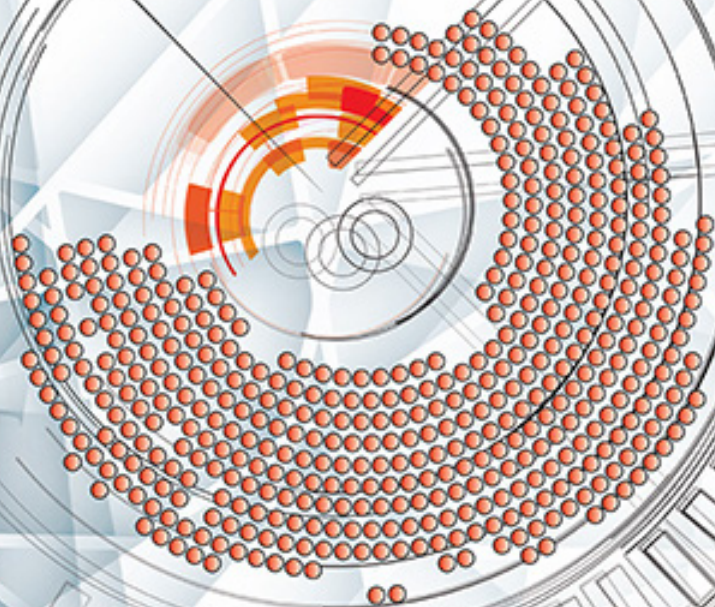


NOVI VPOGLEDI V LOKALNO POLITIČNO VODENJE: SLOVENSKI OBČINSKI SVETNIKI V PRIMERJALNI PERSPEKTIVI



**Simona KUKOVIČ
Miro HAČEK**



Univerza v *Ljubljani*
Fakulteta *za družbene vede*

NOVI VPOGLEDI V LOKALNO POLITIČNO VODENJE: SLOVENSKI OBČINSKI SVETNIKI V PRIMERJALNI PERSPEKTIVI

Simona Kukovič, Miro Haček

Ljubljana, 2025

**Novi vpogledi v lokalno politično vodenje:
slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi
Simona Kukovič, Miro Haček**

1. elektronska izdaja

Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo prof. dr. Samo Uhan, dekan

CC-BY-NC-ND



To delo je objavljeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva-
Nekomercialno 4.0 Mednarodna.

Recenzenta: prof. dr. Boštjan BREZOVNIK in doc. dr. Nejc BREZOVAR
Jezikovni pregled: KAlakta

Naslovnica: Darinka Knapič
Prelom: Zavod Vizař

Izid knjige je podprla Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko
dejavnost Republike Slovenije.

Dostopno prek <https://ebooks.uni-lj.si/ZalozbaUL>

DOI: <https://doi.org/10.51936/9789612951474>

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in
univerzitetni knjižnici v Ljubljani
COBISS.SI-ID 271052291
ISBN 978-961-295-147-4 (PDF)

Kazalo

Poglavje 1

UVOD	7
------------	---

Poglavje 2

OBČINSKI SVET: KOLEKTIVNI PREDSTAVNIŠKI ORGAN	11
2.1 Determinante učinkovitosti občinskih svetov	15
2.2 Konceptualni okvir delovanja občinskega sveta	22
2.3 Razmejitev pristojnosti med občinskim svetom in drugimi akterji lokalnega upravljanja.....	30
2.4 Načelo javnosti in transparentnosti v delovanju občinskega sveta.....	34

Poglavje 3

VLOGA IN POLOŽAJ OBČINSKEGA SVETA V SLOVENSKEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE	37
3.1 Normativni okvir občinskega sveta	37
3.2 Struktura občinskih svetov v številkah.....	53
3.3 Predstavništvo narodnih skupnosti v občinskem svetu	59
3.4 Predstavništvo romske skupnosti v občinskem svetu	61

Poglavje 4

ANALIZA EMPIRIČNE RAZISKAVE MED SVETNIKI SLOVENSKIH OBČIN	67
4.1 Socio-demografski in politični profil slovenskega občinskega svetnika.....	69

4.2 Poti v politiko: rekrutiranje in razvoj politične kariere občinskih svetnikov	80
4.3 Strankarska (ne)pripadnost občinskih svetnikov	91
4.4 Percepcije občine in lokalne oblasti med občinskimi svetniki ..	99
4.5 Razumevanje in vrednotenje lokalne demokracije med občinskimi svetniki	116
4.6 Odnos občinskih svetnikov do lastnega mandata in svetniške vloge	125

Poglavje 5

SLOVENSKI OBČINSKI SVETNIKI V PRIMERJALNI PERSPEKTIVI	151
5.1 Pojasnilo mednarodne primerjalne študije	151
5.2 Socio-demografski profil evropskega občinskega svetnika	155
5.3 Karierne poti evropskih občinskih svetnikov	164
5.4 Strankarska (ne)pripadnost evropskih občinskih svetnikov	174
5.5 Vidiki delovanja evropskega občinskega svetnika.....	179

Poglavje 6

SKLEP	197
-------------	-----

Literatura	203
O avtorjih.....	211
Recenziji.....	213

Poglavje 1

Uvod

Lokalna demokracija se ne začne in ne konča pri županu. Njeno jedro predstavljajo izvoljeni predstavniki, ki v kolektivnem predstavniškem organu sprejemajo odločitve, razporejajo javne vire, usmerjajo razvoj skupnosti in nadzorujejo izvršilno oblast. Občinski svetniki¹ so najštevilčnejša skupina neposredno izvoljenih politikov, a kljub temu ostajajo v raziskovalnem smislu presenetljivo slabo osvetljeni. Prav to vrzel sistematično naslavlja pričujoča znanstvena monografija.

Monografija občinske svetnike postavlja v središče analize lokalne predstavniške demokracije in predstavlja vsebinsko ter metodološko nadgradnjo dela *Lokalno politično vodenje: Glas svetnikov*,² ki je ponudilo prvo celovito empirično analizo slovenskih občinskih svetnikov. Tokrat raziskava presega nacionalni okvir in slovenske ugotovitve

-
- 1 V tej znanstveni monografiji uporabljamo izraz *občinski svetnik*, ki je uveljavljen izraz v slovenskem sistemu lokalne samouprave (v primerih mestnih občin se lahko uporablja tudi izraz *mestni svetnik*), čeprav zlasti angleška znanstvena literatura pogosto uporablja izraz *local councillor*, ki bi v dobesednem prevodu pomenil *lokalni svetnik*.
 - 2 Znanstvena monografija avtorjev Simone Kukovič in Mira Hačka z naslovom *Lokalno politično vodenje: Glas svetnikov* je izšla leta 2018 s podporo Javne agencije za raziskovanje Republike Slovenije pri založbi Fakultete za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

umešča v mednarodni primerjalni kontekst. S tem odpira novo raziskovalno perspektivo: občinskega svetnika ne obravnava zgolj kot nosilca formalne funkcije, temveč kot akterja v širšem evropskem prostoru transformacij lokalne oblasti.

Monografija temelji na obsežni empirični analizi, izvedeni v okviru mednarodne raziskave *Lokalni svetniki v Evropi II – Vrnitev svetnikov*,³ katere cilj je poglobljeno in primerjalno razumevanje političnih stališč, motivacij, kariernih poti, institucionalnih vlog ter družbenih značilnosti lokalnih izvoljenih predstavnikov v različnih evropskih političnih in institucionalnih okoljih. S tem se raziskava umešča v sodobne tokove primerjalne politične znanosti in prispeva k teoretskim razpravam o političnem predstavnilstvu, lokalnem vodenju ter transformaciji lokalne oblasti.

Empirični del raziskave je bil v Sloveniji izveden jeseni 2023 in je zajel celotno populacijo slovenskih občinskih svetnikov (N=3.367). Anketni vprašalnik je izpolnilo 1.164 respondentov (35-odstotni odziv), kar omogoča robustno, statistično relevantno in reprezentativno analizo. Raziskava obravnava širok spekter tem: od rekrutacijskih vzorcev in motivacij za vstop v lokalno politiko, razumevanja svetniške vloge in razmerja do političnih strank, do percepcij lokalne demokracije, odnosa do participativnih mehanizmov ter vrednotenja lastnega položaja v sistemu lokalnega upravljanja.

Proučevanje občinskih svetnikov danes ni pomembno zgolj zaradi njihove formalne institucionalne vloge, temveč tudi zaradi širših procesov preoblikovanja lokalne demokracije. Lokalna raven oblasti je v zadnjih desetletjih postala prostor intenzivnih sprememb: decentralizacijskih procesov, krepitve izvršilnih funkcij županov, profesionalizacije občinskih uprav, razvoja participativnih mehanizmov ter hkratnega soočanja z izzivi politične apatije in upadanja zaupanja v politične

3 Angleško: *Local Councillors II – The Return of the Councillors*. V projekt je bilo vključenih 28 držav, skupno število vrnjenih anket je 30.062.

institucije (Page in Goldsmith 1987; Hesse in Sharpe 1991). V takšnem okolju je vprašanje, kdo so občinski svetniki, kako razumejo svojo vlogo in kako jo dejansko uresničujejo, ključno za razumevanje delovanja lokalne demokracije kot celote.

Občinski svet kot kolektivni predstavniški organ oblikuje temeljne razvojne usmeritve občine, sprejema najpomembnejše normativne akte ter nadzira izvršilno oblast (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 29. člen). Vendar formalne pristojnosti same po sebi ne pojasnijo, kako se politika na lokalni ravni dejansko izvaja. Med normativnim okvirom in politično prakso obstaja prostor vsakodnevnih interakcij, pogajanj, kompromisov in tudi konfliktov, v katerih občinski svetniki delujejo kot posredniki med interesi občanov, pričakovanji političnih strank, strokovnimi predlogi občinske uprave ter lastnimi vrednotnimi prepričanji (Judge 1999; Stewart 1983).

Občinski svetniki so zato hkrati institucionalni akterji in družbeni predstavniki. So nosilci formalne politične moči, vendar pogosto delujejo kot »laiki«, saj svetniška funkcija praviloma ni njihova primarna poklicna pot (Verhelst in drugi 2013; Egner in drugi 2013). Ta dvojnost med profesionalizacijo politike in ohranjanjem značaja državlanskega predstavništva odpira temeljna vprašanja o kakovosti odločanja, kompetencah, odgovornosti ter razmerju med politiko in administracijo (Stanyer 1976).

Sodobna lokalna politika je obenem zaznamovana z napetostjo med strankarsko organiziranostjo in personalizacijo predstavništva. V številnih evropskih državah, tudi v Sloveniji, je zaznati trend slabljenja tradicionalnih političnih strank na lokalni ravni ter krepitev neodvisnih list in personaliziranih političnih projektov (Kukovič in Haček 2011; Kukovič in drugi 2015; Kukovič in Haček 2018). Vprašanje lojalnosti (ali ta primarno pripada politični stranki, volivcem kot celoti ali lastni vrednotni presoji) ima neposredne posledice za delovanje občinskega sveta in razumevanje predstavniške demokracije (Loughlin in Seiler 2001; Judge 1999).

Posebno dimenzijo analize predstavlja tudi razumevanje občinskega sveta kot kolektivnega organa vodenja. Čeprav je župan v slovenskem sistemu lokalne samouprave izrazito močan izvršilni akter, lokalno upravljanje ne more temeljiti zgolj na individualiziranem modelu vodenja. Učinkovitost občine je v veliki meri odvisna od kakovosti sodelovanja med predstavniško in izvršilno vejo oblasti ter od sposobnosti občinskega sveta, da deluje kot koherentna, strateško usmerjena in odgovorna celota (Svara 2008; Pearce in Conger 2002; Kukovič 2015; Kukovič in Haček 2018).

Posebna dodana vrednost monografije je primerjalna dimenzija. Umestitev slovenskih občinskih svetnikov v evropski kontekst omogoča identifikacijo podobnosti in razlik ter odpira prostor za razmislek o specifičnosti slovenskega modela lokalne samouprave. Takšna perspektiva ne bogati le nacionalnega razumevanja, temveč prispeva k širšim teoretskim razpravam o razvoju lokalne reprezentacije v Evropi.

Monografija je strukturirana tako, da najprej vzpostavi teoretski in normativni okvir delovanja občinskega sveta, nato predstavi rezultate obsežne empirične raziskave med slovenskimi občinskimi svetniki, v zaključnem delu pa slovenske ugotovitve umesti v primerjalni evropski okvir. Pričujoča znanstvena monografija tako ne predstavlja zgolj nadgradnje predhodne raziskave, temveč pomemben korak k poglobljenemu in mednarodno primerljivemu razumevanju delovanja ene najštevilčnejših skupin neposredno izvoljenih političnih funkcionarjev v Sloveniji. Razumevanje občinskih svetnikov pomeni razumevanje samega jedra lokalne oblasti – tam, kjer se demokracija vsakodnevno udejanja. Upamo, da bo monografija spodbudila nadaljnje znanstvene razprave ter ponudila trdne empirične temelje za razmislek o prihodnosti lokalne demokracije v Sloveniji in širše.

Poglavje 2

Občinski svet: kolektivni predstavniški organ

V svojem bistvu je lokalna oblast pristojna za urejanje in izvajanje upravnih, političnih, socialnih, ekonomskih ter okoljskih zadev na ravni lokalne skupnosti (Koprić 2012, 8–9). Takšen obseg pristojnosti ji zagotavlja razmeroma izrazit vpliv na razvojne procese in kakovost življenja v konkretnem lokalnem okolju (Kukovič 2015, 13). Sistem lokalne oblasti je institucionalno strukturiran kot preplet upravnih in političnih institucij, ki utelešajo temeljne značilnosti sodobne predstavniške demokracije. To pomeni, da občani na volitvah izbirajo člane lokalnih predstavniških organov z namenom artikulacije in zastopanja lokalnih interesov v okviru formalnih mehanizmov odločanja (Koprić in Vukojičić Tomić 2013, 155; Kukovič 2015, 13).

Občinski svet kot osrednji predstavniški organ občine predstavlja enega ključnih nosilcev lokalnega vodenja. V nasprotju z izvršilnim nosilcem lokalne oblasti, to je županom, ki deluje kot individualiziran politični akter, je občinski svet kolektivni organ odločanja. Prav kolektivna narava tega organa pogojuje specifične značilnosti njegovega delovanja, zlasti v povezavi z oblikovanjem konsenza, usklajevanjem interesov ter dinamiko razmerij med večino in manjšino.

V kontekstu kolektivnih organov je mogoče govoriti o sodobni obliki vodenja, ki jo literatura opredeljuje kot pospeševalno vodenje⁴ (Svara 2008; Bussu in Bartels 2013). Gre za koncept, ki temelji na sodelovanju različnih akterjev z namenom doseganja kolektivnih in konsenzualnih rezultatov ter preseganja ozko individualiziranih pristopov k odločanju. Pospeševalno vodenje je decentralizirana praksa, ki se vzpostavlja skozi institucionalne strukture, procese odločanja in interakcije med deležniki, pri čemer je bistveno zaznamovana z njihovo medsebojno soodvisnostjo. Čeprav posamezni avtorji opozarjajo na tveganje zmanjšane vloge opozicije oziroma na možnost prekomernega poudarka na konsenzu, takšnemu modelu ni mogoče odreči njegovega potenciala za krepitev participacije, spodbujanje identifikacije akterjev z odločevalskimi procesi ter usklajevanje heterogenih interesov. Prav ti elementi prispevajo k večji legitimnosti odločanja na lokalni ravni (Kukovič 2015, 16–17).

Poleg pospeševalnega vodenja dinamiki odločanja in usmerjanja delovanja v občinskem svetu ustreza tudi koncept kolektivnega vodenja. Čeprav je ideja kolektivnega vodenja v znanstvenih razpravah prisotna že vsaj šest desetletij, je izrazitejši teoretski in empirični razmah doživela šele v zadnjih dveh desetletjih (Pearce in Conger 2002). V nasprotju s tradicionalno paradigmo teorije vodenja, ki poudarja hierarhični (vertikalni) vpliv ter individualizirano izvrševanje vodstvene funkcije, sodobni pristopi vse bolj zagovarjajo razumevanje vodenja kot skupnega prizadevanja, razpršenega med člani organizacij, omrežij ali skupnosti (Crosby in Bryson 2005; Hiller in drugi 2006). Takšen premik vključuje tudi poudarek na horizontalnih, omrežnih oziroma sodelovalnih oblikah vodenja, saj reševanje kompleksnih javnih problemov vse pogosteje presega zmožnosti posameznih akterjev in zahteva usklajeno delovanje različnih deležnikov. V tem kontekstu je vodenje razumljeno kot proces koordinacije, pogajanja in soustvarjanja rešitev, ki poteka v interakciji med institucionalno in neinstitucionalno strukturiranimi akterji.

4 Angleško: *facilitative leadership*.

Nekateri avtorji gredo še korak dlje in zagovarjajo stališče, da je vsako vodenje v svojem bistvu kolektivno. Senge (1990) vodenje opredeli kot kolektivno sposobnost oblikovanja smiselnih in uporabnih rešitev, medtem ko Collinson (2006) poudarja, da je vodenje predvsem značilnost in rezultat delovanja skupnosti, ne pa individualna lastnost vodje. Podobno Pearce in Conger (2002) skupno vodenje opredeljujejo kot dinamičen in interaktiven proces medsebojnega vplivanja med posamezniki in skupinami, pri katerem akterji z namenom doseganja skupinskih ali organizacijskih ciljev prevzemajo in delijo vodstvene vloge. Kolektivno vodenje se tako kaže kot emergentna lastnost skupine oziroma skupnosti, ki izhaja iz družbene izmenjave vlog in odgovornosti (Hiller in drugi 2006). Razširjeno je prek formalnih organizacijskih meja ter vključuje vodenje tako z uporabo formalne avtoritete kot tudi brez nje. Kolektivnost se pri tem ne nanaša zgolj na število udeleženih akterjev, temveč na način oblikovanja skupnih namer in ciljev, ki vključujejo skrb za javno dobro, družbeno pravičnost ter idejo dobre oziroma pozitivne vladavine (Brezovšek in Kukovič 2014, 176–177).

Kolektivno vodenje je v večji meri usmerjeno k izzivom in procesom kot k posameznim nosilcem formalne avtoritete. Gre za proces, ki je utemeljen v interakcijah ter družbenih odnosih med akterji in ki presega tradicionalno razumevanje vodenja kot individualne lastnosti vodje (Senge 1990). Fletcher in Käufer (2002) poudarjata, da sodobni modeli vodenje konceptualizirajo predvsem kot relacijski proces oziroma kot skupni in distributivni pojav, ki se odvija na različnih ravneh ter je odvisen od kakovosti socialnih interakcij in omrežnih vplivov. V tem okviru je vodenje treba razumeti kot dinamičen, kolektiven in večsmeren družbeni proces, ki temelji na relacijskih interakcijah in spodbuja vzajemno učenje, soustvarjanje ter partnerstvo. Kolektivno vodenje se ne omejuje na eno hierarhično raven, temveč poteka znotraj organizacij in med njimi. Uspešnost javnega vodenja je zato odvisna od sposobnosti povezovanja vertikalnih (formalnih, institucionalno določenih) in horizontalnih (neformalnih, omrežnih) oblik vodenja. O kolektivnem vodenju lahko govorimo takrat, ko deležniki na različnih ravneh ne le sodelujejo, temveč tudi delijo vodstvene odgovornosti, tako znotraj

organizacije kot prek njenih institucionalnih meja. V ospredju je dinamika partnerskih odnosov, ki temelji na medsebojni odvisnosti, zaupanju in recipročnosti. Takšen pristop je posebej relevanten v večorganizacijskih okoljih, kjer formalna ali imenovana avtoriteta ni vedno jasno določena, uspešnost delovanja pa je v veliki meri pogojena s sposobnostjo vzpostavljanja in ohranjanja sodelovalnih mrež (Brezovšek in Kukovič 2014, 177).

Kolektivno vodenje je mogoče opredeliti kot takšno obliko vodenja, ki spodbuja sodelovanje in usklajeno delovanje med različnimi, pogosto tudi tekmovalnimi skupinami z namenom doseganja skupnih rezultatov (Luke 1998, 33). Njegova temeljna značilnost je preseganje parcialnih interesov ter vzpostavljanje skupnega delovanja na podlagi prepoznane soodvisnosti akterjev. Proces kolektivnega vodenja se odvija v raznolikih kontekstualnih pogojih in vključuje različne mehanizme odgovornosti, med katerimi Brookes (2011) izpostavlja skupnostno, politično, organizacijsko in individualno raven vodenja.

Koncept kolektivnega vodenja je tesno povezan z uresničevanjem javnih vrednot. V tem okviru je posebej relevanten Mooreov (1995) koncept strateškega trikotnika, ki poudarja nujnost usklajevanja treh ključnih elementov: jasno opredeljenih družbenih ciljev (javne vrednosti), legitimnosti in podpore okolja ter ustreznih organizacijskih zmožnosti za njihovo uresničevanje. Kolektivno vodenje lahko vznikne in se razvije, kadar so izpolnjeni določeni pogoji: (a) obstoj vzajemne koristi za vse vključene akterje, pri čemer se celota razume kot več kot zgolj vsota posameznih delov; (b) zagotovljeni ustrezni institucionalni pogoji oziroma usmerjenost k javno vrednim rezultatom ali kombinacija obojega ter (c) zadostna moč in kohezivnost omrežja, ki temelji na zaupanju in spodbuja sodelovanje (Brookes in Grint 2010).

Za uspešno in učinkovito delovanje kolektivnega organa, kakršen je občinski svet, je zato ključno razvijanje ustreznih veščin in zmogljivosti za skupno delovanje, deliberacijo, odločanje ter delitev vodstvenih vlog. Poseben poudarek je treba nameniti sposobnosti vzpostavljanja zaupanja, upravljanja konfliktov, iskanja konsenza ter strateškega usmerjanja

razvoja lokalne skupnosti. V nadaljevanju se osredotočamo na analizo posameznih elementov, ki prispevajo k učinkovitosti in kakovosti delovanja občinskih svetov kot kolektivnih nosilcev lokalne oblasti.

2.1 Determinante učinkovitosti občinskih svetov

Na podlagi večletnih proučevanj delovanja občinskih svetov, tako v teoretičnem kot tudi aplikativnem okviru, je mogoče identificirati tri temeljne značilnosti, ki so skupne visoko učinkovitim občinskim svetom. Prvič, gre za pripravljenost za odpiranje, obravnavanje in razreševanje zahtevnih ter politično občutljivih vprašanj, zlasti tistih, ki zadevajo strukturne in razvojno pomembne probleme lokalne skupnosti. Drugič, učinkovite občinske svete zaznamuje sposobnost delovanja kot koherentna in funkcionalna ekipa, ki je zmožna konstruktivnega soočanja z različnimi stališči ter oblikovanja premišljenih in dolgoročno vzdržnih rešitev. Tretjič, ključnega pomena je vzpostavitev in ohranjanje učinkovitega ter profesionalnega odnosa s strokovnim osebjem in občinsko upravo, ki omogoča ustrezno podporo pri pripravi gradiv, izvajanju odločitev ter spremljanju učinkov sprejetih politik.

Odsotnost ali nezadosten razvoj navedenih značilnosti se pogosto odraža v delovanju občinskih svetov, ki so nagnjeni k mikroupravljanju. Takšni občinski sveti svojo pozornost usmerjajo predvsem v parcialna, operativna in relativno obvladljiva vprašanja, pri čemer se izogibajo celostni obravnavi kompleksnih problemov. Namesto strateškega pristopa se osredotočajo na posamezne segmente širšega problema, ne da bi pri tem upoštevali njegovo sistemsko naravo in medsebojno prepletenost njegovih sestavin.⁵ Neučinkovitost občinskega sveta je tako pogosto posledica strukturnih in procesnih ovir, ki so sicer lahko prepoznane, vendar ostajajo podcenjene ali neustrezno naslovljene. Prav

5 Tako imenovana »velika slika« (angleško: *big-picture*).

nezmožnost prepoznavanja in preseganja teh ovir predstavlja enega ključnih izzivov za krepitev kakovosti lokalnega odločanja in vodenja.

