/				
85.	Pivka	17	/				
86.	Podčetrtek						
87.	Poljčane						
88.	Polzela						
89.	Postojna	23	Da	SD,SDS,Nsi, 2 listi, samostoj. svetnica	DA	8	Konkretni
90.	Prebold						
91.	Prevalje	17	/				
92.	Ptuj	29	/				
93.	Puconci	17	/				
94.	Rače - Fram	16	/				
95.	Radeče						
96.	Radenci	16	/				
97.	Radlje Ob Dravi	16	/				
98.	Radovljica	26	Da	LDS,SD,SMS,SNS,GŽS,AS,Desus	DA		
99.	Ravne	22	Da	SDS, SLS, AS			
100.	Renče-Vogrsko	15	/				
101.	Ribnica	19	/				
102.	Rogaška Slatina	20	/				
103.	Rogašovci						
104.	Rogatec	12	/				
105.	Ruše	18	Da	Lista, DeSUS, SMS, SDS	DA	2	predvolilni
106.	Selnica Ob Dravi	15	/				
107.	Semič						
108.	Sevnica	25	/				
109.	Sežana	20	/	Op. večina zadev je sprejetih soglasno			
110.	Slovenj Gradec	25	/				
111.	Slovenska Bistrica	31	Da	SLS,SDS,DeSUS,Nsi,SMS	DA	3	splošni cilji
112.	Slovenske Konjice	23	/				
113.	Starše						
114.	Straža						
115.	Šempeter - Vrtojba	16	Da	SD,ZPP	DA	3	oboje
116.	Šenčur	17	/	Op. obstaja le strankarska koordinacija za določene projekte			
117.	Šentilj						
118.	Šentjernej						
119.	Šentjur Pri Celju	26	/				
120.	Škocjan						
121.	Škofja Loka	28	Da	SLS,LDS,Zares,Nsi,SD			

122.	Škofljica						
123.	Šmartno Pri Litiji	16	/				
124.	Šmarje Pri Jelšah						
125.	Šoštanj	20	Da	SDS,Nsi,SD,SLS, 2 listi, samostojni svetnik			
126.	Štore						
127.	Tišina						
128.	Tolmin	22	Da	LDS,SDS,Nsi,SMS	DA	3	splošni cilji
129.	Trbovlje	27	/				
130.	Trebnje						
131.	Trzin						
132.	Trzič	24	Da	LDS,SD,DeSUS (op. Ustno dogovarjanje in usklajevanje)			
133.	Turnišče						
134.	Velenje	33	Da	SD,DeSUS,SNS.Nsi, lista			
135.	Velike Lašče						
136.	Videm	17	/				
137.	Vipava						
138.	Vodice						
139.	Vojnik	18	/				
140.	Vrhnika	20	Da	LDS,SD,SNS	DA	4	oboje
141.	Zagorje Ob Savi	25	/	op. LDS ima večino v občinskem			
142.	Zreče	16	/				
143.	Žalec	29	Da	LDS,1 lista,SMS AS,DeSUS			
144.	Železniki	17	Da	SLS, Nsi, DeSUS, lista			
145.	Žiri	15	Da	SDS,Nsi,SLS			
146.	Žirovnica						
147.	Žužemberk	15	Da	LDS, SDS,Nsi, DeSUS,AS, lista			

PRILOGA C:

Intervju z županom Občine Piran, Tomažem Gantarjem, je bil opravljen dne 18. marca v Piranu. Zastavljena so bila naslednja okvirna vprašanja:

1. Na volitvah ste kandidirali kot predstavnik stranke Piran je naš. Ste morda imeli neformalno podporo kakšne druge skupine volivcev ali civilne iniciative?
2. Občinski svet občine Piran šteje 25 članov. Vaša stranka je na volitvah pridobila 7 sedežev, in torej nima večine ali ste po volitvah poskusili oblikovati koalicijo s katero izmed ostalih strank, oz. list kandidatov? Katero? Zakaj pogajanja niso uspela? Ste preigravali možnost sklepanja koalicije? Zakaj niste pomislili na koalicijsko sodelovanje?
3. Po kakšnem ključu ste razdelili mesta v občinskih odborih in drugih delovnih telesih občinskega sveta?
4. Na kakšen način poskušate pridobiti podporo za sprejem zadev na sejah občinskega sveta?
5. Ali zaznavate težave pri sprejemanju ključnih, problematičnih odločitev? Kako pridobite večino?
6. Ali sodelujete z drugimi člani občinskega sveta na kakšen drugačen, neformalen način? Kateri?
7. Ali se npr. pri oblikovanju proračuna sodelovali z drugimi člani občinskega sveta že v fazi priprave. Ali so člani občinskega sveta sodelovali z vlaganjem amandmajev? So bile pobude sprejete?