Tabela 1: Kako (p)ostati učinkovit občinski svet

značilnosti	ovire	koraki za izboljšanje
pripravljenost reševanja celostnih problemov (»velika slika«)	konflikti vrednot	• identifikacija vrednot in razumevanje vloge občinskega sveta kot graditelja skupnosti • identifikacija pričakovanj in strahov skupnosti • izgradnja zmogljivosti občinskega sveta za učinkovito reševanje celostnih problemov
zmožnost ali sposobnost spopadanja s celostnimi problemi	neproduktivni delovni pogoji	• depersonalizacija tematik • vzpostavitev vizije in postavitve ciljev • izgradnja skupinskih pričakovanj in timskega dela • načrtovanje rednih evalvacij za ocenitev učinkovitosti • razvoj učinkovitega odnosa s strokovnim osebjem oziroma občinsko upravo
učinkovit odnos s strokovnim osebjem oziroma občinsko upravo	• občinski svet ne deluje homogeno kot skupina • nestrokovno osebje • raznolike perspektive občinskih svetnikov in strokovnega osebja	• izgradnja tima • investicija v profesionalnost • zavedati se razlik med percepcijami občinskih svetnikov in strokovnega osebja • razvoj in spodbujanje vloge mediatorja

Vir: Prirejeno po Nalbandian (1999).

Problem »velike slike«: konflikt vrednot

Problemi »velike slike« praviloma odpirajo vprašanja konkurenčnih vrednot, ki se jim akterji pogosto izogibajo zaradi potenciala za konflikt in politične stroške, ki jih takšna soočenja prinašajo. Ne obstaja enostavna ali univerzalna formula, ki bi omogočala hierarhično razvrščanje javnih problemov glede na njihovo pomembnost ali bi dokončno določila, katera vrednota naj v posamezni situaciji prevlada. V lokalnem in regionalnem kontekstu so vprašanja, povezana z »veliko sliko«, skoraj vedno vpeta v napetost med temeljnimi političnimi vrednotami, kot so zastopanje parcialnih interesov, učinkovitost, varstvo individualnih pravic ter socialna pravičnost.

Te štiri vrednote predstavljajo normativno jedro demokratičnega odločanja. Ne glede na velikost ali institucionalno kapaciteto občine postane proces sprejemanja odločitev izrazito zahteven, kadar pride do navzkrižja med vsaj dvema izmed njih. V takšnih okoliščinah se konflikti pogosto poenostavljeno interpretirajo kot spopadi osebnosti, interesov ali motivov posameznih akterjev, čeprav v resnici odražajo globlje vrednotne napetosti, ki so imanentne javnemu odločanju.

Obstajajo tudi sistemske in psihološke spodbude za izogibanje tem konfliktom. Eden izmed načinov je osredotočanje na parcialne, operativno obvladljive segmente širših problemov, namesto na njihovo celotno obravnavo. Takšen pristop zmanjšuje neposredno vrednotno konfrontacijo, vendar hkrati omejuje strateško razsežnost odločanja. Deloma je prav v tem mogoče iskati razlog, da se občinski svetniki pogosteje dojemajo kot zastopniki individualnih interesov posameznih občanov ali interesnih skupin, redkeje pa kot soustvarjalci in varuhi skupnega dobra celotne skupnosti.

Ad hoc reševanje individualnih primerov je praviloma lažje in politično manj tvegano kot sistematično naslavljanje strukturnih vprašanj, ki zahtevajo uravnoteženje konkurenčnih vrednot ter dolgoročno vizijo razvoja skupnosti. Vendar pa prav sposobnost soočanja z »veliko sliko« – torej z vrednotno kompleksnostjo in medsebojno prepletenostjo problemov – predstavlja eno temeljnih meril zrelosti in učinkovitosti občinskega sveta kot kolektivnega organa lokalne oblasti.

Pogoji upravljanja: neproduktivni delovni pogoji

Organi upravljanja delujejo v institucionalnih in organizacijskih okvirih, ki lahko bodisi omogočajo bodisi zavirajo usmerjenost k celotni obravnavi problemov oziroma k tako imenovani »veliki sliki«. Med dejavniki, ki otežujejo učinkovito delovanje občinskega sveta, sodijo zlasti nejasna opredelitev nalog in vlog, pomanjkanje funkcionalne hierarhije, odsotnost ustrezne specializacije, nezadostni mehanizmi povratnih informacij ter pomanjkanje sistematičnega vrednotenja uspešnosti. Takšni pogoji ustvarjajo visoko stopnjo negotovosti, ki zmanjšuje sposobnost kolektivnega organa za strateško in usklajeno delovanje.

Negotovost se dodatno poglobi, kadar se občinski svet sooča s konflikti vrednot. V neurejenih ali normativno šibko strukturiranih okoljih se namreč verjetnost interpersonalnih napetosti poveča, saj primanjkuje jasnih procesnih in vsebinskih okvirov za njihovo razreševanje. Naravni odziv akterjev je v takšnih okoliščinah pogosto izogibanje spornih tematik, njihovo preusmerjanje ali zamegljevanje, s čimer se sicer zmanjšuje neposredna konfrontacija, vendar hkrati tudi strateška relevantnost odločanja. Psihološko udobnejša pot je osredotočanje na manjše, bolj obvladljive in operativno konkretne probleme, katerih rezultati so hitreje vidni in merljivi.

Parlamentarni postopek in glasovanje predstavljata temeljni formalni metodi strukturiranja dela občinskega sveta, vendar sama po sebi le redko zadoščata za zagotavljanje kakovostnega kolektivnega odločanja. V odsotnosti jasnih formalnih struktur poskušajo vrzel pogosto zapolniti osebni odnosi, ki temeljijo na lojalnosti, zaupanju in prepoznavanju zavezništev. Takšni neformalni mehanizmi koordinacije so lahko funkcionalni, vendar so hkrati krhki in podvrženi spremembam v medosebni dinamiki.

Za razliko od poslovnih organizacij, kjer so formalne strukture (jasna delitev nalog, hierarhična razmerja, specializacija, sistematične povratne informacije in raznolike oblike organizacijske komunikacije) praviloma bolj razvite, so v občinskih svetih ti elementi pogosto manj izraziti ali celo odsotni. Ko se osebni odnosi med svetniki razrahljajo ali porušijo, ostane le minimalna formalna struktura, ki zgolj delno nadomešča izgubljene neformalne vezi, kar lahko dodatno oslabi sposobnost kolektivnega delovanja.

V takšnem kontekstu postane ključno vprašanje prepoznavanja in učinkovite uporabe individualnih znanj, izkušenj ter kompetenc posameznih občinskih svetnikov. Smiselna razporeditev in aktivacija teh zmogljivosti lahko bistveno prispevata k izboljšanju delovanja kolektivnega organa. Ob tem je nujno razvijanje in uveljavljanje jasnih standardov vedenja ter vzpostavitev mehanizmov za zmanjševanje negotovosti, kot so določanje strateških ciljev, sistematično načrtovanje, krepitev timskega dela ter uporaba strukturiranih tehnik skupinskega reševanja

problemov. Posebno pozornost je treba nameniti tudi opredelitvi odnosa med izvoljenimi predstavniki in drugimi akterji v občini v smislu partnerstva, usmerjenega v gradnjo in ohranjanje občutka skupnosti ter uresničevanje skupnega dobra.

Odnos s strokovnim osebjem: različne perspektive delovanja

Razmerje med izvoljenimi predstavniki in strokovnim osebjem občinske uprave predstavlja eno izmed ključnih dimenzij učinkovitega lokalnega upravljanja. Obe skupini akterjev v proces odločanja vstopata z bistveno različnimi perspektivami, izhajajočimi iz njihovih vlog, odgovornosti in profesionalnih norm. Izvoljeni predstavniki delujejo primarno v politično-normativnem okviru, ki je usmerjen v zastopanje interesov občanov, oblikovanje prioritet ter sprejemanje strateških odločitev. Nasprotno pa strokovno osebje deluje v administrativno-strokovnem okviru, ki poudarja zakonitost, strokovnost, proceduralno pravilnost in operativno izvedljivost odločitev.

Če te razlike niso pravočasno prepoznane in ustrezno razjasnjene, lahko vodijo v nesporazume, napetosti ter postopno erozijo medsebojnega zaupanja. Ena izmed specifičnih ovir za razvoj produktivnega odnosa je odsotnost kolektivne identitete znotraj občinskega sveta. Kadar se svetniki ne dojemajo kot člani enotnega organa upravljanja, temveč primarno kot zastopniki parcialnih interesov, postane artikulacija skupnih usmeritev otežena. Posledično strokovno osebje težko razbere, kakšne so dejanske prioritete občinskega sveta, kar zmanjšuje učinkovitost njegove strokovne podpore in nevtralizira del njegovih zmogljivosti, ki so namenjene asistenci pri oblikovanju in izvajanju politik.

Druga pomembna ovira izhaja iz razhajanj v »jeziku« oziroma diskurzivnih okvirih obeh strani. Politični diskurz, ki je pogosto normativen, vrednotno obarvan in usmerjen k javnosti, se lahko bistveno razlikuje od strokovno-administrativnega diskurza, ki temelji na pravnih, finančnih in organizacijskih kategorijah. Če med obema ravnema ni vzpostavljenih jasnih komunikacijskih mostov, postane komunikacija nejasna, fragmentirana ali celo navzkrižna. Takšna situacija povečuje tveganje napačnih interpretacij, podvajanja nalog ali neučinkovitega izvajanja sprejetih odločitev.

Tabela 2: Jezik občinskih svetnikov proti jeziku strokovnega osebja (administracije)

značilnosti	izvoljeni predstavniki / politični funkcionarji	strokovno osebje / administracija
aktivnost	igra / reševanje problemov	reševanje problemov
igralci	predstavniki	strokovnjaki
pogovor	»Kaj slišiš?« • strast • sanje • zgodbe	»Kaj veš?« • podatki • načrt • poročila
segmenti	neoprijemljivi: interesi in simboli	oprijemljivi: informacije, denar, ljudje, oprema
valuta	moč (zgodbe)	znanje (dejanja)
dinamika	konflikt, kompromis, sprememba	predvidljivost, sodelovanje, kontinuiteta

Vir: Prirejeno po Nalbandian (1999).

Izpostavljene ovire je mogoče preseči le z načrtnim in reflektiranim delovanjem članov občinskega sveta ter drugih vpletenih deležnikov. Ključno je zavedanje, da obstajajo različni pristopi k reševanju problemov in da politična sfera, čeprav nujno vključuje odločanje o problemih, tega ne počne na enak način kot administrativna sfera. Narava administrativnega dela je namreč operativna: vsakodnevna odgovornost občinske uprave je učinkovito, zakonito in pravično zagotavljanje javnih storitev ter izvajanje sprejetih politik. Politično delovanje izvoljenih predstavnikov pa je usmerjeno predvsem v oblikovanje prioritet, usklajevanje interesov in vrednot ter sprejemanje normativnih odločitev, ki imajo širše družbene posledice.

Večina občinskih svetnikov nastopa v vlogi amaterskih politikov, saj politična funkcija praviloma ni njihov primarni poklic. Pogosto ne razvijejo političnih spretnosti in veščin do enake ravni, kot so razvite njihove kompetence v osnovnem poklicnem okolju. Posledično lahko pri političnem delovanju, zlasti v situacijah, ki zahtevajo kompleksno uravnoteženje interesov in vrednot, prihaja do napak, ki bi se jim profesionalni, karierni politiki lažje izognili.

Pomembna razlika med izvoljenimi predstavniki in strokovnim osebjem se kaže tudi v kriterijih legitimnosti. Občinski svetniki so pogosto izvoljeni na podlagi prepričljivosti svojih stališč, retorične sposobnosti in sposobnosti artikulacije problemov, medtem ko je položaj strokovnega osebja praviloma utemeljen na formalnem znanju, strokovnih kompetencah ter merljivih dosežkih. Diskurz izvoljenih predstavnikov pogosto temelji na anekdotah, osebnih izkušnjah in zgodbah, ki jih slišijo od občanov; prav te zgodbe sprožajo politično razpravo in oblikujejo razumevanje problemov. Zgodbe imajo v političnem prostoru posebno vlogo, saj omogočajo prenos vrednot, simbolno izražajo občutja, zaznave in pričakovanja ljudi ter soustvarjajo občutek skupnosti.

Nasprotno je strokovni diskurz praviloma utemeljen na podatkih, analizah, poročilih in empiričnih kazalnikih. Takšen način razmišljanja spodbuja racionalno, analitično presojo ter usmerjenost k merljivim rezultatom. Ker obe skupini razpolagata z različnimi kognitivnimi in normativnimi okviri, je za učinkovito sodelovanje nujno vzpostaviti mehanizem prevajanja med obema svetovoma. V praksi to vlogo pogosto prevzame župan kot politično-izvršilni akter, ki lahko deluje kot mediator med politično in administrativno ravni ter spodbuja partnerstvo, temelječe na medsebojnem spoštovanju, komplementarnosti vlog in skupni odgovornosti za razvoj lokalne skupnosti.

Valuta politike je moč, ki predstavlja temeljni vir vpliva in usmerjanja odločanja. V kontekstu lokalne samouprave je vprašanje moči še posebej pomembno, saj je institucionalna hierarhija pogosto šibkejša kot v klasičnih organizacijah, strokovna avtoriteta pa ni vedno neposredno vezana na politično legitimnost. V takšnih okoliščinah postane manj jasno, komu prisluhni, kdo določa prednostne naloge in komu so akterji dejansko odgovorni.

Za razliko od administrativnega sistema, kjer so vzpostavljeni formalizirani mehanizmi letnega ocenjevanja, poročanja o uspešnosti in napredovanja, politično delovanje ne temelji na enakih instrumentih merjenja uspeha. Odgovornost izvoljenih predstavnikov je primarno politična in se preverja predvsem skozi volilni proces ter javno presojo.

Zato morajo občinski svetniki razvijati načine, s katerimi javnosti omogočajo spremljanje svojega dela in dela občinskega sveta kot celote. V tem okviru politična moč deluje kot najosnovnejši mehanizem, s katerim svetnik pridobi pozornost, legitimnost in možnost vplivanja; vendar mora biti ta moč podprta z jasno oblikovanim in reflektiranim individualnim konceptom političnega delovanja.

Politična sfera je obenem prostor strasti, simbolike in »drame« gradnje skupnosti. Njene temeljne dinamike so konflikt, kompromis in spremembe. Konflikt je v demokratičnem okolju neizogiben in lahko deluje kot generator razprave ter inovacij, vendar je dolgoročno težko graditi stabilno kolektivno delovanje zgolj na antagonizmih. Za vzpostavljanje trajnih odnosov in učinkovito reševanje kompleksnih problemov v občinskih svetih je zato primernejše spodbujanje kulture dialoga, medsebojnega spoštovanja in harmoničnega sodelovanja.

Kompromis in pogajanje sta ključna instrumenta pri uravnoteženju konkurenčnih vrednot in interesov, zlasti v situacijah, kjer enoznačne rešitve ne obstajajo. Hkrati pa sta za dolgoročno stabilnost kolektivnega organa bistvena sodelovanje in kontinuiteta odnosov med njegovimi člani. Le kombinacija sposobnosti konstruktivnega soočanja s konflikti ter vzpostavljanja trajnih partnerskih odnosov omogoča občinskemu svetu, da učinkovito uresničuje svojo vlogo kolektivnega nosilca lokalnega upravljanja.

2.2 Konceptualni okvir delovanja občinskega sveta

Občinski svetniki predstavljajo najštevilčnejšo skupino neposredno izvoljenih politikov, ki v lokalnem okolju ohranjajo in vzdržujejo vezi s širokim spektrom družbenih, gospodarskih in civilnodružbenih akterjev. Njihova vloga presega zgolj formalno udeležbo pri sejah občinskega sveta, saj delujejo kot pomembni posredniki med lokalno skupnostjo in institucionalnim sistemom odločanja. Z vstopom v kolektivni organ, torej občinski svet, postanejo del strukturiranih procesov posvetovanja, pogajanja in odločanja, ki potekajo tako znotraj samega sveta kot tudi

v širšem lokalnem in medinstitucionalnem prostoru. Ti procesi vključujejo interakcije z županom, občinsko upravo, interesnimi skupinami ter drugimi relevantnimi deležniki lokalnega razvoja. Manjši del svetnikov z imenovanjem na funkcijo podžupana prevzame tudi izvršilne pristojnosti in tako vstopi v ožji krog izvršilne oblasti. Večina pa ohranja tradicionalne predstavniške in nadzorne funkcije, med katerimi so zlasti zastopanje interesov različnih družbenih skupin, varovanje pravic manjšin (tudi v razmerju do večinske politične volje), izvajanje nadzora nad izvršilno vejo oblasti ter sodelovanje pri kolektivnem odločanju o ključnih razvojnih vprašanjih občine. Za uspešno opravljanje teh nalog je nujno, da občinski svetniki razvijejo ustrezne kompetence ter jasno razumevanje svoje vloge v okviru kolektivnega organa. Učinkovito delovanje občinskega sveta temelji na več medsebojno povezanih elementih, ki skupaj oblikujejo model njegovega institucionalnega in operativnega delovanja. V nadaljevanju so predstavljeni ključni elementi, na katere morajo biti svetniki posebej pozorni, saj bistveno vplivajo na kakovost odločanja, legitimnost procesov ter dolgoročno stabilnost lokalnega upravljanja.

Shema 1: Model delovanja občinskega sveta



Vir: Avtorska priredba na podlagi Upshaw (2006) ter Kukovič in Haček (2018), oblikovana s podporo umetne inteligence.

Razumevanje vloge občinskega sveta

Prvi element modela učinkovitega delovanja občinskega sveta predstavlja celovito razumevanje njegove institucionalne vloge ter vloge posameznih svetnikov kot članov kolektivnega organa. Ključno je razlikovanje med individualno politično funkcijo svetnika in kolektivno odgovornostjo sveta kot nosilca normativnih, nadzornih in razvojnih pristojnosti v občini. V normativnem smislu je delovanje občinskega sveta utemeljeno na statutu občine, veljavni zakonodaji ter internih pravilih in poslovniki. Te pravne podlage določajo pristojnosti, postopke odločanja, razmerja do izvršilne veje oblasti ter mehanizme nadzora. Občinski svet mora pri svojem delu dosledno spoštovati postopkovne zahteve, zagotavljati zakonitost odločitev, preprečevati navzkrižje interesov ter jasno razmejevati politične in administrativne pristojnosti. Pomemben vidik je tudi zavedanje o možnosti delegiranja oziroma posredovanja nalog strokovnemu osebju občinske uprave, pri čemer pa politična odgovornost za sprejete odločitve ostaja na strani izvoljenih predstavnikov.

Učinkovitost delovanja občinskega sveta je v veliki meri odvisna od stopnje informiranosti in pravne pismenosti njegovih članov. Svetniki morajo biti jasno in nedvoumno seznanjeni s svojimi zakonskimi zadolžitvami, odgovornostmi ter pristojnostmi, pa tudi z razpoložljivimi instrumenti za njihovo uresničevanje. To vključuje poznavanje veljavnih zakonov, podzakonskih aktov, lokalnih predpisov, poslovnikiških pravil in ustaljenih postopkov odločanja. Ob formalnem usposabljanju je bistvena tudi individualna iniciativa posameznega svetnika. Aktivno prizadevanje za razumevanje institucionalnega okvira, lastnih obveznosti ter širše vloge občinskega sveta kot sooblikovalca lokalnega razvoja krepi profesionalnost političnega delovanja. Le ob jasnem razumevanju normativnih temeljev in kolektivne odgovornosti je mogoče zagotoviti legitimno, zakonito in strateško usmerjeno upravljanje občine.

(So)delovanje z drugimi

Temeljno izhodišče lokalnega vodenja je spoznanje, da noben posameznik ali organ ne more samostojno in celovito voditi občine. Učinkovito upravljanje zahteva institucionalno in vsebinsko sodelovanje vseh

občinskih organov, torej župana z občinsko upravo, občinskega sveta ter nadzornega odbora. Ob tem pa sodobno razumevanje lokalne oblasti presega zgolj formalno-organizacijski okvir in vključuje tudi kontinuirano interakcijo z občani ter drugimi relevantnimi lokalnimi in državnimi deležniki.

Občinski svetniki svoje pristojnosti uresničujejo v stalni komunikaciji in sodelovanju z različnimi akterji, saj le na ta način lahko celovito razumejo vprašanja in probleme, ki jih je treba obravnavati. Z izvolitvijo prevzamejo odgovornost, da skupaj z drugimi prepoznajo razvojne prioritete lokalne skupnosti ter sodelujejo pri oblikovanju, obravnavi in sprejemanju ustreznih odločitev.

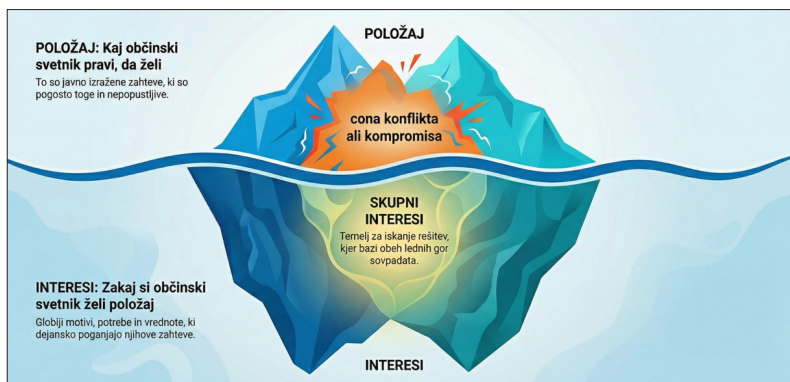
Sodelovanje z drugimi pomeni predvsem sposobnost aktivnega poslušanja, razumevanja različnih perspektiv ter iskanja načinov za povezovanje in usklajeno delovanje. Občinski svetniki morajo zato prepoznati temeljne vrednote, interese in prioritete lokalne skupnosti ter hkrati razvijati lastne zmožnosti za odzivanje na kompleksne probleme. Pri tem je ključno razumevanje političnega sistema in dinamike političnega delovanja; potreb, pričakovanj in zaznav volivcev oziroma občanov ter vsebinskih značilnosti lokalnih vprašanj in problemov. Poleg tega morajo svetniki razvijati učinkovite komunikacijske spretnosti ter uporabljati ustrezne komunikacijske kanale, prav tako pa tudi kompetence za konstruktivno obvladovanje in razreševanje konfliktov.

V procesu delovanja se oblikujejo specifični odnosi: znotraj občinskega sveta, z županom, z občinsko upravo ter z volivci. Znotraj samega sveta je bistveno, da se svetniki dojemajo kot del kolektivnega organa in ne zgolj kot individualni predstavniki parcialnih interesov. Razumevanje prioritet in pričakovanj drugih članov sveta⁶ omogoča bolj usklajeno in stabilno delovanje. Empirične ugotovitve (Upshaw 2006) kažejo, da je eden izmed glavnih vzrokov disfunkcionalnosti občinskih svetov

6 Gre za (pre)poznavanje osebnosti, vrednot, načina komuniciranja, reševanja problemov in tudi potencialnih konfliktov.

pomanjkanje jasnosti glede vlog, vrednot in pričakovanih ciljev. Odprt in strukturiran dialog o vrednotah ter interesih lahko pomembno prispeva k razjasnitvi razlik, zmanjšanju napetosti in izboljšanju medsebojnega razumevanja.

Shema 2: (So)delovanje občinskih svetnikov



Vir: Avtorska priredba na podlagi Upshaw (2006) ter Kukovič in Haček (2018), oblikovana s podporo umetne inteligence.

Za kakovostno (so)delovanje z drugimi je zato priporočljivo upoštevati ločevanje oseb od problemov oziroma vsebinskih nesoglasij; osredotočanje na interese namesto na formalne ali deklarativne položaje; iskanje možnosti za vzajemno korist z odprtim razpravljanjem o novih idejah in alternativah ter vztrajanje pri uporabi objektivnih meril in vnaprej dogovorjenih standardov, ki so sprejemljivi za vse vpletene. Takšen pristop krepi zaupanje, zmanjšuje verjetnost eskalacije konfliktov ter prispeva k stabilnejšemu in učinkovitejšemu delovanju občinskega sveta kot kolektivnega organa lokalne oblasti.

Shema 3: Načela osebne in profesionalne integritete



Vir: Avtorska priredba na podlagi Upshaw (2006) ter Kukovič in Haček (2018), oblikovana s podporo umetne inteligence.

Določanje politik

Občinski svet ni zgolj predstavniški, temveč je tudi zakonodajni organ na lokalni ravni, saj s sprejemanjem odlokov, pravilnikov in drugih normativnih aktov neposredno oblikuje lokalne javne politike. S tem prevzema osrednjo vlogo pri strateškem usmerjanju razvoja občine ter pri določanju normativnih in vsebinskih okvirov njenega delovanja. Proces sodelovanja, sooblikovanja in sovođenja občine zato zahteva od občinskih svetnikov jasno usmerjenost k poslanstvu občine, dolgoročni viziji njenega razvoja, vrednotam lokalne skupnosti ter prednostnim nalogam posameznega mandata. Hkrati morajo biti sposobni odzivanja na nepričakovane okoliščine in krizne situacije, ki se lahko pojavijo med mandatom. Pomemben del pristojnosti občinskega sveta je odločanje o obsegu in vsebini javnih storitev, ki jih občina zagotavlja, ter o načinu njihovega financiranja. To vključuje alokacijo proračunskih sredstev, določanje razvojnih prioritet ter doseganje političnega konsenza o razdelitvi omejenih virov. S tem občinski svetniki neposredno vplivajo na kakovost življenja v lokalni skupnosti in na razmerje med javnimi potrebami ter razpoložljivimi finančnimi zmogljivostmi.

Učinkovito določanje politik zahteva premišljeno in odgovorno vključevanje v razprave ter jasno razumevanje lastne vloge in odgovornosti. Proaktiven občinski svetnik mora biti sposoben strateške analize kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih izzivov ter na tej podlagi oblikovati ali predlagati politične usmeritve, ki so vsebinsko utemeljene, finančno vzdržne in politično izvedljive. Takšni predlogi morajo biti pripravljeni na način, ki omogoča konstruktivno razpravo znotraj občinskega sveta ter dialog z izvršilnim vodstvom občine, torej z županom in občinsko upravo, ki sta odgovorna za implementacijo sprejetih odločitev. Pri tem je ključnega pomena dostop do relevantnih, pravočasnih in zanesljivih informacij. Te lahko občinski svetnik pridobi preko formalnih poročil občinske uprave, strokovnih analiz, javnih razprav, pa tudi neposredno od občanov, drugih svetnikov ter širšega kroga deležnikov. Kakovost političnih odločitev je tako v veliki meri odvisna od sposobnosti svetnikov, da združujejo normativno presojo, strateško razmišljanje in empirične podatke v koherentne in javno odgovorne politike.

Zagotavljanje virov

Zagotavljanje virov predstavlja eno temeljnih odgovornosti občinskega sveta, saj neposredno vpliva na zmogljivost občine za izvajanje sprejetih politik in uresničevanje razvojnih ciljev. Brez ustreznih materialnih, finančnih in organizacijskih kapacitet tudi najkakovostnejše politične usmeritve ostanejo neuresničene. Občinski svet zato v okviru svojih pristojnosti soodloča o ključnih vprašanjih upravljanja virov, in sicer:

- kateri viri so potrebni za delovanje občine, pri čemer je treba upoštevati širok spekter resursov, kot so finančna sredstva, kadrovske zmogljivosti, stvarni prispevki, infrastruktura, oprema, kapital, znanje, informacije ter druge oblike institucionalnega kapitala;
- na kakšen način in iz katerih virov bo občina zagotovila potrebna sredstva (lastni prihodki, transferji, zadolževanje, partnerstva in podobno);
- v okviru katerih normativnih, strateških in proračunskih parametrov se bodo viri porabljali;
- kako se bo zagotavljalo spremljanje, nadzor in vrednotenje porabe virov.

Čeprav je zagotavljanje virov večdimenzionalno vprašanje, največ pozornosti praviloma pritegne finančni vidik. Proračun občine kot osrednji finančni in hkrati najpomembnejši javnopolitični dokument odraža prioritete usmeritve lokalne skupnosti ter konkretizira politične odločitve v obliki alokacije sredstev. Vendar je treba razlikovati med procesom oblikovanja javnih politik in procesom proračunskega odločanja. Dodeljevanje sredstev ni zgolj tehnično-finančno vprašanje, temveč normativna odločitev o tem, katere cilje bo občina zasledovala in s kakšno intenzivnostjo. Predlaganje, obravnavanje in sprejemanje proračuna so formalno ločeni procesi od vsebinskega razmisleka o tem, kaj je za lokalno skupnost potrebno oziroma smiselno storiti. Odgovornost občinskih svetnikov tako ni omejena zgolj na potrjevanje finančnih dokumentov, temveč zajema širšo presojo o tem, kako, kje in pod kakšnimi pogoji se viri pridobivajo, uporabljajo ter spremljajo. Le z usklajevanjem finančnih odločitev z dolgoročnimi političnimi cilji je mogoče zagotoviti, da bodo viri učinkovito podpirali strateške iniciative in prispevali k razvoju ter blaginji celotne skupnosti.

Odgovornost

Osrednja odgovornost občinskih svetnikov je prispevati k učinkovitosti, zakonitemu in uspešnemu vodenju občine ob doslednem upoštevanju volje in interesov občanov. Politična legitimnost njihovega delovanja izhaja iz demokratičnega mandata, vendar se njegova vsebina konkretizira šele skozi odgovorno izvajanje pristojnosti in doseganje merljivih rezultatov v korist lokalne skupnosti. Uresničevanje odgovornosti zahteva sistematično razumevanje ter spremljanje uspešnosti pri izpolnjevanju nalog občinskega sveta. Pri tem morajo svetniki jasno razmejiti osebna pričakovanja od pričakovanj občanov oziroma širše skupnosti, saj lahko med obema ravnema pride do napetosti ali celo konflikta. Kolektivni organ mora zato oblikovati jasno opredeljene letne cilje, ki izhajajo iz dolgoročne vizije razvoja občine in strateških prioritet mandata.

Pomemben instrument krepitve odgovornosti je redna letna samoevaluacija dela občinskega sveta. Ta vključuje presojo uspešnosti izvajanja zakonskih in poslovnih nalog, kakovosti sodelovanja z županom in

občinsko upravo ter učinkovitosti sodelovanja z drugimi deležniki pri (so)oblikovanju politik. Posebno pozornost je treba nameniti tudi alokaciji virov, nadzoru nad njihovo porabo ter doseganju zastavljenih ciljev, saj prav finančna disciplina in transparentnost predstavljata temelj zaupanja javnosti. Odgovorni občinski svetniki svojo vlogo utrjujejo skozi jasno zastavljeno vizijo razvoja občine, redno (samo)ocenjevanje opravljenega dela, pregled finančnega poslovanja ter sistematično spremljanje izvajanja projektov in programov. K temu sodi tudi ocenjevanje stopnje aktivnega vključevanja svetnikov v razprave in pobude ter spremljanje zadovoljstva občanov z delom izvoljenih predstavnikov in kakovostjo javnih storitev.

Odgovornost občinskih svetnikov se tako ne izčrpa zgolj v formalnem sprejemanju odločitev, temveč pomeni aktivno (so)delovanje v občinskih procesih z namenom, da se sprejete odločitve tudi dejansko uresničijo. V tem smislu velja poudarek, da je merljivost rezultatov pomemben element odgovornega upravljanja, kajti tisto, kar je mogoče jasno opredeliti, spremljati in meriti, je tudi predmet večje pozornosti in verjetnosti, da bo dejansko izvedeno (Upshaw 2006).

2.3 Razmejitev pristojnosti med občinskim svetom in drugimi akterji lokalnega upravljanja

Da bi delovanje občinskih organov in s tem vodenje občine potekalo nemoteno, usklajeno in transparentno, morajo biti vloge, naloge, pristojnosti ter odgovornosti posameznih organov jasno normativno opredeljene in tudi dejansko uveljavljene v praksi. Jasna razmejitev med pristojnostmi preprečuje podvajanje nalog, zmanjšuje možnost konfliktov ter krepi institucionalno odgovornost. Pri tem velja poudariti tri temeljna načela:

1. kadar so cilji občine jasno opredeljeni in ustrezno razporejeni med nosilce nalog, je mogoče objektivno presojati uspešnost njihovega uresničevanja;

2. kadar so viri oziroma sredstva jasno določeni, transparentno razporejeni in namensko dodeljeni, je mogoče meriti učinkovitost njihove uporabe;
3. kadar so vzpostavljena jasna pravila, postopki ter sistem rednega poročanja in pridobivanja povratnih informacij, je mogoče izvajati nadzor, ki ne pomeni nedopustnega poseganja v operativno delo ali mikroupravljanja, temveč zagotavlja zakonitost, smotrnost in odgovornost delovanja.

V tem okviru je smiselno razlikovati med dvema komplementarnima področjema delovanja: med policy ravni, ki odgovarja na vprašanje »kaj« naj občina počne (vsebinski cilji, prioritete, strateške usmeritve), ter administrativno oziroma upravno ravni, ki odgovarja na vprašanje »kako« se sprejete odločitve izvajajo (organizacija dela, postopki, zakonitost in operativna izvedba).

Glavni nosilci legitimnosti in temeljnih vrednot na lokalni ravni so občani oziroma lokalna skupnost. S sodelovanjem na volitvah oblikujejo politično vodstvo, vizijo in vrednotne usmeritve občine, hkrati pa z dajatvami, davki, nadomestili in drugimi finančnimi prispevki zagotavljajo materialno podlago za delovanje občine. Občinski svet kot predstavniški organ sprejema strategije, razvojne cilje ter ključne odločitve, pogosto na pobudo župana, ki ima osrednjo izvršilno funkcijo. Župan je praviloma odgovoren za pripravo glavnega načrta izvedbe dela in pripadajočega finančnega načrta, medtem ko občinska uprava skrbi za implementacijo sprejetih odločitev ter za zakonito in pravilno izvrševanje proračuna, ki ga na predlog župana potrdi občinski svet.

Celovit nadzor nad prihodki in zlasti nad odhodki občine opravlja nadzorni odbor. Ta preverja zakonitost in pravilnost poslovanja občinskih organov ter proračunskih uporabnikov, ocenjuje gospodarnost in učinkovitost porabe javnih sredstev ter o svojih ugotovitvah pripravi poročilo s priporočili in predlogi. Občinski svet, župan in drugi uporabniki proračunskih sredstev so dolžni to poročilo obravnavati ter upoštevati podana priporočila (Brezovšek in Kukovič 2012, 147).

Tabela 3: Elementi delovanja različnih akterjev na lokalni ravni

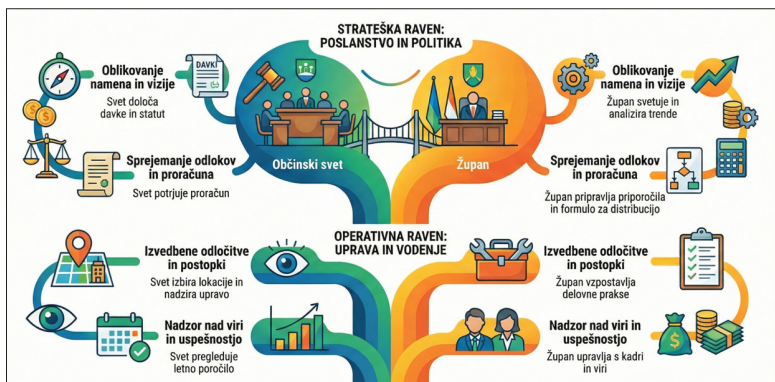
																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					</
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	----

Vir: Prirejeno po Upshaw (2006); Kukovič in Haček (2018, 30).

Zaradi specifične narave razmerja med občinskim svetom in županom je smiselno dodatno razmejiti njuni področji delovanja ter pristojnosti. Čeprav oba organa sodelujeta pri vodenju občine, izhajata iz različnih institucionalnih položajev in opravljata komplementarne, vendar jasno ločene funkcije. Občinski svet kot predstavniški in normodajni organ določa temeljne razvojne usmeritve, sprejema strateške dokumente ter nadzira izvršilno vejo oblasti, medtem ko je župan kot individualni izvršilni organ odgovoren za operativno vodenje, pripravo predlogov aktov ter za izvajanje sprejetih odločitev.

V Shemi 4 je prikazan obratno sorazmeren odnos med intenzivnostjo aktivnosti občinskega sveta in področjem aktivnosti župana. Ustrezno razumevanje te obratne sorazmernosti je ključno za preprečevanje prekrivanja pristojnosti, mikroupravljanja ali pretiranega poseganja ene veje v delovanje druge.

Shema 4: Zamejitev področja delovanja občinskega sveta in župana



Vir: Avtorska priredba na podlagi Svara (1985) ter Kukovič in Haček (2018), oblikovana s podporo umetne inteligence.

Iz prikazanega razmerja izhaja, da se z večanjem obsega izvršilnih pristojnosti župana relativno zožuje neposredni vpliv občinskega sveta na operativno vodenje občine, in obratno. Takšna obratna sorazmernost ne pomeni zmanjševanja pomena enega ali drugega organa, temveč

kaže na funkcionalno delitev oblasti, ki temelji na načelu ravnotežja med normativnim in izvršilnim delovanjem. Področje delovanja občinskega sveta je v prvi vrsti povezano z opredeljevanjem poslanstva občine ter s (so)oblikovanjem javnih politik. Svet določa strateške cilje, razvojne prioritete in normativne okvire, znotraj katerih se odvija lokalno upravljanje. S tem odgovarja predvsem na vprašanje »kaj« naj občina počne in v katero smer naj se razvija. Aktivnosti, ki so neposredno povezane z operativnim vodenjem občinske uprave ter z izvajanjem sprejetih odločitev, pa so v večji meri v domeni župana kot izvršilnega organa. Župan je zaradi svoje institucionalne pozicije in neposredne odgovornosti za delovanje občinske uprave ključni nosilec izvršilne funkcije. Njegove pristojnosti zajemajo organiziranje dela uprave, pripravo predlogov aktov, izvrševanje proračuna ter koordinacijo izvedbe razvojnih projektov. Ob tem ima župan zaradi svoje iniciativne in predlagateljske vloge tudi pomemben vpliv na oblikovanje politik, čeprav temeljno poslanstvo občine, kot izraz vrednot, vizije in razvojnih usmeritev lokalne skupnosti, izhaja iz demokratične volje občanov ter je formalno potrjeno v okviru odločanja občinskega sveta.

2.4 Načelo javnosti in transparentnosti v delovanju občinskega sveta

Dodaten vidik, ki pomembno zaznamuje delovanje in vodenje kolektivnega organa občinskega sveta, je njegova stalna izpostavljenost javnosti. Čeprav občinski svetniki v primerjavi z županom kot izvršilnim organom ne nosijo enake stopnje neposredne operativne odgovornosti, z nastopom funkcije postanejo politični funkcionarji, torej nosilci voljene javne funkcije. Njihovo delovanje je zato predmet javne presoje, politične odgovornosti in etičnih pričakovanj.

Vse funkcije, ki jih občina zagotavlja, so rezultat skupnega delovanja akterjev lokalnega upravljanja. Odgovornost za njihovo kakovost in zakonitost ni zgolj individualna, temveč kolektivna, kar vključuje tudi občinske svetnike. Slednji lahko upravičeno pričakujejo, da jih bodo

občani nagovarjali glede aktualnih vprašanj, izražali pobude ali kritike ter od njih pričakovali pojasnila. Ne glede na vsebino ali ton komunikacije morajo svetniki izkazovati spoštovanje, strpnost in pripravljenost na poslušanje, saj s tem utrjujejo legitimnost predstavniške funkcije.

Učinkovito opravljanje funkcije zahteva temeljito razumevanje delovanja občine, tako z normativnega kot tudi z organizacijskega vidika. Občinski svetniki morajo poznati zakonodajo, poslovniške postopke, razmejitve pristojnosti ter temeljne procese odločanja. Poleg vsebinske usposobljenosti je pomembna tudi simbolna razsežnost njihove vloge: s svojim ravnanjem, javnimi nastopi in komunikacijskim slogom predstavljajo podobo občine ter prispevajo k oblikovanju politične kulture v lokalni skupnosti.

Uspešni občinski svetniki praviloma aktivno vzdržujejo stik z občani. Sodelujejo na javnih dogodkih, spodbujajo participacijo, prisluhnejo pobudam in se ne izogibajo javni izpostavljenosti. Takšna odprtost krepi zaupanje in omogoča boljše razumevanje potreb skupnosti. Hkrati pa mora vsak predstavnik občanov razviti sposobnost postati verodostojen posrednik med lokalno oblastjo in prebivalci. To predpostavlja poznavanje zgodovine, kulture, tradicije ter specifičnih značilnosti lokalnega okolja, saj le na tej podlagi lahko ustrezno interpretira potrebe in oblikuje sprejemljive rešitve.

Priporočljivo je, da se posamezniki, ki nameravajo kandidirati za funkcijo občinskega svetnika, že pred izvolitvijo seznaniijo z delovanjem občinskih organov. Spremljanje sej občinskega sveta ter razumevanje dinamike lokalnega političnega prostora predstavlja pomembno obliko priprave na odgovorno opravljanje funkcije. Posebno pozornost je treba nameniti razlikovanju med tem, kar občani potrebujejo, in tem, kar si želijo. Javne storitve in razvojni projekti zahtevajo finančne vire, medtem ko je pripravljenost za njihovo financiranje pogosto omejena. Svetniki morajo zato razviti sposobnost realistične komunikacije, ki temelji na transparentnosti in odgovornosti. Ob soočenju z nepričakovanimi zahtevami ali vprašanji ne smejo dajati obljub, ki presegajo pristojnosti občine ali njene dejanske zmogljivosti. Prav sposobnost

uravnoveženja pričakovanj javnosti z institucionalnimi in finančnimi omejitvami predstavlja eno izmed ključnih kompetenc odgovornega lokalnega predstavnika.

Shema 5: Nasveti za delovanje občinskega svetnika pod drobnogledom javnosti



Vir: Avtorska priredba na podlagi Upshaw (2009) ter Kukovič in Haček (2018), oblikovana s podporo umetne inteligence.

Poglavje 3

Vloga in položaj občinskega sveta v slovenskem sistemu lokalne samouprave

3.1 Normativni okvir občinskega sveta

Položaj občinskega sveta in temeljne pristojnosti

Zakon o lokalni samoupravi v 28. členu določa, da so organi občine župan, občinski svet in nadzorni odbor. Med njimi ima občinski svet osrednjo vlogo, saj predstavlja najvišji organ odločanja o vseh zadevah, ki sodijo v okvir pravic in dolžnosti občine (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 29. člen). Občinski svet je predstavniško telo lokalne skupnosti, katerega legitimnost temelji na neposredni demokratični volji prebivalcev občine.

Člane občinskega sveta v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi volijo prebivalci občine na svobodnih in tajnih volitvah, ki temeljijo na neposredni, enaki in splošni volilni pravici. Mandatna doba občinskega sveta traja štiri leta (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 11. člen). Mandat članov občinskega sveta se začne s potekom mandatne dobe prejšnjih članov in traja do konstituiranja oziroma prve seje novoizvoljenega

občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 41. člen). Posebni primeri trajanja mandata pri predčasnih volitvah so obravnavani v nadaljevanju.

V skladu z zakonsko določenimi pristojnostmi občinski svet opravlja širok nabor normativnih, razvojnih, finančnih, kadrovskih in nadzornih nalog (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 29. člen). V normativnem okviru sprejema statut občine kot temeljni splošni akt lokalne skupnosti ter odloke in druge splošne oziroma posamične akte občine. Na področju razvojnega načrtovanja odloča o sprejemu prostorskih aktov in drugih razvojnih planov občine, s katerimi se opredeljuje dolgoročni in srednjeročni razvoj lokalne skupnosti. Pomemben del pristojnosti občinskega sveta predstavlja tudi finančno upravljanje, saj sprejema občinski proračun in zaključni račun ter s tem določa temeljne usmeritve financiranja občinskih nalog. Na kadrovskem področju imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane delovnih teles občinskega sveta, hkrati pa imenuje in razrešuje tudi člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin. Občinski svet opravlja tudi nadzorno funkcijo, saj nadzoruje delo župana, podžupanov in občinske uprave v zvezi z izvrševanjem odločitev občinskega sveta. V okviru svojih premoženjskih pristojnosti odloča o pridobivanju in odtujitvi občinskega premoženja, kadar zakon ne določa drugače. Poleg navedenega odloča še o drugih zadevah, ki so določene z zakonom in statutom občine.

Občinski svet je hkrati pristojen tudi za odločanje o z zakonom na občino prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, kadar zakon izrecno ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ.

Notranja organizacija in delovna telesa

Občinski svet v skladu z zakonom ustanavlja stalna in občasna delovna telesa, s katerimi zagotavlja strokovno in vsebinsko podporo svojemu delu. Med obveznimi delovnimi telesi ima posebno mesto komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki jo občinski svet imenuje izmed svojih članov. Poleg te komisije lahko občinski svet ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa, pri čemer člane praviloma imenuje izmed članov občinskega sveta, izjemoma pa tudi izmed

drugih občanov, vendar največ do polovice vseh članov posameznega delovnega telesa. Vsako delovno telo vodi član občinskega sveta, zakon pa izrecno določa nezdržljivost članstva v komisijah ali odborih občinskega sveta s članstvom v nadzornem odboru občine oziroma z delom v občinski upravi (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 30. člen).

Komisije in odbori občinskega sveta predstavljajo fakultativne organe, katerih ustanovitev in število sta prepuščena odločitvi občinskega sveta posamezne občine in prilagojena njenim specifičnim potrebam. V praksi so v občinah najpogostejše ustanovljeni odbori za komunalne zadeve, finance, varstvo okolja, kmetijstvo in gozdarstvo ter družbene dejavnosti, pa tudi statutarnepravna komisija, komisija za občinska priznanja in druga podobna delovna telesa.

Poleg navedenih delovnih teles lahko občinski svet z odlokom ustanovi tudi krajevne, vaške ali četrtne odbore kot svoja posvetovalna telesa. Člane teh odborov praviloma imenuje in razrešuje občinski svet izmed prebivalcev posameznih ožjih delov občine, oziroma (če ti niso ustanovljeni) izmed prebivalcev območij občine, določenih z odlokom. Statut občine ali odlok lahko določi tudi, da člane krajevnih, vaških ali četrtnih odborov na svojih zborih imenujejo in razrešujejo prebivalci ožjih delov občine oziroma z odlokom določenih območij. Prav tako se lahko s statutom ali odlokom določi, da imajo ti odbori pravico občinskemu svetu predlagati odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine, ter da je občinski svet pred sprejemom vsake takšne odločitve dolžan pridobiti njihovo mnenje (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 30. člen).

Komisije in odbori občinskega sveta v okviru svojih delovnih področij, skladno s statutom občine in poslovníkom občinskega sveta, obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta ter mu dajejo mnenja in predloge. Komisije in odbori ter vsak posamezni član občinskega sveta imajo pravico predlagati občinskemu svetu v sprejem odloke in druge akte iz njegove pristojnosti, razen proračuna, zaključnega računa proračuna in drugih aktov, za katere zakon ali statut občine določa, da jih občinski svet sprejme na predlog župana (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 31. člen).

Normativni akti in neposredna demokracija

Najpomembnejši splošni pravni akt, ki ga sprejme občinski svet, je statut občine. Ta določa temeljna načela organizacije in delovanja občine, ureja oblikovanje in pristojnosti občinskih organov (razen organov občinske uprave), opredeljuje načine sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini ter ureja druga vprašanja skupnega pomena, kot jih določa zakon. Statut sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino vseh svojih članov. Poleg statuta občina ureja zadeve iz svoje izvirne pristojnosti predvsem z odloki, odredbami, pravilniki in navodili, medtem ko zadeve iz prenesene državne pristojnosti ureja z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni. Vsi splošni pravni akti občine morajo biti objavljeni v uradnem glasilu in praviloma začnejo veljati petnajsti dan po objavi, če v posameznem aktu ni določeno drugače (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 64.–66. člen).

Neposredno sodelovanje občanov pri odločanju se v okviru lokalne samouprave uresničuje predvsem z institutom referendumu. 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 oziroma njegove posamezne določbe. Občinski svet lahko razpiše referendum na predlog župana ali posameznega člana občinskega sveta, dolžan pa ga je razpisati, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 46. člen).

Za ugotavljanje volje občanov lahko občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše tudi svetovalni referendum, ki se lahko izvede za celotno območje občine ali za njen posamezni del. Odločitev volivcev na svetovalnem referendumu ni pravno zavezujoča za občinske organe (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 46.b člen). Organ, na katerega je naslovljena zahteva za razpis referendumu, mora o pobudi odločiti najkasneje v treh mesecih (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 48. člen). Predlog za razpis referendumu oziroma pobudo volivcev za vložitev zahteve za razpis referendumu je treba vložiti v petnajstih

dneh po sprejemu splošnega akta. V primeru vloženega predloga ali pobude župan zadrži objavo splošnega akta do odločitve o predlogu oziroma pobudi ali do odločitve na referendumu. Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu potrjen, mora župan akt objaviti skupaj z objavo izida referenduma; če pa so zavrneni, se splošni akt ne objavi, dokler se ob upoštevanju izražene volje volivcev ne spremeni. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do izteka njegovega mandata (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 46. člen).

Zakon o lokalni samoupravi dodatno sistematično ureja tudi druge neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju, in sicer zbor občanov, referendum in ljudsko iniciativo (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 44. člen).

Sestava občinskega sveta in zastopanost

Število članov občinskega sveta se določi s statutom občine, pri čemer statut opredeli tudi število članov, ki predstavljajo italijansko in madžarsko narodno skupnost ter romsko skupnost. Posebna ureditev glede številčne sestave prvega občinskega sveta po ustanovitvi občine izhaja iz 116. člena Zakona o lokalnih volitvah (2007), ki določa merila za določitev števila članov prvega občinskega sveta. Glede na umestitev te določbe v prehodne določbe zakona in glede na čas njenega sprejema je bil njen prvotni namen urediti prva lokalna volilna telesa po sprejetju Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij leta 1994. Kljub temu je bil isti člen kasneje uporabljen tudi ob vseh nadaljnjih novelah tega zakona, s katerimi so bile ustanovljene nove občine.

Splošna in trajna pravna podlaga za določitev števila članov občinskega sveta pa je v 38. členu Zakona o lokalni samoupravi (2007), ki določa, da ima občinski svet od 7 do 45 članov. Ta določba občinam priznava relativno široko avtonomijo pri določitvi števila članov občinskega sveta, saj jim omogoča, da v okviru zakonsko določenih mej to vprašanje uredijo s statutom. Pri tem se praviloma število članov določa glede na število prebivalcev v občini, in sicer tako, da ima občinski svet v občinah do 3.000 prebivalcev od 7 do 11 članov, v občinah do 5.000 prebivalcev od 12 do 15 članov, v občinah do 10.000 prebivalcev od 16 do 19 članov, v

občinah do 15.000 prebivalcev od 20 do 23 članov, v občinah do 20.000 prebivalcev od 24 do 27 članov, v občinah do 30.000 prebivalcev od 28 do 31 članov, v občinah z več kot 30.000 prebivalci od 32 do 35 članov ter v občinah z več kot 100.000 prebivalci od 36 do 45 članov.

Posebna pravila veljajo za narodnostno mešane občine. V skladu s 116. členom Zakona o lokalnih volitvah (2007) imata v občinah, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, narodni skupnosti v občinskem svetu pravico do zastopanosti v obsegu desetine skupnega števila članov, vendar najmanj z enim predstavnikom. Statut takšnih občin mora zagotoviti tudi neposredno zastopanost narodnih skupnosti v drugih organih občine, hkrati pa se v teh občinah ustanovi komisija za narodnostna vprašanja, v kateri pripadniki narodne skupnosti predstavljajo polovico članov.

Zakon o lokalni samoupravi je z novelami, sprejetimi leta 2002, dodatno uredil tudi zastopanost romske skupnosti, in sicer tako, da ima romska skupnost v dvajsetih poimensko navedenih občinah pravico do enega predstavnika v občinskem svetu (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 39. člen). Pri tem pa zakonodajalec ni natančneje opredelil kriterijev, na podlagi katerih so bile te občine določene, niti ni podal obrazložitve, zakaj pravica do predstavnika ni priznana tudi v nekaterih drugih občinah, v katerih prav tako živi avtohtona romska skupnost. Takšna ureditev zato odpira vprašanja enakosti in preglednosti zakonodajnega urejanja politične participacije romske manjšine na lokalni ravni.

Status občinskih svetnikov, volilni sistem in mandatni cikel

Člani občinskega sveta imajo status občinskih funkcionarjev, vendar svojo funkcijo opravljajo kot častno, torej nepoklicno funkcijo. Takšno ureditev izrecno potrjuje Zakon o lokalni samoupravi, ki določa, da občinski svetniki funkcijo opravljajo nepoklicno (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 34.a člen). Prejšnja zakonska ureditev je sicer dopuščala določene izjeme, saj je vprašanje (ne)profesionalnega opravljanja funkcije prepuščala ureditvi v statutu posamezne občine. V praksi je to vodilo do neenotnih rešitev in tudi do zlorab, kar je bil eden izmed razlogov za kasnejšo zakonsko poenotitev ureditve.

Zakon o lokalni samoupravi nadalje ureja tudi druga vprašanja v zvezi s položajem člana občinskega sveta, zlasti vprašanje nezdržljivosti funkcij (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 37.b člen). Funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo župana, s članstvom v nadzornem odboru občine ter z delom v občinski upravi, pa tudi z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Prav tako funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo načelnika upravne enote niti z delom v državni upravi na delovnih mestih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine.

Občinski svet se voli na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let. Pod enakimi pogoji ima volilno pravico tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, pa tudi tujec s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Volilno pravico volivec uresničuje v občini, v kateri ima stalno prebivališče (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 5. člen).

Člani občinskih svetov se v Republiki Sloveniji volijo bodisi po večinskem bodisi po proporcionalnem volilnem načelu. Uporaba posameznega volilnega sistema je vezana na velikost občinskega sveta. Če občinski svet šteje manj kot dvanajst članov, se člani volijo po večinskem volilnem načelu, medtem ko se v občinskih svetih z dvanajstimi ali več člani uporabljajo proporcionalne volitve. Pri ugotavljanju števila članov občinskega sveta za namen uporabe ustreznega volilnega sistema ter pri določitvi volilnih enot in števila članov, ki se volijo v posamezni volilni enoti, se ne upošteva števila članov občinskega sveta, ki predstavljajo italijansko oziroma madžarsko narodno skupnost ter romsko skupnost (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 9. člen).

Predstavniki italijanske in madžarske narodne skupnosti ter predstavniki romske skupnosti se v občinskih svetih volijo izključno po večinskem volilnem načelu, ne glede na velikost občinskega sveta (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 10. člen). Takšna ureditev odraža ustavno

varovano načelo posebnega varstva narodnih skupnosti ter zagotavlja njihovo neposredno in individualizirano zastopanost v lokalnih predstavniških organih.

Pri volitvah po večinskem volilnem načelu se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje za največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v posamezni volilni enoti, izvoljeni pa so kandidati, ki prejmejo največje število glasov. V primeru, da se v volilni enoti voli en član občinskega sveta in dva kandidata prejmeta enako največje število glasov, se o izvolitvi odloči z žrebom. Enak način odločanja se uporabi tudi v primeru, ko se v volilni enoti voli več članov in imata zadnja dva kandidata, ki še prideta v poštev za izvolitev, enako število glasov (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 11. in 12. člen).

Pri proporcionalnih volitvah se glasuje o listah kandidatov v posamezni volilni enoti. Volivec lahko odda glas le za eno listo kandidatov, pri čemer ima možnost, da na glasovnici označi tudi enega kandidata z izbrane liste, ki mu s tem podeli preferenčni glas. Preferenčni glas se lahko podeli zgolj enemu kandidatu z liste, kar volivcu omogoča omejen vpliv na vrstni red izvolitve kandidatov znotraj posamezne liste. Če se proporcionalne volitve izvajajo v občini kot eni volilni enoti, se mandati listam kandidatov dodeljujejo po sistemu najvišjih količnikov, pri čemer se število glasov, oddanih za posamezno listo, deli z zaporednimi naravnimi števili od ena do števila članov občinskega sveta, ki se voli. Mandati se dodelijo listam z najvišjimi količniki po D'Hondtovem sistemu, z liste kandidatov pa je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandator je lista pridobila. Če se glasovanje o listah kandidatov izvaja po volilnih enotah, se število mandator, ki pripada posamezni listi v volilni enoti, določi s količnikom, izračunanim tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom članov občinskega sveta, ki se volijo v tej volilni enoti. S tem količnikom se nato deli število glasov, prejetih za posamezno listo, lista pa pridobi toliko mandator, kolikorkrat je količnik vsebovan v številu njenih glasov (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 13.–15. člen).

Člani občinskega sveta so izvoljeni za mandatno dobo štirih let. Mandat se začne s potekom mandatne dobe prejšnjih članov občinskega sveta in traja do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 41. člen). Isti člen določa, da do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta traja tudi mandatna doba članov občinskega sveta, ki so bili izvoljeni na predčasnih volitvah po razpustitvi prejšnjega občinskega sveta ali po odstopu večine njegovih članov, članov, izvoljenih na predčasnih volitvah v primeru ustanovitve nove občine po opravljenih rednih volitvah, članov, izvoljenih na volitvah, ki so bile iz kakršnega koli drugega zakonskega razloga opravljene po rednih volitvah, ter članov, izvoljenih na podlagi novega akta o izidu volitev, ki ga v skladu z odločbo upravnega sodišča sprejme občinska volilna komisija.

Občinski svet se konstituira na prvi seji po izvedenih volitvah, na kateri se seznani z izidom volitev v občini, pod pogojem, da je v aktu o izidu volitev, sprejetem na podlagi zakona, ki ureja lokalne volitve, ugotovljena izvolitev več kot polovice članov občinskega sveta. Prvo sejo občinskega sveta skliče prejšnji župan, v primeru ustanovitve nove občine pa predsednik občinske volilne komisije. Seja mora biti opravljena najpozneje v štirinajstih dneh po objavi akta o izidu volitev, vodi pa jo najstarejši izvoljeni član občinskega sveta. Izvoljeni kandidat za člana občinskega sveta pridobi mandat z dnem izvolitve, izvrševati pa ga začne, ko se novi občinski svet seznani z aktom o izidu volitev, s katerim je ugotovljena njegova izvolitev. Enako velja za izvoljenega kandidata za župana, ki mandat pridobi z dnem izvolitve, izvrševati pa ga začne po seznaitvi novega občinskega sveta z aktom o izidu volitev (Zakon o lokalni samoupravi 2024, 15.c člen).

Zakon o lokalni samoupravi določa tudi pogoje, pod katerimi se lahko občinski svet predčasno razpusti. Do razpustitve lahko pride, če občinski svet ne izvršuje odločb ustavnega sodišča, s katerimi mu je naloženo ustavno in zakonsko skladno ravnanje, če v letu, za katero ni bil sprejet proračun, ne sprejme niti proračuna za naslednje leto, ki bi lahko začel veljati ob začetku koledarskega leta, ali če se v posameznem

koledarskem letu kljub najmanj trikratnemu sklicu ne sestane na sklepčni seji (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 90.b člen).

V primeru razpustitve občinskega sveta državni zbor razpiše predčasne volitve v občinski svet. O razpustitvi odloča državni zbor na predlog vlade, pri čemer mora pred izdajo sklepa občinski svet opozoriti na njegovo nezakonito ravnanje ter mu predlagati ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti v primernem roku. Če občinski svet ravna v skladu z opozorilom, državni zbor postopek razpustitve s sklepom ustavi. Do razpustitve pride le, če državni zbor ugotovi, da razlogi za razpustitev niso bili odpravljeni, da so bili predhodno uporabljeni vsi milejši zakoniti ukrepi ter da je predčasna razpustitev v konkretnem primeru primeren in nujen ukrep za zagotovitev delovanja lokalne samouprave v občini. Zoper sklep državnega zbora lahko občinski svet v tridesetih dneh od njegovega prejema vloži zahtevo za presojo ustavnosti. Če zahteva ni vložena pravočasno oziroma če ji ni ugodeno, se občinski svet razpusti z dnem objave odločitve državnega zbora oziroma ustavnega sodišča (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 90.c člen).

V času od razpustitve občinskega sveta do izvolitve novega občinskega sveta opravlja nujne naloge iz pristojnosti občinskega sveta župan. Sprejete odločitve mora župan predložiti v potrditev novoizvoljenemu občinskemu svetu takoj, ko se ta konstituira in sestane na prvi seji (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 90.č člen).

Zakon o lokalni samoupravi natančno ureja tudi razloge za prenehanje mandata posameznemu članu občinskega sveta. Mandat preneha, če član izgubi volilno pravico, postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije ali je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zavora, daljšo od šestih mesecev. Prav tako mandat preneha, če član v treh mesecih po seznanitvi občinskega sveta z aktom o izidu volitev, s katerim je ugotovljena njegova izvolitev, ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, ali če takšno funkcijo ali dejavnost nastopi kasneje. Enako velja v primeru, ko član nastopi funkcijo ali začne opravljati delo v občinski oziroma državni upravi, ki na podlagi določb 37.b člena tega zakona ni združljivo s funkcijo

člana občinskega sveta, oziroma če s takšno funkcijo ali delom ne preneha v enem mesecu po seznaitvi občinskega sveta z aktom o izidu volitev. Mandat preneha tudi, če občinska volilna komisija na podlagi odločbe upravnega sodišča sprejme nov akt o izidu volitev, iz katerega izhaja, da je bil namesto njega izvoljen drug kandidat (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 37.a člen).

Mandat članu občinskega sveta preneha z dnem, ko občinski svet ugotovi obstoj razlogov za prenehanje mandata. Če član občinskega sveta odstopi, mu mandat preneha z dnem, ko poda pisno odstopno izjavo županu. Župan mora o odstopu v osmih dneh obvestiti občinski svet in občinsko volilno komisijo. Postopki za nadomestitev člana občinskega sveta se lahko začnejo po poteku roka za vložitev tožbe oziroma pritožbe, če ti nista vloženi, pa po pravnomočni odločitvi sodišča (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 37.a člen).

Če preneha mandat članu občinskega sveta, ki je bil izvoljen po proporcionalnem volilnem sistemu, postane član občinskega sveta za preostanek mandatne dobe kandidat, ki bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen član, kateremu je mandat prenehal, razen v primeru, ko je ta odstopil prej kot v šestih mesecih od seznaitve občinskega sveta z aktom o izidu volitev. Kandidat mora v osmih dneh sporočiti, ali sprejema funkcijo; če tega ne stori, se pravica prenese na naslednjega kandidata z iste liste. Če takega kandidata ni, se mandat dodeli kandidatu z istoimenske liste v volilni enoti, v kateri je imela lista največji ostanek glasov v razmerju do količnika. Če tudi v tem primeru noben kandidat v predpisanem roku ne sprejme funkcije, se opravijo nadomestne volitve. Nadomestne volitve se opravijo tudi, kadar članu občinskega sveta mandat preneha zaradi odstopa v obdobju, krajšem od šestih mesecev po seznaitvi z izidom volitev. Pri večinskem volilnem sistemu se v vsakem primeru izvedejo nadomestne volitve člana občinskega sveta (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 29. in 30. člen).

Nadomestne volitve se praviloma ne opravijo, če mandat članu občinskega sveta preneha manj kot šest mesecev pred iztekom mandatne dobe občinskega sveta, razen če občinski svet odloči drugače. Na

nadomestnih volitvah se član občinskega sveta izvoli za čas do izteka mandatne dobe občinskega sveta (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 31. člen).

Občinski svet svoje delovanje ureja s statutom in poslovníkom. Poslovnik občinskega sveta se sprejme z dvotretjinsko večino navzočih članov občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 36. člen). Občinski svet lahko veljavno odloča, če je na seji navzoča večina njegovih članov, sklepe pa sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih članov (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 35. člen). Seje občinskega sveta sklicuje in vodi župan, ki pa ni član občinskega sveta in zato nima pravice glasovanja (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 19.a člen).

Procesna pravila odločanja določajo formalne okvire delovanja občinskega sveta, dejanska dinamika njegovega dela pa je pomembno odvisna tudi od razmerja med predstavniškim organom in županom kot nosilcem izvršilne funkcije.

Vodenje občinskega sveta in politično razmerje župan-občinski svet

V Republiki Sloveniji je župan nosilec ključne izvršilne politične funkcije na lokalni ravni, pri čemer gre za neposredno voljeno funkcijo. Župan je izvoljen neposredno na volitvah in za svojo izvolitev ne potrebuje podpore občinskega sveta, kar predstavlja pomembno razliko v primerjavi z ureditvami v številnih evropskih državah, kjer je izvršilni organ pogosto izvoljen posredno. Kljub temu se v lokalnih skupnostih že pred volitvami oblikujejo različne oblike političnih dogovorov, ki segajo od neformalnih izjav podpore posameznemu kandidatu do formalnih koalicijskih zavezníštév, ki so v primeru zmage politično zavezujoča in županu zagotavljajo določeno raven podpore v občinskem svetu.

Podpora, ki jo župan uživa v občinskem svetu, je ključnega pomena za učinkovito delovanje lokalne oblasti in za uspešno uresničevanje županovega mandata. Župan brez stabilne večine v občinskem svetu praviloma ne more uspešno uresničevati svojega programa, kar se v praksi odraža v prizadevanjih izvoljenih županov za oblikovanje koalicijskih dogovorov ali vsaj dogovorov o sodelovanju po volitvah. Prevladujoč

motiv za takšna zaveznitva je zagotovitev večinske podpore v občinskem svetu, pri čemer je v ozadju prizadevanje za pridobitev oziroma ohranitev vpliva na lokalne javne politike (Brezovšek in Kukovič 2012, 142).

Kot kolegijsko predstavniško telo mora imeti občinski svet zagotovljeno vodenje svojega dela. Prejšnja zakonska ureditev je predvidevala funkcijo predsednika občinskega sveta ter možnost imenovanja enega ali več podpredsednikov, ki jih je občinski svet izvolil izmed svojih članov. Po veljavni ureditvi pa so te funkcije odpravljene, saj naloge predsedujočega opravlja župan. Temeljni razlog za takšno rešitev je bil v praksi zaznan problematičen odnos med občinskim svetom in županom, zaradi česar je zakonodajalec funkcionalno povezal vodenje predstavniškega in izvršilnega organa na lokalni ravni. Občinski svet tako predstavlja župan, ki tudi sklicuje in vodi njegove seje, pri čemer lahko za vodenje posamezne seje pooblasti občinskega svetnika ali drugega člana občinskega sveta. Če nastopijo razlogi, zaradi katerih župan ne more voditi že sklicane seje, jo vodi podžupan, v primeru njegove odsotnosti pa najstarejši član občinskega sveta.

Župan mora sejo občinskega sveta sklicati najmanj štirikrat letno, sklicati pa jo je dolžan, če to zahteva najmanj četrtnina članov občinskega sveta, seja pa mora biti v petnajstih dneh potem, ko je bila podana pisna zahteva za sklic seje. Če župan seje ne skliče v sedmih dneh po prejemu pisne zahteve, jo lahko skličejo člani občinskega sveta, ki so zahtevo vložili. Zahtevi za sklic seje mora biti priložen dnevni red, župan pa je dolžan predlagane točke uvrstiti na dnevni red, ki ga lahko dopolni tudi z dodatnimi točkami (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 35. člen).

Na podlagi izkušenj z naravnimi in drugimi nesrečami, zlasti pa ob pandemiji COVID-19, je zakonodajalec v zakon vključil posebno ureditev, ki omogoča izvedbo sej občinskega sveta na daljavo. V primeru naravne ali druge hujše nesreče, epidemije ali drugih izrednih okoliščin, kadar bi osebna navzočnost članov občinskega sveta predstavljala tveganje za njihovo zdravje in varnost, hkrati pa je nujno sprejeti odločitve, s katerimi ni mogoče odlašati, lahko župan skliče sejo s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije (Zakon o lokalni samoupravi 2020,

35. člen). Seja poteka skladno z zakonom in poslovnikom občinskega sveta, razen določb, ki se nanašajo na način glasovanja, zagotavljanje javnosti seje, delo delovnih teles občinskega sveta ter sodelovanje javnosti. Člani občinskega sveta morajo biti v času seje sami v prostoru, v katerem uporabljajo informacijsko-komunikacijsko tehnologijo, seja pa se zvočno in slikovno snema, ne pa tudi javno predvaja. Glasovanje poteka z osebnim izrekanjem, določba o sklicu seje na pobudo najmanj četrtnine članov občinskega sveta pa se pri seji na daljavo ne uporablja (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 35. člen).

Vendar institucionalna avtonomija občine in politična razmerja znotraj lokalne oblasti ne pomenijo odsotnosti nadzora: zakonodaja vzpostavlja mehanizme nadzora zakonitosti in (pri prenesenih nalogah) tudi strokovnosti ter primernosti, posebej pa finančnega nadzora.

Nadzor nad občino

V sodobnem sistemu lokalne samouprave predstavniška telesa občin neposredno in z lastno odgovornostjo odločajo o lokalnih zadevah. Načela lokalne samouprave temeljijo na treh temeljnih izhodiščih: lokalne oblasti imajo lastno upravno strukturo, razpolagajo z lastnimi pooblastili ter samostojno urejajo in upravljajo lastne zadeve. Takšna ureditev izključuje podrejenost drugim organom in uporabo hierarhičnih metod v razmerju do lokalnih oblasti. Mehanizmi nadzora nad delovanjem občin so namenjeni preprečevanju prekoračevanja zakonskih okvirov ter zagotavljanju ravnotežja med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami, kot jih zasledujejo ustava in zakoni. Nadzor, ki presega te cilje in posega onkraj razumnega obsega, mora biti pregleden in predmet odprave (Vlaj 1999, 302).

Slovenski sistem lokalne samouprave v zadevah iz izvirne pristojnosti občin ne pozna klasičnega upravnega nadzora. Ustava Republike Slovenije izrecno določa, da državni organi v teh primerih opravljajo zgolj nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti (Ustava Republike Slovenije 2016, 144. člen). Nadzor nad zakonitostjo aktov občin v zadevah iz njihove izvirne pristojnosti izvajajo pristojna ministrstva. Ta oblika nadzora obsega pravico nadzornega organa, da

občinski organ opozori na neskladnost sprejetega akta z zakonom ter mu predlaga ustrezno rešitev. Če občinski organ nezakonitega akta ne odpravi ali ne spremeni, mora nadzorni organ vladi predlagati, da pred ustavnim sodiščem zahteva začetek postopka za presojo skladnosti spornega akta z ustavo ali zakonom. Nadzorni organ sam nima pooblastila za razveljavitev ali spremembo akta občinskega organa, saj je to mogoče zgolj v sodnem postopku.

Če občina svojih izvirnih nalog ne izvaja v skladu z zakonom ali drugim predpisom, jo pristojno ministrstvo opozori in ji predlaga izpolnitev naloge. V primeru, da občina v določenem roku naloge ne izvrši in bi zaradi tega lahko nastale škodljive posledice za ljudi, premoženje ali okolje, lahko ministrstvo posamezno nalogo iz pristojnosti občine opravi neposredno samo, in sicer na stroške občine. Kljub temu je državni nadzor nad opravljanjem izvirnih nalog ocenjen kot razmeroma šibak, saj država ne razpolaga z učinkovitimi sredstvi za preprečevanje nezakonitega ravnanja ali samovolje organov lokalnih skupnosti. Nadzor se namreč omejuje predvsem na akte lokalnih skupnosti, ne pa tudi neposredno na delovanje njihovih organov. Poleg opisanega nadzora Zakon o lokalni samoupravi (2007, 90.b člen) kot skrajni ukrep predvideva tudi možnost razpustitve občinskega sveta, o kateri na predlog vlade odloča državni zbor, vendar le v posebej določenih primerih, kot so neizvrševanje odločb ustavnega sodišča, nesprejetje proračuna ter neizvajanje sej občinskega sveta kljub večkratnemu sklicu.

Drugačen obseg nadzora je predviden v primerih, ko občinski organi izvršujejo naloge iz državne pristojnosti, ki so jim z zakonom prenesene v izvajanje. V teh primerih ministrstva odločajo o pritožbah zoper odločbe občinskih organov, izdane na prvi stopnji, nadzorujejo primernost in strokovnost njihovega dela ter izvajajo druge zakonsko določene pristojnosti, katerih namen je zagotoviti pravilno in nemoteno izvajanje državnih nalog. Gre za obliko upravnega nadzora, ki je v primerjavi z nadzorom v izvirni pristojnosti bistveno širša. Država lahko posega tudi na področja organizacije občinske uprave, zasedbe delovnih mest ter načina izvajanja nalog iz prenesene pristojnosti. Zakon o upravi (1994) omogoča ne le ugotavljanje kršitev in njihovo odpravo,

temveč tudi neposredno poseganje državne uprave v delovanje občinske uprave, zaradi česar v primeru prenesenih nalog ni mogoče govoriti o posebni avtonomiji občin.

Posebno obliko nadzora predstavlja finančni nadzor. Ministrstvo za finance nad občinami izvaja proračunski nadzor z namenom zagotavljanja zakonitega, namenskega in učinkovitega razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Proračunski nadzor, ki velja za najstarejšo obliko nadzora v upravi, obsega nadzor nad učinkovitostjo porabe sredstev ter nadzor zakonitosti razpolaganja z javnimi sredstvi v formalnem in materialnem smislu. Finančni nadzor nad poslovanjem občin se ne izvaja zgolj na državni ravni, temveč tudi na lokalni ravni, in sicer prek nadzornih odborov občin. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji. Člani nadzornega odbora opravljajo svojo funkcijo nepoklicno in ne smejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave ali člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. Strokovno in administrativno podporo nadzornemu odboru zagotavljata župan in občinska uprava, posamezne posebne strokovne naloge pa lahko opravi tudi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 32.a člen).

Nadzor nad zakonitostjo in smotrnostjo uporabe proračunskih sredstev izvaja tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, ki je po ustavi najvišji organ kontrole celotne javne porabe (Ustava Republike Slovenije 2016, 150. člen). Računsko sodišče nadzoruje poslovanje samoupravnih lokalnih skupnosti ter pravnih oseb, ki jih te ustanovijo ali v katerih nastopajo kot lastnice. Poleg tega Ministrstvo za finance nadzoruje zadolževanje občin in izvaja nadzor nad vsemi sredstvi, ki jih je država dolžna zagotoviti občinam, pri čemer ima poseben pomen nadzor v okviru prenesenega delokroga, kjer ministrstvo nadzoruje materialno, finančno in računovodsko poslovanje uporabnikov ter zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev.

3.2 Struktura občinskih svetov v številkah

Občinski sveti, izvoljeni po proporcionalnem volilnem sistemu (1994–2022)

Normativna ureditev občinskega sveta vzpostavlja formalne okvire njegove sestave, delovanja in pristojnosti, ne razkriva pa v celoti dejanske politične dinamike, ki se oblikuje skozi volilne procese. Za razumevanje delovanja občinskih svetov v praksi je zato nujno dopolniti normativno analizo z empiričnim vpogledom v strukturo izvoljenih predstavnikov. V nadaljevanju se pozornost usmerja na rezultate lokalnih volitev z vidika izvoljenih občinskih svetnikov, pri čemer je v ospredju longitudinalna analiza političnih strank in nestranskih akterjev v občinah, ki svoje predstavniške organe volijo po proporcionalnem volilnem sistemu.

Tabela 4 prikazuje volilno uspešnost političnih strank in nestranskih akterjev na lokalnih volitvah v obdobju 1994–2022, merjeno z deleži proporcionalno izvoljenih občinskih svetnikov. Podatki omogočajo poglobljen vpogled v dolgoročni razvoj lokalnega strankarskega sistema v Sloveniji ter razkrivajo izrazit preplet dveh sočasnih procesov: postopne institucionalne konsolidacije omejenega števila političnih strank na eni strani ter trajne fragmentacije lokalnega političnega prostora na drugi. Lokalna raven se tako izkazuje kot posebej občutljiva za strukturne spremembe, ki pogosto nastopijo prej in izraziteje kot na nacionalni ravni.

Tabela 4: Rezultati volitev s proporcionalnim volilnim sistemom v občinske svete na lokalnih volitvah v obdobju od 1994 do 2022 (v odstotkih)

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
nestrankarske liste / skupine volivcev in samostojni kandidati	9	12	17	20	22	29	32	31
Slovenska demokratska stranka (SDS)	14	16	13	17	18	14	17	16
Gibanje Svoboda (GS)	-	-	-	-	-	-	-	16
Socialni demokrati (SD)	13	11	10	12	12	10	10	9
Nova Slovenija (NSi)	18	12	8	6	6	7	6	7
Slovenska ljudska stranka (SLS)	13	12	11	9	9	8	6	5
Levica	-	-	-	-	-	-	3	2
Demokratska stranka upokojencev (DeSUS)	4	5	5	5	9	7	5	1
Liberalna demokracija (LDS)	17	23	23	15	7	-	-	-
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	2	2	2	2	2	1	1	-
Stranka mladih (SMS)		-	4	-	-	-	-	-
Zares	-	-	-		4	-	-	-
Stranka modernega centra (SMC)	-	-	-	-	-	11	4	-
Lista Marjana Šarca (LMŠ)	-	-	-	-	-	-	2	-

Vir: Kukovič in Haček (2022) in Državna volilna komisija (2025).

Lokalne volitve leta 2022 predstavljajo pomembno prelomnico v obravnavanem časovnem obdobju. Največji delež izvoljenih občinskih svetnikov v občinah, ki uporabljajo proporcionalni volilni sistem, so tudi tokrat dosegle nestrankarske liste in kandidati, ki so po podatkih Državne volilne komisije (2025) prejeli 223.337 glasov in tako

predstavljali približno tretjino vseh izvoljenih svetnikov (980 mandatorov). S tem se potrjuje dolgoročni trend rasti neinstitucionaliziranih oziroma šibko institucionaliziranih političnih akterjev, ki je prisoten že od sredine devetdesetih let. Naraščajoča vloga nestrankarskih list odraža postopno erozijo zaupanja v tradicionalne politične stranke, hkrati pa kaže na krepitev lokalno zasidranih, personaliziranih in problemsko usmerjenih političnih pobud.

Posebej izrazit je v tem volilnem letu tudi pojav nove politične sile, Gibanja Svoboda, ki je ob prvi udeležbi na lokalnih volitvah dosegla približno šestino mandatov. Takšen rezultat potrjuje vzorec, ki se je v slovenskem političnem prostoru pojavil po letu 2010, ko novonastale politične stranke v razmeroma kratkem času dosežejo visoko raven volilne podpore, ki se deloma odraža tudi na lokalni ravni. Vendar pa primerjalna časovna perspektiva hkrati odpira vprašanje dolgoročne stabilnosti teh akterjev in njihove sposobnosti trajne institucionalne zasidranosti v lokalnem političnem prostoru.

Kljub visoki stopnji volatilnosti zlasti novonastalih političnih strank, podatki razkrivajo tudi obstoj relativno stabilnega jedra političnih strank, ki v več zaporednih volilnih ciklih ohranjajo primerljiv delež proporcionalno izvoljenih občinskih svetnikov. Slovenska demokratska stranka (SDS) v celotnem obdobju praviloma dosega med približno 13 in 18 odstotki mandatov, kar kaže na močno organizacijsko infrastrukturo in stabilno lokalno volilno bazo. Socialni demokrati (SD) izkazujejo nekoliko bolj zmeren, a trajen delež, pri čemer je zaznaven dolgoročni upad z zgodnjih 13 odstotkov na manj kot deset odstotkov leta 2022. Nova Slovenija (NSi) po izrazitejšem padcu na lokalnih volitvah leta 2002 v zadnjih volilnih ciklih stabilizira svojo prisotnost in ohranja razmeroma konstanten delež izvoljenih svetnikov. Skupaj te stranke tvorijo institucionalno jedro lokalnega strankarskega sistema, ki kljub političnim pretresom zagotavlja določeno stopnjo kontinuitete.

Nasprotno podatki razkrivajo bodisi postopen bodisi nenaden zaton nekaterih nekoč vplivnih političnih strank. Liberalna demokracija Slovenije (LDS), ki je konec devetdesetih let dosegala več kot petino

mandatov, po letu 2010 povsem izgine iz lokalnih predstavniških teles, kar predstavlja izrazit primer razpada nekoč hegemone politične stranke. Slovenska ljudska stranka (SLS) izkazuje dolgotrajen in linearen trend upadanja, ki se do leta 2022 zmanjša na približno pet odstotkov. Podoben vzorec je opazen tudi pri Demokratični stranki upokojencev Slovenije (DeSUS), ki po več volilnih ciklih relativne stabilnosti leta 2022 doseže zgolj marginalen delež mandatov, kar kaže na izčrpanost njenega nižnega volilnega profila tudi na lokalni ravni. Podoben trend opazimo še pri Slovenski nacionalni stranki (SNS), ki je vse do lokalnih volitev 2022, ko ima le še tri občinske svetnike in praktično izgine iz lokalne politične arene, imela zelo nizek, vendar konstanten delež mandatov.

Poseben segment lokalnega političnega prostora predstavljajo politične stranke z izrazito omejenim časovnim dometom, pogosto vezane na karizmatične voditelje ali specifične politične konjunktуре. Stranka modernega centra (SMC) po izrazitem uspehu na lokalnih volitvah leta 2014 hitro izgubi podporo in v kasnejših volilnih ciklih izgine iz lokalnih predstavniških teles. Podoben vzorec zaznamuje tudi Stranko mladih (SMS), Listo Marjana Šarca (LMŠ) in stranko Zares, ki jih odlikujejo hiter vstop v politični prostor, omejen vpliv in hitro izginotje. Med novjšimi političnimi akterji delno izjemo predstavlja Levica, ki kljub zelo nizkemu deležu mandatov izkazuje določeno stopnjo kontinuitete v zadnjih dveh volilnih ciklih.

S politološkega zornega kota posebno analitično pozornost zahteva še ena kategorija, in sicer nestrankarske liste in kandidati, pri kateri je razviden najbolj konsistenten dolgoročni naraščajoči trend v celotnem opazovanem obdobju. Od sredine devetdesetih let se njihov delež izvoljenih občinskih svetnikov neprekinjeno povečuje, vrh doseže leta 2018 in ostane izrazito visok tudi leta 2022. Takšen razvoj potrjuje postopno razkrajanje klasičnega strankarskega predstavništva na lokalni ravni ter krepitev personaliziranih, lokalno zakoreninjenih političnih akterjev.

Hkrati lokalne volitve leta 2022 razkrivajo nov kvalitativni trend. Rahlo znižanje deleža nestrankarskih list in kandidatov ni posledica ponovne

krepitev tradicionalnih oziroma nacionalnih političnih strank, temveč je povezano s procesom formalizacije lokalnih političnih pobud. Številne nekdanje nestrankarske liste so se organizacijsko preoblikovale v politične stranke in se zato statistično ne uvrščajo več v kategorijo nestrankarskih akterjev. Gre torej za spremembo organizacijske oblike, ne pa za spremembo temeljne logike političnega delovanja.

Ključno je, da ta premik ne pomeni revitalizacije tradicionalnega lokalnega strankarskega sistema. Delež mandatov, ki jih pridobivajo dolgo uveljavljene politične stranke, se v istem obdobju ne povečuje, temveč (v nekaterih posameznih primerih) ostaja stabilen, v večini pa celo upada. To potrjuje tezo, da se slovenski lokalni politični prostor ne rekoncentrira okoli etabliranih strank, temveč se procesi fragmentacije, personalizacije in lokalne diferenciacije nadaljujejo v novih institucionalnih okvirih. Nestrankarske liste in kandidati, bodisi v formalno strankarski bodisi v neformalni obliki, tako tudi po letu 2022 ostajajo osrednji indikator strukturnih sprememb slovenskega lokalnega političnega sistema.

Občinski sveti, izvoljeni po večinskem volilnem sistemu (lokalne volitve 2022)

Za celovitejši vpogled v strukturo lokalne politične reprezentacije je smiselno upoštevati tudi rezultate volitev v občinah, ki svoje občinske svetnike volijo po večinskem volilnem sistemu. Zaradi bistveno drugačne volilne logike in institucionalnega okvira ti rezultati niso neposredno primerljivi z ugotovitvami, ki izhajajo iz analize proporcionalnega volilnega sistema, zato so v nadaljevanju obravnavani ločeno in omejeni na zadnje lokalne volitve 2022.

Večinski volilni sistem se v Sloveniji uporablja v občinah z manjšim številom članov občinskega sveta, pri čemer je volilna tekma osredotočena na posamezne kandidate, ne pa na liste. Takšna ureditev spodbuja personalizirano politično konkurenco in krepi pomen individualnih kandidatur, kar se jasno odraža tudi v strukturi izvoljenih predstavnikov.

Tabela 5: Rezultati volitev z večinskim volilnim sistemom v občinske svete na lokalnih volitvah 2022 (v mandatih)

nestrankarske liste / skupine volivcev in samostojni kandidati	259
Nova Slovenija (NSi)	93
Slovenska demokratska stranka (SDS)	90
Slovenska ljudska stranka (SLS)	72
Socialni demokrati (SD)	34
Gibanje Svoboda (GS)	11
Demokratska stranka upokojencev (DeSUS)	7
Naša Notranjska	5
Zeleni Slovenije	5
Liberalna demokracija (LDS)	4
Neodvisna stranka Pomurja	3
Konkretno	3
Vesna – zelena stranka	1
Levica	1
skupaj	588

Vir: Državna volilna komisija (2025).

Podatki lokalnih volitev leta 2022 kažejo, da imajo v občinah z večinskim volilnim sistemom izrazito prevladujočo vlogo skupine volivcev in samostojni kandidati, ki so skupaj osvojili največ mandatov. Med političnimi strankami izstopajo Nova Slovenija (NSi), Slovenska demokratska stranka (SDS) in Slovenska ljudska stranka (SLS), ki so med strankarskimi akterji dosegle največji absolutni obseg izvoljenih mandatov. Njihova relativna uspešnost odraža kombinacijo organizacijske

prisotnosti na lokalni ravni ter sposobnosti prilagajanja personaliziranemu načinu kandidiranja, ki je za večinski volilni sistem značilen.

Nasprotno večina drugih političnih strank v večinskem volilnem sistemu dosegajo omejene ali zanemarljive rezultate, kar dodatno potrjuje tezo, da takšen sistem zmanjšuje pomen strankarske pripadnosti kot ključnega volilnega dejavnika. Večinski volilni sistem tako izrazito spodbuja personalizacijo lokalne politike ter krepi procese individualizacije političnega delovanja, ki so, sicer v drugačni institucionalni obliki, zaznavni tudi v občinah, kjer se občinski sveti volijo po proporcionalnem volilnem sistemu.

3.3 Predstavništvo narodnih skupnosti v občinskem svetu

Politično predstavništvo pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti v občinskih svetih predstavlja poseben institut pozitivne diskriminacije, namenjen zagotavljanju dejanske enakopravnosti in učinkovitega uresničevanja ustavno varovanih posebnih pravic narodnih skupnosti. Zakon določa, da se takšno predstavništvo zagotavlja v občinah, v katerih živijo pripadniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, pri čemer morajo biti te občine oblikovane tako, da omogočajo celovito uresničevanje posebnih pravic narodnih skupnosti (Zakon o lokalni samoupravi 2024, 5. člen).

Na narodnostno mešanih območjih, ki so določena z zakonom in na katerih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, imata narodni skupnosti v občinskem svetu zagotovljeno najmanj po eno predstavniško mesto. Statut občine mora hkrati zagotoviti tudi neposredno zastopanost narodnih skupnosti v drugih organih občine. Občine v okviru svojih pristojnosti s posebnimi akti urejajo vprašanja, povezana z uresničevanjem pravic ter financiranjem narodnih skupnosti. Kadar občinski organi odločajo o zadevah, ki posegajo na področje posebnih pravic narodnih skupnosti, so dolžni predhodno pridobiti mnenje

samoupravne narodne skupnosti. V narodnostno mešanih občinah se ustanovi tudi komisija za narodnostna vprašanja, v kateri pripadniki narodne skupnosti sestavljajo polovico članov oziroma članic (Zakon o lokalni samoupravi 2024, 39. člen).

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta, torej predstavnika italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, imajo pripadniki teh narodnih skupnosti, ki imajo volilno pravico (Zakon o lokalnih volitvah 2024, 6. člen). Volilna pravica se evidentira v posebnem občinskem volilnem imeniku pripadnikov narodne skupnosti, kar predstavlja dodatno institucionalno zagotovilo za uresničevanje njihove politične participacije (Zakon o lokalnih volitvah 2024, 8. člen). Predstavniki narodnih skupnosti se volijo po večinskem volilnem načelu, ne glede na siceršnjo velikost občinskega sveta (Zakon o lokalnih volitvah 2024, 10. člen). Za izvedbo teh volitev se imenuje posebna volilna komisija, v kateri morata biti najmanj en član in en namestnik člana pripadnika narodne skupnosti (Zakon o lokalnih volitvah 2024, 33. in 36. člen). Kandidate za člane občinskega sveta, torej predstavnike italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, predlagajo volivci, to je pripadniki narodne skupnosti v posamezni občini, s podpisi najmanj petnajstih volivcev (Zakon o lokalnih volitvah 2024, 49. člen). V narodnostno mešanih občinah pripada narodnim skupnostim desetina skupnega števila članov občinskega sveta oziroma najmanj en mandat (Zakon o lokalnih volitvah 2024, 116. člen).

Statistični podatki z lokalnih volitev leta 2022 kažejo na stabilno, a prostorsko omejeno uresničevanje te oblike politične reprezentacije. Volivci so izvolili osem predstavnikov madžarske narodne skupnosti v petih občinah (Dobrovnik, Hodoš, Lendava (2), Moravske Toplice (2) in Šalovci (2)) ter devet predstavnikov italijanske narodne skupnosti v štirih občinah (Piran (3), Izola (2), Koper (3) in Ankaran (1)). V Občini Hodoš so bile potrebne naknadne volitve, izvedene februarja 2023, saj v prvem krogu ni bilo predlaganega kandidata za predstavnika madžarske narodne skupnosti, kar opozarja na omejitve politične mobilizacije v demografsko manjših skupnostih.

Tabela 6: Število kandidatov za predstavnika narodne skupnosti na lokalnih volitvah v obdobju 2006–2022

	2006	2010	2014	2018	2022
število kandidatov za predstavnika italijanske narodne skupnosti	10*	12*	16	19	21
število kandidatov za predstavnika madžarske narodne skupnosti	15	15	10	12	11
število izvoljenih predstavnikov italijanske/madžarske narodne skupnosti	5*/7	5*/7	9/5	9/7	9/8

* Za občino Koper ni podatka.

Vir: Podatki Državne volilne komisije (2025).

Tabela 6 dodatno omogoča vpogled v dolgoročne trende kandidiranja in izvolitev predstavnikov narodnih skupnosti v obdobju 2006–2022. Podatki razkrivajo postopno povečevanje števila kandidatov za predstavnike italijanske narodne skupnosti, kar lahko interpretiramo kot znak naraščajoče politične aktivacije in pluralizacije znotraj te skupnosti. Nasprotno je pri madžarski narodni skupnosti zaznati relativno stabilno, a rahlo upadajoče število kandidatov, kar odraža demografske in prostorske omejitve ter manjšo variabilnost politične konkurence. Kljub tem razlikam število izvoljenih predstavnikov v obeh skupnostih ostaja razmeroma stabilno, kar potrjuje, da institucionalni mehanizmi pozitivne diskriminacije učinkovito zagotavljajo minimalno raven politične reprezentacije ne glede na nihanja v volilni udeležbi ali številu kandidatov.

3.4 Predstavništvo romske skupnosti v občinskem svetu

Politično zastopstvo romske skupnosti na lokalni ravni predstavlja enega ključnih institucionalnih korakov k širši politični participaciji Romov v Republiki Sloveniji. Hkrati pomeni pomemben premik v razumevanju romske problematike v političnem in širšem družbenem

diskurzu: romska vprašanja se s tem ne obravnavajo več zgolj kot socialni ali varnostni problem, temveč vse bolj kot legitimna politična tematika, o kateri Romi soodločajo kot politični subjekti. Z dopolnjevanjem in postopnim utrjevanjem področnih zakonodajnih rešitev romska skupnost pridobiva vlogo vse aktivnejšega akterja političnega odločanja, zlasti na lokalni ravni v občinah, kjer Romi živijo. V tem pogledu Republika Slovenija sodi med redke evropske države, ki pripadnikom romske skupnosti omogočajo neposredno volitev lastnih predstavnikov v občinski svet (European Roma Rights Centre 2006).

Pripadniki romske skupnosti imajo poleg splošne volilne pravice, ki jim pripada kot državljanom Republike Slovenije, v dvajsetih občinah, kjer Romi avtohtono živijo, tudi posebno volilno pravico. Ta jim omogoča, da izvolijo posebnega predstavnika romske skupnosti na podlagi ločenega volilnega imenika romskih volilnih upravičencev. S tem je romski skupnosti zagotovljena možnost učinkovitejše politične participacije, zlasti pri odločanju o zadevah, ki se je neposredno dotikajo. Normativni okvir političnega zastopstva romske skupnosti na lokalni ravni je urejen v več zakonodajnih aktih.

Zakon o lokalni samoupravi (2007; 2024) določa, da imajo Romi na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, pravico do najmanj enega predstavnika v občinskem svetu. To obveznost zakon nalaga dvajsetim poimensko navedenim občinam: Beltinci, Cankova, Črenšovci, Črnomelj, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo mesto, Puconci, Rogaševci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje in Turnišče. Če občina te pravice ne zagotovi do razpisa rednih lokalnih volitev, volitve predstavnika romske skupnosti izvede Državna volilna komisija v sodelovanju z drugimi državnimi organi. V tem primeru Državna volilna komisija imenuje posebno komisijo za sestavo volilnega imenika romske skupnosti, pri čemer se predsednik imenuje na predlog načelnika pristojne upravne enote, en član na predlog pristojnega državnega organa za narodnosti in en član na predlog Sveta romske skupnosti Republike Slovenije (Zakon o lokalni samoupravi 2024, 39. člen).

Zakon o lokalnih volitvah (2024, 7. člen) podrobneje ureja aktivno in pasivno volilno pravico pripadnikov romske skupnosti ter jo pogojuje s pripadnostjo romski skupnosti. Predstavniki romske skupnosti se voli po večinskem volilnem sistemu (10. člen), pripadniki romske skupnosti pa so evidentirani v posebnem občinskem volilnem imeniku (8. člen). Za volitve se imenuje posebna občinska volilna komisija, v kateri mora biti vsaj en član in en namestnik pripadnik romske skupnosti (33. in 36. člen). Kandidate za predstavnika romske skupnosti predlagajo volivci, torej pripadniki romske skupnosti v občini, bodisi s podpisi najmanj petnajstih volivcev bodisi preko organa romske društvene organizacije v občini (49. člen). Volilna zakonodaja Romom omogoča oddajo dveh glasov: enega v okviru splošnega volilnega sistema in drugega za izvolitev posebnega predstavnika romske skupnosti.

Evidenco volilne pravice romske skupnosti ureja Zakon o evidenci volilne pravice (1993; 2013), ki določa, da upravna enota vzpostavi evidenco po uradni dolžnosti na podlagi volilnih imenikov romskih volivcev, uporabljenih na zadnjih lokalnih volitvah. Vpis novega volivca v evidenco se opravi na podlagi zahteve komisije romske skupnosti (Zakon o evidenci volilne pravice 2013, 10. člen). Poleg tega Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (2007) določa, da se v občinah, kjer se voli predstavnika romske skupnosti v občinski svet, ustanovi posebno delovno telo občinskega sveta za spremljanje položaja romske skupnosti.

Tabela 7: Število kandidatov za predstavnika romske skupnosti na lokalnih volitvah v obdobju 2006–2022

	2006	2010	2014	2018	2022
število kandidatov za predstavnika romske skupnosti	31	31	28	26	26
delež ženskih kandidatk za predstavnico romske skupnosti (v odstotkih)	6,5	12,9	21,4	19,2	15,4
delež občin z enim kandidatom/ko (v odstotkih)	47,6	40	60	55	80
število izvoljenih predstavnikov romske skupnosti (moški/ženske)	19 (17/2)	20 (18/2)	20 (16/4)	20 (18/2)	20 (17/3)

Vir: Podatki Državne volilne komisije (2025).

Statistični podatki, predstavljeni v Tabeli 7, omogočajo vpogled v razvoj politične participacije romske skupnosti v obdobju lokalnih volitev med letoma 2006 in 2022. Število kandidatov za predstavnika romske skupnosti v tem obdobju postopno upada, kar hkrati pomeni porast deleža občin, v katerih kandidira zgolj en kandidat oziroma kandidatka. Leta 2022 je takšnih občin že 16 (80 odstotkov), kar kaže na omejeno stopnjo politične konkurence znotraj romske skupnosti ter na zožen nabor potencialnih političnih akterjev. Ta trend se odraža tudi v dejstvu, da v dveh občinah (Semič in Lendava) na lokalnih volitvah leta 2022 sploh ni bilo kandidatov za predstavnika romske skupnosti, zaradi česar so bile v obeh občinah izvedene naknadne volitve. Takšni primeri dodatno opozarjajo na strukturne omejitve politične mobilizacije romske skupnosti na lokalni ravni ter na odvisnost uresničevanja formalno zagotovljenih političnih pravic od dejanske razpoložljivosti in aktivacije lokalnih političnih akterjev.

Po drugi strani podatki razkrivajo postopno, čeprav nestabilno rast deleža ženskih kandidatk, ki je vrh dosegla na lokalnih volitvah leta 2014, ko so bile izvoljene tudi štiri predstavnice romske skupnosti. Na volitvah leta 2022 se je ta trend nekoliko obrnil, saj so kandidirale štiri kandidatke, izvoljene pa so bile tri.

Zgodovinsko gledano so bili prvi predstavniki romske skupnosti v občinskih svetih izvoljeni jeseni 2002 v okviru večinskega volilnega sistema, in sicer v štirinajstih občinah. V nekaterih občinah so bile volitve ponovljene (Novo mesto) ali izvedene z zamikom (občine Beltinci, Grosuplje, Semič, Krško in Šentjernej), pri čemer je bila Občina Grosuplje edina, v kateri je bil predstavnik romske skupnosti prvič izvoljen šele leta 2010, po večkratnem posredovanju Državne volilne komisije. Od lokalnih volitev leta 2006 so predstavniki romske skupnosti praviloma izvoljeni v skoraj vseh predvidenih občinah, kar kaže na postopno institucionalno utrditev tega mehanizma politične participacije.

Na podlagi navedenega je mogoče zaključiti, da predstavniki romske skupnosti v občinskih svetih predstavljajo osrednjo in pogosto edino institucionalno vez med romsko skupnostjo in lokalnimi javnimi politikami. Njihova vloga presega zgolj simbolno reprezentacijo, saj omogoča neposreden prenos interesov romske skupnosti v procese lokalnega odločanja. Prav zaradi tega so ti predstavniki za romsko skupnost izjemnega pomena, hkrati pa ostajajo ključen pokazatelj dejanskega uresničevanja načela vključujoče lokalne demokracije v Republiki Sloveniji.

Poglavje 4

Analiza empirične raziskave med svetniki slovenskih občin

Delovanje občinskih svetov ni zgolj rezultat zakonsko določenih pristojnosti in formalnih postopkov, temveč se v pomembni meri oblikuje skozi ravnanja, odločitve in medsebojne odnose izvoljenih predstavnikov na lokalni ravni. Razumevanje lokalne demokracije zato zahteva vpogled v perspektive tistih akterjev, ki občinske svete soustvarjajo v vsakdanji politični praksi ter s svojim delovanjem neposredno vplivajo na vsebino in kakovost lokalnega upravljanja.

V tem poglavju so predstavljeni rezultati empirične raziskave⁷, izvedene med občinskimi svetnicami in svetniki slovenskih občin v obdobju od 15. septembra do 15. novembra 2023. Raziskava je bila narejena v okviru mednarodnega projekta *Local Councillors in Europe II*, ki se je sočasno izvajal v 28 evropskih državah in je bil usmerjen v sistematično primerjalno preučevanje vloge lokalnih izvoljenih predstavnikov v sodobnih sistemih lokalne demokracije. Namen analize je osvetliti dojemanje lastne vloge izvoljenih predstavnikov, njihovo razumevanje

7 Podatki so obdelani s statističnim računalniškim programom IBM SPSS in so prikazani v pogostosti odgovora (*frequencies*) oziroma veljavnih odstotkih (*valid percent*).

delovanja občinskega sveta ter ključne procese lokalnega odločanja. Empirični podatki omogočajo poglobljeno presojo dejanskega delovanja lokalnih predstavniških teles in prispevajo k boljšemu razumevanju razmerja med formalnimi institucionalnimi okviri ter politično prakso na lokalni ravni.

Anketni vprašalnik je bil posredovan vsem 3.367 občinskim svetnikom iz vseh 212 slovenskih občin. V prvi fazi so bili z uradnih spletnih strani občin zbrani javno dostopni elektronski naslovi svetnikov, na katere je bilo poslano vabilo k sodelovanju s povezavo do spletnega vprašalnika. V drugi fazi so bile kontaktirane občine, ki elektronskih naslovov svetnikov niso javno objavljale; nekatere so posredovale kontaktne podatke posameznih svetnikov, druge pa so imenoval kontaktno osebo, ki je vabilo posredovala naprej. Poleg začetnega povabila sta bila v času zbiranja podatkov poslana še dva opomnika. Skupno število veljavnih odzivov znaša 1.164, kar predstavlja približno 35 odstotkov populacije slovenskih občinskih svetnikov.

Anketni vprašalnik je bil strukturiran v šest vsebinskih sklopov, pri čemer so bila vprašanja večinoma oblikovana na podlagi metodologije, uporabljene v mednarodni primerjalni študiji MAELG 2007–2010 (glej Egner in drugi 2013), nekatera vprašanja pa so bila dodana.

Prvi, uvodni sklop vprašanj je zajemal osnovna vprašanja o zadovoljstvu z opravljanjem mandata občinskega svetnika. Drugi sklop je bil usmerjen v značilnosti občine, v kateri posamezni občinski svetnik deluje, medtem ko je tretji sklop obravnaval vprašanja, povezana z mandatom občinskega svetnika in njegovim dožemanjem lastne vloge v lokalnem političnem prostoru. Četrty sklop se je nanašal na zaznave in izkušnje z lokalno demokracijo, peti pa na delovanje lokalne oblasti in razmerja med ključnimi lokalnimi akterji. Vprašalnik se je zaključil s sklopom vprašanj o osebnih značilnostih občinskih svetnikov, vključno z osnovnimi demografskimi podatki.

Analizo empirične raziskave smo razdelili na šest vsebinskih podpoglavij. V prvem podpoglavju predstavljamo socio-demografski in politični

profil slovenskega občinskega svetnika. Sledi analiza poti v politiko: rekrutiranje in razvoj politične kariere občinskih svetnikov. V tretjem delu obravnavamo strankarsko (ne)pripadnost občinskih svetnikov. Četrto podpoglavje je namenjeno percepcijam občine in lokalne oblasti med občinskimi svetniki, peto pa razumevanju in vrednotenju lokalne demokracije med občinskimi svetniki. V zadnjem podpoglavju analiziramo odnos občinskih svetnikov do lastnega mandata in svetniške vloge.

4.1 Socio-demografski in politični profil slovenskega občinskega svetnika

Pri analizi delovanja lokalnih predstavniških teles je ključno tudi vprašanje, kdo so posamezniki, ki v teh telesih sodelujejo. Razumevanje socialno-demografskega profila občinskih svetnikov omogoča vpogled v reprezentativnost lokalne politike ter razkriva morebitne sistemske vzorce vključevanja oziroma izključevanja posameznih družbenih skupin. Analizo podatkov začnemo z obravnavo temeljnih socio-demografskih značilnosti slovenskih občinskih svetnikov, s posebnim poudarkom na spolu, starosti in družbenem statusu.

Ena od uveljavljenih konceptualnih opredelitev profila lokalnih političnih elit je tako imenovana »3M mantra« (Steyvers in Reynaert 2006, 44; Kukovič 2015, 81 in 127; Kukovič in Haček 2018, 69–70), ki povzema prevladujoče značilnosti izvoljenih lokalnih funkcionarjev kot moške srednjih let iz srednjega družbenega razreda.⁸ Ta vzorec je bil v preteklih raziskavah potrjen tako med slovenskimi župani, kjer še vedno izrazito prevladujejo moški srednjih let z najmanj višješolsko izobrazbo, najpogosteje s področja družboslovja (Kukovič 2015, 162), kot tudi med občinskimi svetniki (Kukovič in Haček 2018, 69–70). V nadaljevanju preverjamo, ali so lokalne volitve leta 2022 ta vzorec kakor koli spremenile.

8 Angleško: *man, middle-aged, middle-class*.

Spol občinskih svetnikov

Spolna sestava lokalnih političnih elit ostaja eno osrednjih vprašanj sodobnih razprav o reprezentativnosti in kakovosti demokratičnega odločanja. Primerjalne raziskave dosledno kažejo, da v večini evropskih držav lokalna politika ostaja pretežno moško področje, pri čemer Slovenija ne predstavlja izjeme. Analiza podatkov zadnjih štirih lokalnih volilnih ciklov potrjuje tako večjo pripravljenost moških za kandidaturu kot tudi njihovo sistematično višjo izvoljivost.

Kot je razvidno iz Tabele 8, je bila že na lokalnih volitvah leta 2010 razlika med spoloma izrazita: za funkcijo občinskega svetnika je kandidiralo kar 6.128 več moških kot žensk. Izvoljenih je bilo 725 žensk in 2.586 moških, kar pomeni sedemodstotno izvoljivost žensk v primerjavi s 16 odstotki pri moških.

Tabela 8: Število kandidatov in izvoljenih občinskih svetnikov glede na spol: primerjava lokalnih volitev 2010–2022

	2010		2014		2018		2022	
	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški
število kandidatov za člane občinskih in mestnih svetov	10.175	16.303	10.522	12.861	10.215	12.159	8.478	10.193
število izvoljenih	725	2.586	1.078	2.321	1.120	2.249	1.168	2.171
odstotek izvoljivosti*	7,1	15,8	10,2	18,0	10,9	18,4	13,8	21,3

* Odstotek izvoljivosti definiramo kot količnik med številom izvoljenih kandidatov/kandidatk ter skupnim številom vloženih kandidatur posameznega spola za funkcijo občinskega svetnika.

** Podatki v tabeli vključujejo tudi podatke za volitve predstavnikov narodnostnih in romskih skupnosti v občinske/mestne svete.

Vir: Podatki Državne volilne komisije (2025).

V naslednjih volilnih ciklih se je število ženskih kandidatur postopno povečevalo, zlasti leta 2014, ko je kandidiralo 10.522 žensk. Hkrati se

je izboljševala tudi njihova izvoljivost: s sedem odstotkov leta 2010 na dobrih deset odstotkov leta 2014 in slabih 11 odstotkov leta 2018. Pri moških se je v istem obdobju izvoljivost prav tako povečevala, in sicer s 16 odstotkov leta 2010 na 18 odstotkov leta 2014 ter 18,5 odstotka leta 2018.

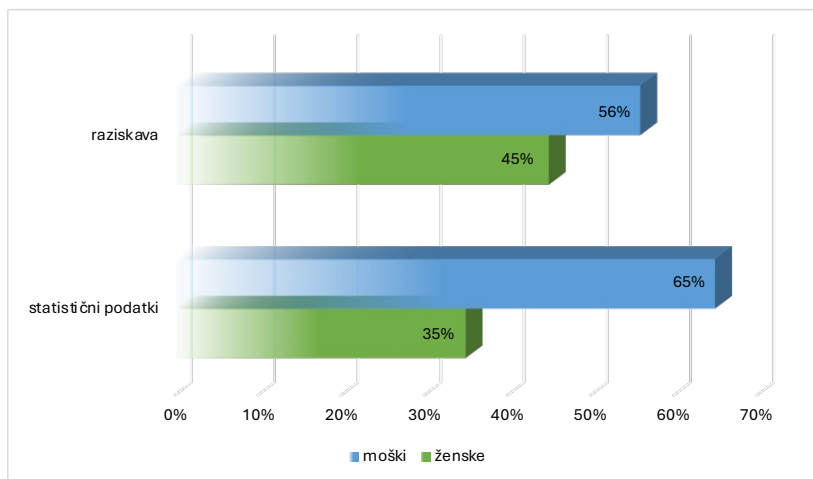
Poseben premik zaznamujejo lokalne volitve 2022. Čeprav se je absolutno število kandidatur pri obeh spolih zmanjšalo (8.478 žensk in 10.193 moških), se je število izvoljenih žensk povečalo na 1.168, kar pomeni 13,8-odstotno izvoljivost, kar je najvišja vrednost v celotnem analiziranem obdobju. Tudi pri moških se je izvoljivost dodatno okrepila in dosegla dobrih 21 odstotkov. Lokalne volitve 2022 tako kažejo zmeren, a jasen napredek v smeri večje zastopanosti žensk v občinskih svetih. K postopnemu povečanju deleža žensk v občinskih svetih nedvomno prispeval institucionalni okvir s spolnimi kvotami,⁹ pa tudi postopna normalizacija ženskega političnega udejstvovanja na lokalni ravni. Kljub temu pa razkorak med spoloma ostaja izrazit: moški so še vedno ne le številčnejši med kandidati, temveč imajo tudi bistveno večjo verjetnost izvolitve.

Empirični podatki izvedene raziskave dodatno potrjujejo to strukturo. Spolna porazdelitev respondentov se sicer približno ujema z dejansko sestavo populacije občinskih svetnikov, kjer statistični podatki kažejo približno 65 odstotkov moških in 35 odstotkov žensk. Med anketiranimi, ki so navedli svoj spol, je namreč 43 odstotkov žensk in 56 odstotkov moških, kar kaže na relativno večjo zastopanost žensk v vzorcu. To odstopanje je mogoče pripisati bodisi večji odzivnosti žensk na anketni

9 Zakon o lokalnih volitvah (2017) v 70.a členu določa, da morajo politične stranke ali volivci, ki v volilni enoti predlagajo več kot enega kandidata za člana občinskega sveta, oblikovati kandidatne liste tako, da vsakemu od obeh spolov pripada najmanj 40 odstotkov kandidatur oziroma mest na listi. Poleg tega morajo biti kandidati v prvi polovici kandidatne liste razporejeni izmenično po spolu. Drugi odstavek istega člena določa izjemo od navedenega pravila za kandidatne liste s tremi kandidati oziroma kandidatkami; v takem primeru mora lista vsebovati najmanj enega predstavnika vsakega spola.

vprašalnik bodisi njihovi večji pripravljenosti za razkritje spolne identitete. Kljub temu rezultati potrjujejo, da politična funkcija občinskega svetnika v Sloveniji ostaja pretežno v domeni moških.

Graf 1: Spol občinskih svetnikov



Z vidika 3M-mantre se torej prva dimenzija (*moški*) tudi po lokalnih volitvah 2022 ohranja kot strukturna značilnost slovenskih lokalnih političnih elit. Čeprav se delež žensk postopno povečuje, ta proces poteka počasi in brez prelomnih sprememb. Lokalna politika v Sloveniji tako ostaja izrazito spolno asimetrična, kar kaže na trdovratnost institucionalnih, kulturnih in družbenih ovir, s katerimi se ženske še vedno soočajo pri vstopu v lokalni politični prostor.

Starost občinskih svetnikov

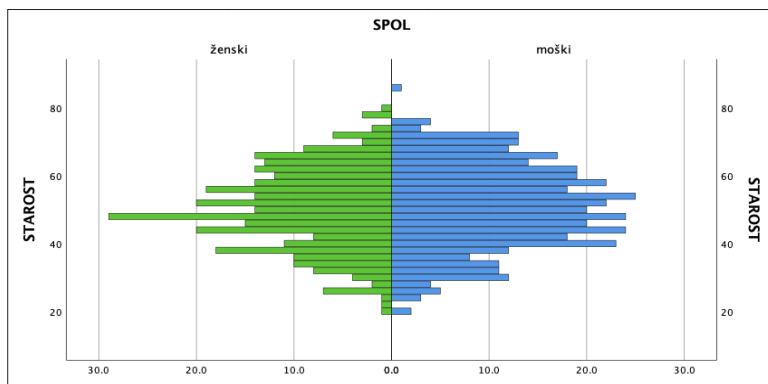
Druga ključna spremenljivka pri oblikovanju profila slovenskega občinskega svetnika je starost. V literaturi o lokalnih političnih elitah prevladuje teza, da so v politično udejstvovanje najpogosteje vključeni posamezniki srednjih let, saj imajo v povprečju več razpoložljivega časa in stabilnejše življenjske okoliščine kot mlajše generacije. Poleg tega naj bi bili v tem življenjskem obdobju že razmeroma urejeni ključni elementi zasebnega življenja (na primer partnerski odnosi, stanovanjska

situacija in poklicna pot), hkrati pa posamezniki praviloma dosegajo vrh profesionalne kariere in socialnega kapitala v lokalnem okolju. Ta kombinacija finančne stabilnosti, razvitih socialnih mrež in zmanjšanih družinskih obremenitev ustvarja ugodne pogoje za vključevanje v javno in politično sfero (Steyvers in Reynaert 2006, 46; Kukovič 2015, 85; Kukovič in Haček 2018, 73–74).

Občinski svet kot predstavniško telo sicer združuje interese različnih generacijskih skupin, vendar empirični podatki dosledno kažejo, da so v njem nadpovprečno zastopani posamezniki srednjih let. Pregled statističnih podatkov o kandidatih za funkcijo občinskega svetnika razkriva dve zanimivi skrajnosti: na vseh štirih zadnjih lokalnih volitvah (2010, 2014, 2018 in 2022) so kandidirali tudi posamezniki, ki so prav v letu volitev dopolnili 18 let in s tem prvič pridobili aktivno in pasivno volilno pravico. Na drugi strani pa so se na lokalnih volitvah 2010 in 2014 pojavili kandidati, stari 90 let, leta 2018 celo kandidat, star 96 let, na volitvah 2022 pa kandidat, star 94 let (Državna volilna komisija 2025). Čeprav ti primeri kažejo širok formalni razpon politične participacije, ostajajo v statističnem smislu marginalni.

Podatki empirične raziskave (glej Graf 2) potrjujejo prevlado srednje generacije: povprečna starost slovenskih občinskih svetnikov, izračunana glede na starost respondentov ob izpolnjevanju vprašalnika, znaša 50,2 leti. Najmlajši sodelujoči svetnik je imel 20 let, najstarejši pa 85. V primerjavi z raziskavo iz let 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 73), ko je povprečna starost znašala 52,8 let, se je povprečje znižalo za približno 2,6 leta. Ta rahel premik nakazuje zmerno pomladitev lokalnih predstavniških teles, kar je mogoče povezati z večjo odprtostjo političnega prostora, večjo vidnostjo lokalnih politik ter postopnim vstopom mlajših generacij v institucionalno politiko.

Graf 2: Porazdelitev starosti slovenskih občinskih svetnikov



Kljub temu ostaja starostna struktura razmeroma stabilna, saj jedro občinskih svetov še naprej sestavljajo posamezniki v srednjem življenjskem obdobju. Analiza po spolu pokaže, da je povprečna starost moških svetnikov nekoliko višja (50,6 let) kot pri ženskah (49,8 let). Zanimivo je, da se je ta vzorec v primerjavi s prejšnjo raziskavo (Kukovič in Haček 2018, 74) obrnil: v letih 2016–2017 so bile povprečno starejše svetnice (53,1 let) v primerjavi s svetniki (52,3 let). Trenutni podatki tako kažejo na nekoliko zgodnejši vstop žensk v lokalno politično areno, kar lahko razumemo kot dodatni indikator postopnega preoblikovanja spolnih vzorcev politične participacije.

Starostna struktura se tesno povezuje tudi z zaposlitvenim statusom respondentov. Kar 79 odstotkov sodelujočih občinskih svetnikov je zaposlenih, preostali del pa predstavljajo upokojenci, študenti oziroma trenutno neaktivni posamezniki. Med zaposlenimi jih je 56 odstotkov v zasebnem sektorju in 44 odstotkov v javnem. Po vrsti delovnega položaja prevladujejo strokovni profili (45 odstotkov), sledijo izvršilni oziroma vodilni položaji (29 odstotkov), lastniki podjetij oziroma kmetovalci (13 odstotkov) ter delavci (prav tako 13 odstotkov). Takšna struktura dodatno potrjuje tezo, da lokalno politiko pretežno zasedajo posamezniki z relativno stabilnim poklicnim položajem in razvitim socialnim kapitalom.

Tabela 9: Položaj delovno aktivnih občinskih svetnikov (v odstotkih)

izvršilni ali vodilni položaj	29,1
strokovni položaj	45,4
delavec	12,7
lastno podjetje ali status kmetovalca/gospodinje	12,8

Analizirani empirični rezultati potrjujejo drugo komponento 3M-mantre, to je *srednja leta*. Slovenski občinski svetniki so pretežno posamezniki srednjih let, katerih življenjski položaj omogoča kombinacijo poklicne stabilnosti, družbene vpetosti in političnega angažmaja. Čeprav podatki iz leta 2022 kažejo rahlo pomladitev lokalnih predstavniških teles, ta za zdaj ne pomeni prelomnega generacijskega obrata, temveč prej postopno širjenje starostnega bazena politične rekrutacije ob hkratnem ohranjanju osrednje vloge srednje generacije v lokalni politiki.

IZOBRAZBA IN STATUSNI POLOŽAJ OBČINSKIH SVETNIKOV

Tretja značilnost, ki pomembno sooblikuje profil slovenskega občinskega svetnika, je stopnja in področje izobrazbe, ki hkrati predstavlja ključen indikator statusnega položaja posameznika. Raziskave lokalnih političnih elit že dlje časa opozarjajo, da zlasti izvršilni lokalni funkcionarji predstavljajo intelektualno in strokovno elito prebivalstva (Wolman in drugi 1990, 504–505; Kukovič 2015, 86), pri čemer med njimi prevladujejo poklici, povezani z javnim nastopanjem, komuniciranjem in posredništvom (Norris in Lovenduski 1993; Kukovič 2015, 86). Pri analizi profila slovenskih županov je bilo ugotovljeno, da izrazito prevladuje družboslovna izobrazba (Kukovič 2015, 131). V nadaljevanju nas zanima, ali podoben vzorec zaznamo tudi pri članih občinskih svetov.

Podatki iz Tabele 10 kažejo, da ima kar 70,4 odstotka slovenskih občinskih svetnikov zaključeno visokošolsko izobrazbo, medtem ko ima 28,7 odstotka srednješolsko izobrazbo; delež tistih z zgolj osnovnošolsko izobrazbo je zanemarljiv (zgolj en odstotek). Takšna struktura potrjuje visoko stopnjo izobraženosti lokalnih predstavnikov in jasno presega izobrazbeni profil splošne populacije.

Tabela 10: Stopnja izobrazbe (v odstotkih)

osnovna šola	1,0
srednja šola	28,7
fakulteta	70,4

To ugotovitev dodatno osvetljuje podatek o sektorju zaposlitve: skoraj tri četrtine občinskih svetnikov (73 odstotkov) je zaposlenih v storitvenem sektorju, 21 odstotkov v industriji, le šest odstotkov pa v kmetijstvu. Prevlada terciarnega sektorja kaže na izrazito profesionalizirano in urbanizirano strukturo lokalnih političnih elit, pri kateri imajo pomembno vlogo poklici, povezani z upravljanjem, storitvami, izobraževanjem, javno upravo in drugimi znanjskimi dejavnostmi.

Primerjava z raziskavo iz let 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 77–78) kaže nadaljnjo krepitev tega trenda: medtem ko je takrat skoraj dve tretjini respondentov imelo zaključeno fakulteto, dobra tretjina pa srednjo šolo, danes visokošolsko izobraženi predstavljajo že več kot 70 odstotkov vseh občinskih svetnikov. Gre torej za postopno dodatno izobraževalno selekcijo lokalnih predstavniških teles. Podrobnejša analiza področja izobrazbe med visokošolsko izobraženimi svetniki razkriva izrazito prevlado družboslovja in humanistike (64 odstotkov), medtem ko je 36 odstotkov respondentov zaključilo študij na področjih naravoslovja, tehnike ali medicine. Podoben vzorec kot pri županih potrjuje, da lokalno politiko v veliki meri oblikujejo posamezniki z izobrazbo, ki poudarja komunikacijske, upravljavske in interpretativne kompetence.

Analiza izobrazbene strukture tako potrjuje tretjo komponento 3M-mantre – *srednji družbeni razred*. Slovenski občinski svetniki so pretežno visoko izobraženi posamezniki, zaposleni v storitvenem sektorju ali na strokovnih in vodilnih položajih, kar odraža njihov relativno visok socialni in poklicni status.

Če ugotovitve o spolu, starosti in izobrazbi obravnavamo skupaj, lahko sklenemo, da empirični podatki jasno potrjujejo veljavnost 3M-mantre tudi na ravni slovenskih občinskih svetov: lokalna politična arena

ostaja v pretežni meri domena moških srednjih let iz srednjega oziroma višjega srednjega družbenega sloja. Čeprav zaznavamo postopne premike, zlasti rahlo pomladitev in počasno rast deleža žensk, temeljna struktura lokalnih političnih elit ostaja razmeroma stabilna.

Lokalne korenine občinskih svetnikov

Profil slovenskega občinskega svetnika dopolnjujemo še z analizo lokalnih korenin, ki predstavljajo pomembno dimenzijo političnega predstavništva na lokalni ravni. V literaturi je lokalna zasidranost pogosto povezana z višjo stopnjo legitimnosti, večjim socialnim kapitalom ter boljšim poznavanjem lokalnih problemov in omrežij (Steyvers in Reynaert 2006). Močne lokalne korenine lahko povečujejo zaupanje volivcev, hkrati pa svetnikom omogočajo učinkovitejše posredništvo med občani in lokalnimi oblastmi.

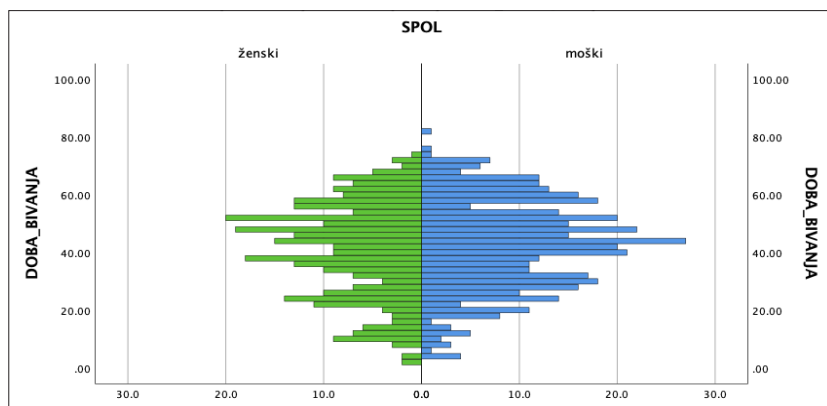
Lokalno zasidranost v raziskavi operacionaliziramo preko dveh dimenzij: (1) dolžine bivanja v občini, v kateri posameznik opravlja funkcijo občinskega svetnika, ter (2) strukture gospodinjstva, ki posredno odraža življenjsko stabilnost, družinsko umeščenost in vpetost v lokalno okolje.

Zbrani podatki kažejo, da občinski svetniki v povprečju prebivajo v občini, v kateri so izvoljeni, kar 41,7 let. Najkrajša zabeležena doba bivanja znaša dve leti, najdaljša pa 82 let, kar potrjuje izrazito lokalno zakoreninjenost večine respondentov. Povprečna doba bivanja se med spoloma bistveno ne razlikuje: pri moških znaša 42,4 leta, pri ženskah pa 40,5 leta.

Primerjava z raziskavo iz let 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 79–80) kaže izjemno stabilnost tega kazalnika. Takrat je povprečna doba bivanja znašala 42,2 leta, razpon pa je segal od 7 do 79 let, prav tako brez izrazitejših razlik med spoloma (42 let pri moških in 42,5 let pri ženskah). Ugotovimo lahko, da se stopnja lokalne zasidranosti občinskih svetnikov skozi čas praktično ne spreminja.

Takšna stabilnost kaže, da politična participacija na lokalni ravni ostaja močno vezana na dolgoletno bivanje v skupnosti. Občinski svetniki so praviloma »domačini«, ki lokalno okolje poznajo iz osebne izkušnje, kar krepi njihovo vlogo posrednikov interesov ter nosilcev lokalnega znanja in socialnih omrežij.

Graf 3: Porazdelitev dobe bivanja v občini glede na spol



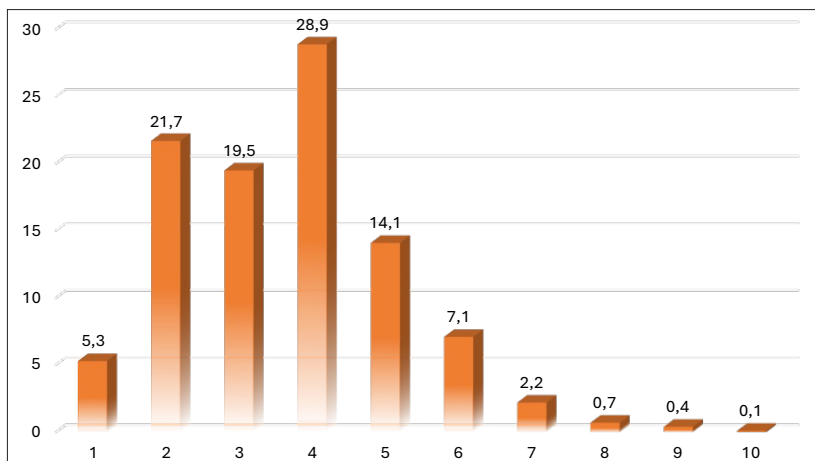
Drugo dimenzijo lokalnih korenin predstavlja struktura gospodinjstva, ki osvetljuje življenjski položaj svetnikov in njihovo umeščenost v družinski življenjski cikel.

Analiza porazdelitve velikosti gospodinjstev kaže, da občinski svetniki najpogosteje živijo v štiričlanskih gospodinjstvih (28,9 odstotka), sledijo dvočlanska (21,7 odstotka) in tričlanska gospodinjstva (19,5 odstotka). Skupaj te kategorije predstavljajo večino vzorca in kažejo na prevlado manjših do srednje velikih gospodinjstev. Petčlanska gospodinjstva predstavljajo 14,1 odstotka respondentov, enoosebna gospodinjstva pa so razmeroma redka (5,3 odstotka). Gospodinjstva s šestimi ali več člani so zastopana v približno desetini primerov, pri čemer so zelo velika gospodinjstva (osem ali več oseb) skoraj zanemarljiva.

Takšna struktura v veliki meri odraža splošne demografske trende v slovenski populaciji, hkrati pa sovпада z ugotovitvami o starosti

svetnikov: gre pretežno za posameznike v srednjem življenjskem obdobju, ki živijo v stabilnih družinskih okoljih. To dodatno potrjuje tezo, da lokalno politično udejstvovanje zahteva določeno stopnjo življenjske in socialne stabilnosti.

Graf 4: Število ljudi v gospodinjstvu občinskega svetnika (v odstotkih)



Skladno z analizo obeh vidikov lahko sklenemo, da so slovenski občinski svetniki izrazito lokalno zasidrani akterji. Večina jih v občini prebiva več desetletij, obenem pa živijo v relativno stabilnih družinskih okoljih, kar ustvarja ugodne pogoje za dolgoročno vključevanje v lokalno javno življenje.

Močne lokalne korenine dopolnjujejo že prej ugotovljene značilnosti profila občinskega svetnika (spol, starost in status) ter dodatno potrjujejo, da gre praviloma za posameznike z razvejanim socialnim kapitalom, dobrim poznavanjem lokalnega prostora in trajno vpetostjo v skupnost. Prav ta kombinacija dolgoročnega bivanja, stabilnega življenjskega položaja in družbene umeščenosti predstavlja pomemben vir legitimnosti lokalnih predstavnikov ter ključen dejavnik njihove politične učinkovitosti.

4.2 Poti v politiko: rekrutiranje in razvoj politične kariere občinskih svetnikov

Zakaj nekateri posamezniki vstopijo v politiko in v njej tudi vztrajajo, medtem ko drugi ostanejo zunaj formalnih političnih struktur? Za odgovor na to vprašanje je potrebno proučiti procese, skozi katere posamezniki vstopajo v politične funkcije, na njih ostajajo ter se znotraj političnega prostora tudi gibljejo. V strokovni in znanstveni literaturi so ti procesi običajno konceptualizirani z vidika političnega rekrutiranja in političnega kariernega razvoja. Odgovor na zastavljeno vprašanje se skriva v analizi zaporednih faz politične poti posameznikov, ki jih obravnavamo v tem podglavju.

Politično rekrutiranje Brady, Schlozman in Verba (1999, 153) opredeljujejo kot proces, skozi katerega so posamezniki izbrani za vključitev v politično elito, medtem ko se politične kariere razvijajo kasneje, skozi vzorce mobilnosti teh posameznikov v političnem prostoru (Marvick 1972). Čeprav ima vsak posameznik svojo specifično politično pot, jih povezuje ena temeljna značilnost: vsi so bili uspešni v tekmah za politično funkcijo.

Zgodnji analitični okvir političnega rekrutiranja ponuja Prewitt (1969; 1970), ki proces primerja s kitajsko sestavljanjo, to je z nizom zaporednih selekcij, skozi katere postopoma izpade večina kandidatov, do politične funkcije pa pride le peščica posameznikov. Pri tem ima pomembno vlogo družbeno ozadje kandidatov, saj politična socializacija in mobilizacija nekatere posameznike izločata, drugim pa omogočata dostop do političnih priložnosti. Motivacija za politično udejstvovanje se pri tem razlikuje: nekateri posamezniki politično funkcijo razumejo predvsem kot državljansko dolžnost, drugi pa v njej prepoznavajo priložnost za ureničevanje strankarskih ali programskih ciljev ter osebni karierni razvoj.

Ker je bil Prewittov model deležen kritik zaradi pretirane determinističnosti in formalizma (Barron in drugi 1989), so Verhelst, Reynaert in Steyvers (2013) razvili bolj fleksibilen analitični okvir, ki temelji na dveh idealnih tipih občinskega svetnika: laiku in profesionalcu. Gre za

konceptualna pola na kontinuumu, ki omogočata razumevanje različnih vzorcev političnega rekrutiranja in kariernega razvoja. Tabela 11 sistematično povzema ključne razlike med obema idealnima tipoma ter razkriva, da ne gre zgolj za različen odnos do politične funkcije, temveč za širši sklop normativnih načel, institucionalnih procesov in kariernih orientacij.

Tabela 11: Rekrutiranje ter karierni razvoj laika in profesionalca

	LAIK	PROFESIONALEC
načela	• zastopanje, • enakost, • inkluzivnost	• odzivnost, • strokovnost, • ekskluzivnost
proces	• prepustnost	• lijak
praksa: rekrutiranje		
socialno ozadje	• spominja na pluralizem/mikrokozmos	• omogočanje izomorfizma
vzrok politične aktivnosti	• življenjske izkušnje odraslega človeka • motivi državljanske dolžnosti	• politične družine in zgodnje življenjske izkušnje • strankarski/programski/karierni motivi
pridobivanje političnih izkušenj	• lokalne skupine/življenje v skupnosti	• pokroviteljstvo politične stranke
volitve	• lokalne liste • podpora civilne družbe	• strankarski nabor • podpora politične stranke
praksa: karierni razvoj		
osredotočenost	• prosti čas • ni kopičenja političnih funkcij	• delni/polni delovni čas • zbiranje političnih funkcij
obseg	• diskretne ambicije • dinamičnost	• statične/progresivne ambicije • stabilnost

Vir: Verhelst in drugi (2013, 29); Kukovič in Haček (2018, 83).

Tip laika temelji na načelih zastopanja, enakosti in inkluzivnosti, kar se odraža v odprtem in relativno prepustnem procesu rekrutacije. Socialno ozadje laikov praviloma spominja na mikrokozmos lokalne

skupnosti, politična aktivnost pa izhaja iz življenjskih izkušenj odraslega človeka in občutka državljske dolžnosti. Politične izkušnje pridobivajo predvsem skozi delovanje v lokalnih skupinah in vsakdanje življenje v skupnosti, njihova izvolitev pa pogosto temelji na lokalnih listah in podpori civilne družbe. Politična funkcija zanje praviloma ostaja prostočasna dejavnost brez kopičenja položajev, njihove ambicije pa so pretežno diskretne in dinamične.

Nasprotno profesionalni tip temelji na načelih odzivnosti, strokovnosti in ekskluzivnosti. Proces rekrutacije je bistveno bolj zaprt in spominja na lijak, v katerem imajo odločilno vlogo politične stranke. Politična aktivnost profesionalcev je pogosto rezultat zgodnje politične socializacije, izhajanja iz političnih družin ter jasno artikuliranih strankarskih, programskih ali kariernih ciljev. Politične izkušnje pridobivajo prek strankarskega pokroviteljstva, njihova izvolitev pa temelji predvsem na strankarskem naboru kandidatov. Po izvolitvi politiki tega tipa delujejo delno ali polno profesionalno, pogosto združujejo več političnih funkcij ter razvijajo bodisi statične bodisi progresivne politične ambicije v smislu Schlesingerjeve¹⁰ (1966) tipologije.

Pomembno je poudariti, da gre za idealna tipa, ki ju v empirični realnosti le redko srečamo v čisti obliki. V praksi se značilnosti obeh pogosto prepletajo, kar omogoča bolj niansirano razumevanje lokalnih političnih karier.

Klasični pogled na občinskega svetnika kot laika oziroma »amaterskega politika« je po Mouritzenu in Svavi (2002) eden temeljnih elementov genealogije lokalne oblasti. Ta perspektiva izhaja iz načela politične enakosti, po katerem naj bi imel vsak državljan možnost kandidirati za politično

10 Schlesinger (1966, 10) razlikuje tri ravni političnih ambicij. Po njegovem mnenju nekateri politiki izkazujejo diskretne ambicije, kar pomeni, da se v celoti posvečajo opravljanju svoje trenutne funkcije in po izteku mandata prostovoljno prepustijo položaj nasledniku. Drugi gojijo statične ambicije; ti si ob koncu mandata prizadevajo za ponovno izvolitev oziroma ponovno imenovanje na funkcijo, ki jo že zasedajo. Tretjo skupino predstavljajo politiki s progresivnimi ambicijami, katerih cilj je po zaključku trenutne funkcije napredovanje po politični hierarhiji na višje položaje.

funkcijo. Predstavništvo naj bi bilo vključujoče, proces rekrutacije odprt, politika pa ne ločena sfera družbe. Alternativni model profesionalizacije lokalne politike (Cotta in Best 2000) pa poudarja selektivnost, strokovnost in stabilnost ter postopno zapiranje političnega prostora.

Ta teoretski okvir omogoča analitično izhodišče za razumevanje sodobnih vzorcev političnega rekrutiranja na lokalni ravni. V prejšnjem podpoglavju smo pokazali, da imajo slovenski občinski svetniki izrazito močne lokalne korenine in dolgoletno vpetost v svoje okolje. V nadaljevanju se zato osredotočamo na njihove oblike družbenega in političnega udejstvovanja, članstvo v interesnih organizacijah ter opravljanje izvoljenih in izvršilnih funkcij v lokalnih strukturah, kar nam omogoča vpogled v mehanizme njihovega političnega rekrutiranja. Hkrati analiziramo tudi njihove karijerne načrte po izteku mandata ter s tem povezane politične ambicije, kar predstavlja podlago za presojo stopnje profesionalizacije lokalnih političnih karier v Sloveniji.

Občinskim svetnikom smo zastavili vprašanje, ali so bili v času izpolnjevanja anketnega vprašalnika oziroma kadar koli v preteklosti člani različnih organizacij civilne družbe. Rezultati v Tabeli 12 kažejo izrazito razvejeno, a selektivno organizacijsko vključenost lokalnih političnih akterjev.

Tabela 12: Članstvo v organizacijah (v odstotkih)

	sem (bil/a) član/ica	nikoli nisem bil/a član/ica
sindikati	33,3	66,7
poslovno združenje	29,9	70,1
kmetijsko združenje	11,0	89,0
humanitarna organizacija	54,3	45,7
športna/atletska organizacija	54,4	45,6
ženska organizacija	13,5	86,5
okoljevarstvena organizacija	14,9	85,1
organizacija etničnih manjšin	3,9	96,1
verska organizacija	28,0	72,0
ulična/soseska organizacija	39,0	61,0
organizacija upokojencev	14,8	85,2

Najpogostejši obliki članstva so športne oziroma atletske organizacije (54,4 odstotka) ter humanitarne organizacije (54,3 odstotka), kar pomeni, da je v obe vrsti organizacij vključenih več kot polovica občinskih svetnikov bodisi trenutno bodisi v preteklosti. Sledi sodelovanje v uličnih oziroma soseskih organizacijah (39 odstotkov), sindikatih (33,3 odstotka), poslovnih združenjih (29,9 odstotka) ter verskih organizacijah (28 odstotkov). Občutno nižji deleži članstva so zaznani pri okoljevarstvenih (14,9 odstotka), organizacijah upokojencev (14,8 odstotka), ženskih (13,5 odstotka) in kmetijskih organizacijah (11 odstotkov), medtem ko je članstvo v organizacijah etničnih manjšin izrazito redko (3,9 odstotka).

Takšna porazdelitev kaže, da je organizacijska vključenost občinskih svetnikov najizrazitejša na področjih, ki so močno vpeta v vsakdanje lokalno življenje (šport, humanitarno delovanje, soseske), medtem ko je sodelovanje v interesno ozko specializiranih ali manjšinskih organizacijah bistveno omejeno. To nakazuje selektivne vzorce civilnodružbene participacije, pri katerih prevladujejo "mainstream" oblike lokalnega družbenega angažmaja.

Primerjava z raziskavo iz obdobja 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 86–87) razkriva visoko stopnjo kontinuitete. Tudi takrat so bila med občinskimi svetniki najbolj razširjena članstva v športnih društvih, sindikatih ter kulturnih in humanitarnih organizacijah. Več kot polovica respondentov je poročala o sedanjem ali preteklem članstvu v sindikatih ter kulturnih in humanitarnih društvih, pri čemer je bilo kar 40,2 odstotka aktivnih članov športnih društev, dodatnih 18,5 odstotka pa je v teh društvih opravljalo vodstvene funkcije. Podobno visoka je bila tudi vključenost v humanitarna (33,5 odstotka) in kulturna društva (31,7 odstotka).

Primerjalno gledano se torej vzorec organizacijske participacije ni bistveno spremenil: občinski svetniki ostajajo predvsem akterji lokalnega civilnodružbenega prostora, pri čemer je njihova vpetost bolj izrazita v nepolitičnih organizacijah kot v strankarskih strukturah. Ta ugotovitev je pomembna z vidika teorije političnega rekrutiranja, saj kaže, da se velik del političnega kapitala oblikuje zunaj formalnih političnih organizacij.

Nadalje smo analizirali izkušnje občinskih svetnikov z opravljanjem voljenih ali izvršilnih funkcij znotraj in zunaj lokalnih struktur (Tabela 13). Rezultati potrjujejo izrazito lokalno usmerjenost njihovih političnih karier.

Tabela 13: Opravljanje funkcij na voljenih ali imenovanih funkcijah znotraj in zunaj lokalnih struktur (v odstotkih)

	da, opravljam trenutno	trenutno ne, v preteklosti da	ne, nikoli
član delovnega telesa	71,1	7,1	21,8
predsednik delovnega telesa	42,4	11,3	46,2
vodja politične skupine/liste v svetu	22,7	6,8	70,5
član upravnega odbora lokalnega javnega podjetja	6,2	3,5	90,3
župan v drugi občini	0,1	0,4	99,4
poslanec	0,6	1,9	97,6
član vlade	0,9	0,9	98,3

Kar 71,1 odstotka anketiranih trenutno sodeluje v delovnih telesih občinskega sveta, dodatnih 7,1 odstotka pa ima s tem izkušnje iz preteklosti, kar pomeni, da je skoraj štiri petine svetnikov neposredno vključenih v tovrstne oblike dela. Pomemben delež prevzema tudi vodstvene vloge: 42,4 odstotka trenutno opravlja funkcijo predsednika delovnega telesa, še 11,3 odstotka pa jo je opravljal v preteklosti. Funkcijo vodje politične skupine ali liste trenutno zaseda 22,7 odstotka svetnikov, dodatnih 6,8 odstotka pa jo je opravljal prej.

Nasprotno so povezave z upravljanjem lokalnih javnih podjetij razmeroma omejene (6,2 odstotka je trenutno članov upravnih odborov), medtem ko so izkušnje z voljenimi ali izvršilnimi funkcijami zunaj lokalnega okolja skoraj zanemarljive: funkcijo župana v drugi občini je opravljal le pol odstotka svetnikov, poslansko funkcijo 2,5 odstotka, članstvo v vladi pa vsega 1,8 odstotka.

Tudi tukaj primerjava z obdobjem 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 88) potrjuje stabilen vzorec. Takrat je bilo 76,7 odstotka občinskih svetnikov članov vsaj enega delovnega telesa, 38 odstotkov pa jih je opravljalo funkcijo predsednika delovnega telesa. Poleg tega je bilo 44,1 odstotka respondentov aktivnih v krajevnih, vaških ali četrtnih skupnostih, kar dodatno potrjuje močno zasidranost političnega delovanja na sublokalni ravni. Podobno skromna je bila tudi vloga občinskih svetnikov v strankarskih strukturah nad lokalno ravni. Le manjšina je poročala o opravljanju funkcij v višjih strankarskih organih ali v vodstvih lokalnih strankarskih organizacij, kar kaže, da večina svetnikov ne gradi politične kariere po klasičnem strankarskem vzpenjalnem modelu.

Ko občinski svetniki zaključijo postopek politične rekrutacije, uspešno prestanejo selekcijo ter pridobijo mandat na lokalnih volitvah, vstopijo v fazo oblikovanja politične kariere. V slovenskem sistemu lokalne samouprave je funkcija občinskega svetnika sicer nepoklicna (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 34.a člen) in jo svetniki opravljajo neprofesionalno, praviloma ob svoji primarni zaposlitvi. Na prvi pogled bi to lahko nakazovalo omejene možnosti za razvoj politične kariere. Vendar empirične izkušnje kažejo drugače. Povprečna dolžina svetniškega staža namreč znaša 4,8 leta, kar pomeni, da ima tipični svetnik približno en mandat izkušenj. V primerjavi z raziskavo iz obdobja 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 122), ko je bila povprečna senioriteta 6,1 leta, je zaznati upad povprečne dolžine opravljanja funkcije. Ta razlika nakazuje večjo pretočnost oziroma obnovo kadrov v občinskih svetih ter manjšo stopnjo dolgotrajne institucionalne utrjenosti svetniškega sloja. Struktura svetniških teles je tako danes še izraziteje dinamična in sestavljena iz kombinacije novincev ter svetnikov z omejenimi, a relevantnimi izkušnjami. Takšna sprememba ima lahko več posledic: po eni strani pomeni večjo odprtost sistema in večjo dostopnost politične funkcije, po drugi strani pa vpliva na institucionalni spomin, samozavest pri opravljanju funkcije ter percepcijo lastnega vpliva in razumevanje predstavniške vloge.

Lokalna raven, in zlasti funkcija občinskega svetnika, pogosto predstavlja prvo institucionalno stopnico politične poti ter pomembno

vstopno točko v širšo politično areno. Podatek, da je kar 51,9 odstotka slovenskih županov pred zasedbo županske funkcije nabiralo politične izkušnje v občinskem svetu (Kukovič 2015, 133–134), potrjuje, da lokalno predstavniško telo lahko deluje kot inkubator političnega kadra. Funkcija občinskega svetnika torej ni zgolj predstavniška vloga v lokalni skupnosti, temveč lahko pomeni tudi odskočno desko za nadaljnjo politično mobilnost. Ob tem je pomembno poudariti, da dolžina svetniškega staža sama po sebi še ne razkriva smeri političnega razvoja, temveč odpira vprašanje nadaljnjih kariernih odločitev posameznikov. Če je svetniška struktura danes bolj pretočna in manj institucionalno utrjena kot v preteklosti, je ključno razumeti, ali svetniki funkcijo dojemajo kot začasno politično izkušnjo, kot dolgoročno lokalno zavezo ali kot korak k višjim političnim položajem. Zato je na tem mestu ključno vprašanje, kakšne politične ambicije imajo občinski svetniki ob izteku mandata. Rezultati raziskave (Tabela 14) kažejo razmeroma raznoliko strukturo ambicij.

Tabela 14: Načrti občinskih svetnikov ob izteku mandata (v odstotkih)

želim nadaljevati opravljanje funkcije občinskega svetnika/ce	39,2
želim nadaljevati politično kariero na višji politični funkciji	10,5
želim prenehati s političnim udejstvovanjem	16,8
trenutno sem še neodločen	33,5

Skoraj dve petini občinskih svetnikov (39,2 odstotka) namerava ponovno kandidirati za funkcijo občinskega svetnika. Ti svetniki izražajo tako imenovane statične ambicije (Schlesinger 1966), saj želijo nadaljevati politično delovanje na isti ravni oblasti. Dodatnih 10,5 odstotka respondentov izraža progresivne ambicije oziroma željo po nadaljevanju politične kariere na višji funkciji, bodisi znotraj občinske strukture bodisi na državni ravni. Po drugi strani 16,8 odstotka svetnikov izraža diskretne ambicije in načrtuje umik iz političnega življenja, medtem ko je kar tretjina (33,5 odstotka) v času anketiranja še neodločena.

Primerjava z raziskavo iz let 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 90) razkriva zanimive premike. Takrat je skoraj polovica respondentov (49 odstotkov) izražala statične ambicije, torej namero ponovne kandidature, medtem ko je 37,6 odstotka svetnikov napovedovalo umik iz politike (diskretne ambicije), 13,4 odstotka pa jih je izražalo progresivne ambicije. V primerjalni perspektivi lahko torej opazimo tri pomembne spremembe. Prvič, delež svetnikov z jasno izraženimi statičnimi ambicijami se je zmanjšal (z 49 odstotkov na 39,2 odstotka), kar kaže na nekoliko manjšo pripravljenost za dolgoročno vezanost na isto funkcijo. Drugič, izrazito se je zmanjšal delež tistih, ki napovedujejo umik iz politike (z 37,6 odstotka na 16,8 odstotka), kar bi lahko interpretirali kot večjo odprtost do nadaljnjega političnega udejstvovanja. Tretjič, delež progresivnih ambicij ostaja relativno stabilen (13,4 odstotka v preteklosti; 10,5 odstotka v aktualni raziskavi), kar potrjuje, da je prehod na višje ravni oblasti za večino občinskih svetnikov še vedno sekundarna ali omejena možnost.

Pri zadnji meritvi posebej izstopa porast neodločenih (33,5 odstotka), kar lahko interpretiramo kot indikator večje negotovosti ali pragmatičnega premisleka glede prihodnjih političnih korakov. Ta rezultat je lahko povezan z več dejavniki: institucionalnimi spremembami, dinamiko lokalnih političnih razmerij, osebno-profesionalnimi obveznostmi ali percepcijo politične stabilnosti.

Če podatke interpretiramo skozi Schlesingerjevo (1966) tipologijo političnih ambicij, ugotovimo, da med slovenskimi občinskimi svetniki še vedno prevladujejo statične ambicije, vendar v precej manj izraziti obliki kot v prejšnjem obdobju. Hkrati progresivne ambicije ostajajo manjšinski pojav, kar potrjuje, da občinski svet večinoma primarno ni razumljen kot odskočna deska za nacionalno politično kariero, temveč kot samostojen prostor političnega delovanja.

Zanimiva je tudi primerjava z ambicijami slovenskih županov. Raziskava med župani (Kukovič 2015, 135) je pokazala, da niti en sam župan ni izrazil progresivnih ambicij za prehod na višjo raven oblasti. Večina županov (73,1 odstotka) je izražala statične ambicije, torej

namero ponovne kandidature, 26,9 odstotka pa diskretne ambicije. Na ravni izraženih stališč progresivne ambicije med župani torej niso bile zaznane. Vendar empirična realnost kaže nekoliko drugačno sliko: v praksi so posamezni župani svojo politično kariero nadaljevali na višjih ravneh oblasti, in sicer kot poslanci Državnega zbora, eden kot poslanec Evropskega parlamenta, eden izmed njih pa je zasedel celo funkcijo predsednika vlade.

V primerjavi z župani so občinski svetniki glede na izražene odgovore nekoliko bolj odprti do progresivnih ambicij, čeprav njihov delež ostaja razmeroma nizek. To odpira vprašanje morebitnega razkoraka med deklariranimi ambicijami in dejanskimi kariernimi potmi v slovenskem lokalnem političnem prostoru.

Občinske svetnike, ki so v skladu s Schlesingerjevo (1966) tipologijo izrazili diskretne ambicije in torej načrtujejo umik iz političnega življenja, smo nadalje povprašali, kateri dejavniki so vplivali na njihovo odločitev. Respondenti so pomembnost posameznih razlogov ocenjevali na sedemstopenjski lestvici, kjer je vrednost 1 pomenila »sploh ni pomembno«, vrednost 7 pa »izjemno pomembno«. Rezultati so predstavljeni v Tabeli 15.

Tabela 15: Aspekti, ki so vplivali na odločitev umika iz politike

	povprečna vrednost	st. odklon
Opravi sem svojo državljansko dolžnost.	4,93	1,89
Mislím, da je delo v politiki časovno preveč zamudno.	3,70	1,72
Premalo vpliva (bodisi mene osebno, politične stranke/liste ali občine nasploh).	4,89	1,87
Uresničil sem svoje cilje.	3,86	1,88
Kot svetnik sem se soočal s preveč nasilja.	2,91	1,95

Najvišjo povprečno vrednost (4,93) dosega trditev »Opravi sem svojo državljansko dolžnost«, kar nakazuje, da pomemben del svetnikov svojo politično pot razume kot časovno omejeno obliko javne službe.

Politična funkcija je torej interpretirana kot izpolnitev osebne in državljanske obveznosti, ne pa kot dolgoročna karierna investicija. Skoraj enako visoko (4,89) je ocenjen razlog »Premalo vpliva (bodisi mene osebno, politične stranke/liste ali občine nasploh)«, kar kaže na zaznано omejenost dejanskega političnega vpliva. Ta ugotovitev odpira pomembno vprašanje percepcije moči lokalnega predstavniškega telesa ter individualnega vpliva svetnika v institucionalnem okviru. Srednje visoko vrednost dosega tudi ocena »Uresničil sem svoje cilje« (3,86), kar potrjuje, da je za del svetnikov politično delovanje vezano na konkretne, projektno opredeljene cilje. Ko so ti doseženi, se politična motivacija zmanjša. Nekoliko nižje je ocenjena časovna zahtevnost političnega dela (3,70), kar pomeni, da čeprav nepoklicna narava funkcije predstavlja določen pritisk, ta ni primarni razlog za umik.

Najnižjo povprečno vrednost dosega trditev »Kot svetnik sem se soočal s preveč nasilja« (2,91), kar kaže, da neposredne negativne izkušnje z nasiljem ali agresijo¹¹ niso sistemski dejavnik umika iz politike. Hkrati pa razmeroma visok standardni odklon pri vseh postavkah nakazuje precejšnjo heterogenost motivov med svetniki z diskretnimi ambicijami.

Interpretativno gledano rezultati potrjujejo, da je umik iz politike predvsem posledica normativno-osebnih razlogov (občutek izpolnjene dolžnosti, doseženi cilji) ter zaznanih omejitev vpliva, manj pa posledica negativnih izkušenj ali preobremenjenosti.

Analiza rekrutiranja in politične kariere občinskih svetnikov razkriva večplastno sliko lokalnega političnega delovanja. Pri elementih, ki jih povezujemo z rekrutiranjem, smo ugotovili, da imajo slovenski občinski svetniki vzpostavljene močne povezave z lokalnim civilnodružbenim okoljem, zlasti prek športnih, humanitarnih, kulturnih in drugih interesnih organizacij, medtem ko je njihova institucionalna vpetost v vodstvene strukture političnih strank razmeroma omejena. Politična

11 Konkretni podatki o tematiki nasilja so na voljo ob koncu tega poglavja.

socializacija torej pogosteje poteka skozi lokalno skupnost kot skozi formalne strankarske kanale.

Motivi za politično udejstvovanje na lokalni ravni tako v večji meri izhajajo iz življenjskih izkušenj posameznika in njegove vpetosti v lokalno okolje (kar potrjuje tudi delež svetnikov z izkušnjami v različnih civilnodružbenih organizacijah) kot pa iz jasno artikuliranih strankarskih ali kariernih strategij. Če te ugotovitve umestimo v teoretski okvir laik–profesionalec (Verhelst in drugi 2013), lahko sklepamo, da se slovenski občinski svetniki po značilnostih rekrutiranja izraziteje približujejo tipu laika kot profesionalca.

Pri analizi političnih ambicij se kaže nekoliko bolj hibridna slika. Največji delež svetnikov izraža statične ambicije (ponovna kandidatura), kar nakazuje določeno stopnjo politične kontinuitete. Hkrati tretjina respondentov ostaja neodločena, kar lahko razumemo kot refleksijo dinamičnosti in nepredvidljivosti političnega okolja. Progresivne ambicije so prisotne, vendar ostajajo omejene, kar potrjuje, da vertikalna politična mobilnost ni dominantna logika delovanja večine občinskih svetnikov.

Če k temu dodamo še ugotovitev, da se pričakovanja o ponovni izvolitvi verjetno opirajo predvsem na osebno prepoznavnost in lokalno vpetost, in manj na politično pokroviteljstvo strank, dobimo sliko lokalne politike, ki temelji na individualiziranem zaupanju in mrežah znotraj skupnosti. Ta interpretacija je skladna s širšimi trendi personalizacije in relativnega bledenja tradicionalnih strankarskih struktur na lokalni ravni, kar podrobneje obravnavamo v naslednjem podglavju.

4.3 Strankarska (ne)pripadnost občinskih svetnikov

Občinski svetniki se v literaturi pogosto opisujejo kot najšibkejši člen v trikotniku moči lokalne oblasti, ki ga sestavljajo župan, občinski svet in občinska uprava (Razin 2013, 51). Njihova dejanska moč je odvisna

od več dejavnikov: pravnega statusa, razpoložljivih finančnih in administrativnih virov, institucionalne ureditve razmerja z izvršilno vejo oblasti ter nenazadnje od vloge in organiziranosti strankarske politike na lokalni ravni. Prav slednja dimenzija pomembno vpliva na način delovanja občinskih svetnikov, njihovo politično avtonomijo ter stabilnost lokalnega političnega sistema.

Občinski svetniki lahko na lokalnih volitvah nastopajo kot kandidati nacionalnih političnih strank, kot kandidati lokalnih političnih strank ali list, lahko pa kandidirajo kot nestrankarski kandidati. Zlasti v večinskih volilnih sistemih je vloga posameznega kandidata izrazitejša, kar pogosto spodbuja individualizirane in personalizirane oblike kandidiranja. Posebno kategorijo predstavljajo svetniki, ki formalno kandidirajo kot nestrankarski kandidati, vendar so dejansko člani političnih strank ali z njimi neformalno povezani. Takšna razpršena in večplastna strankarska pripadnost otežuje enoznačno klasifikacijo lokalnih političnih akterjev.

Zmanjševanje vloge nacionalnih političnih strank na lokalnih volitvah, skupaj z upadanjem volilne udeležbe, predstavlja osrednji poudarek razprav o spreminjajoči se naravi lokalne demokracije, ki jo nekateri avtorji opredeljujejo kot pojav lokalnega demokratičnega deficita (Razin 2013, 51). Ta trend je mogoče razumeti tudi v luči postdemokratične teze (Crouch 2004), ki opozarja na postopno erozijo političnih strank kot množičnih, ideološko zasnovanih družbenih institucij. V takšnem okolju volivci redkeje razvijajo trajne strankarske identifikacije, njihovo glasovalno vedenje pa temelji bolj na pragmatičnih pričakovanjih (boljših javnih storitvah, učinkovitejšem upravljanju ali nižjih lokalnih dajatvah) kot na vsebinsko-ideološki lojalnosti. Lokalna politika tako postaja vse bolj personalizirana in problemsko usmerjena, kar neposredno vpliva na strukturo kandidatur in izvoljenih predstavnikov.

Kljub navedenim trendom pa nacionalne politične stranke ohranjajo pomembno vlogo v lokalnem političnem prostoru. Njihov pomen lahko opredelimo v treh razsežnostih (Razin 2013, 52). Prvič, instrumentalen pomen: politične stranke nudijo organizacijsko infrastrukturo,

logistično podporo in mobilizacijski potencial v času volilne kampanje ter podporo pri delovanju svetnikov po izvolitvi. Drugič, organizacijski pomen: stranke prispevajo k strukturiranju politične konkurence, zmanjšujejo kaotičnost odločanja in omogočajo disciplino ter koordinacijo znotraj občinskih svetov. Tretjič, normativni pomen: preko strankarskih struktur se utrjujejo demokratične vrednote, postopki in politična kultura, kar je z vidika konsolidacije demokracije posebej pomembno tudi na lokalni ravni.

V nadaljevanju analiziramo strankarsko pripadnost slovenskih občinskih svetnikov ter njihovo umeščenost med strankarske in nestrankarske akterje, pri čemer izhajamo tako iz uradnih statističnih volilnih podatkov kot iz rezultatov lastne empirične raziskave.

Tabela 16: Podpora nestrankarskim kandidatom in listam ter političnim strankam na slovenskih lokalnih volitvah v obdobju 1994–2022

	lokalne volitve 1994	lokalne volitve 1998	lokalne volitve 2002	lokalne volitve 2006	lokalne volitve 2010	lokalne volitve 2014	lokalne volitve 2018	lokalne volitve 2022
podpora kandidatom političnih strank	90,5	88,3	82,9	80,0	78,0	70,8	68,3	63,2
podpora nestranskar- skim kandidatom in listam	9,5	11,7	17,1	19,9	21,9	29,2	31,7	36,8

Vir: Podatki Državne volilna komisija (2025).

Podatki Državne volilne komisije (2025), predstavljeni v Tabeli 16, razkrivajo izrazit dolgoročni trend naraščanja podpore nestrankarskim kandidatom in listam. Leta 1994 so ti prejeli 9,5 odstotka glasov, medtem ko je na lokalnih volitvah leta 2018 njihov delež prvič presegel 30 odstotkov (natančneje 31,7 odstotka), na volitvah leta 2022 pa dosegel 36,8 odstotka. Hkrati se je podpora kandidatom političnih strank

postopno zmanjševala: z 90,5 odstotka leta 1994 na 63,2 odstotka leta 2022. Ključna prelomnica je leto 2006, od katerega naprej so nestrankarski kandidati in liste najuspešnejša skupina na lokalnih volitvah.

Če pogledamo dinamiko v zadnjem desetletju, je upad podpore političnim strankam še posebej izrazit med letoma 2014 in 2022, ko se je njihov delež znižal z 70,8 odstotka na 63,2 odstotka, medtem ko je podpora nestrankarskim akterjem narasla z 29,2 odstotka na 36,8 odstotka. To pomeni skoraj osem odstotno povečanje v osmih letih, kar potrjuje nadaljevanje fragmentacije in personalizacije lokalnega političnega prostora.

Ti trendi se v precejšnji meri odražajo tudi v rezultatih naše empirične raziskave. Med respondenti je 50,3 odstotka občinskih svetnikov navedlo, da so bili izvoljeni kot samostojni kandidati (9,7 odstotka) ali kandidati lokalnih list (40,5 odstotka), medtem ko je 49,7 odstotka svetnikov kandidiralo na listah registriranih političnih strank. V primerjavi z raziskavo iz let 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 95–96), ko je bilo 65,1 odstotka svetnikov izvoljenih kot kandidatov političnih strank in 34,9 odstotka kot nestrankarskih kandidatov, je zaznati izrazit premik v smeri večje zastopanosti nestrankarskih oziroma lokalnih list. Gre za približno petnajstodstotno rast deleža nestrankarskih izvolitev v šestih letih, kar kaže na pospešeno transformacijo lokalnega političnega prostora.

Hkrati formalna strankarska pripadnost ne sovпада nujno z načinom kandidiranja. V raziskavi 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 96) je 60,4 odstotka respondentov navedlo, da so člani politične stranke, kar pomeni, da del svetnikov, ki kandidirajo kot nestrankarski ali na lokalnih listah, ohranja formalne ali vsaj neformalne povezave s strankarskimi strukturami. Ta razkorak med formalnim članstvom in volilno strategijo dodatno potrjuje tezo o fluidnosti in hibridizaciji lokalnega političnega prostora.

Respondente smo vprašali tudi o njihovem ravnanju v hipotetičnih situacijah, ko bi se njihovo osebno mnenje razlikovalo od stališča politične

stranke oziroma liste ali od večinskega mnenja volivcev. V teoriji političnega predstavnštva obstaja klasična tipologija, ki razlikuje med tremi idealnimi tipi predstavnikov. Prvi tip predstavljajo skrbniki¹², ki odločajo po lastni presoji, saj menijo, da so jim volivci na volitvah zaupali mandat prav zaradi njihove sposobnosti avtonomne presoje. Drugi tip so delegati, ki svoje ravnanje podrejajo večinskemu mnenju volivcev (Eulau in drugi 1959). Kasneje je bil dodan še tretji tip strankarski vojak, ki tudi ob osebnem nestrinjanju sledijo stališčem politične stranke oziroma liste (Holmberg 1974; Karlsson 2013, 98).

V naši raziskavi smo občinske svetnike vprašali, kako bi glasovali v primeru konflikta med lastnim mnenjem, stališčem politične opcije in mnenjem volivcev. Rezultati, prikazani v Tabeli 17, kažejo izrazito prevlado skrbniškega modela. Kar 78,7 odstotka svetnikov je odgovorilo, da bi glasovali v skladu z lastnim prepričanjem. Le 12,9 odstotka bi v takšni situaciji sledilo mnenju volivcev, 8,4 odstotka pa bi se odločilo za glasovanje v skladu s stališčem politične stranke oziroma liste.

Tabela 17: Glasovanje v primeru konflikta mnenj (v odstotkih)

Glasoval bi v skladu z lastnim prepričanjem.	78,7
Glasoval bi v skladu z mnenjem politične stranke/liste.	8,4
Glasoval bi v skladu z mnenjem volivcev.	12,9

Takšna porazdelitev jasno kaže na močno poudarjeno individualno avtonomijo občinskih svetnikov in relativno šibek vpliv strankarske discipline pri deklariranem odločanju. Zlasti nizek delež tistih, ki bi brezpogojno sledili strankarski liniji, potrjuje ugotovitve iz prejšnjih analiz o omejeni institucionalni in organizacijski vlogi političnih strank na lokalni ravni.

12 Angleško: *trustees*.

Primerjava z raziskavo iz let 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 98) pokaže zanimiv razvoj. Takrat je kar 87,9 odstotka respondentov menilo, da bi moral občinski svetnik glasovati v skladu z lastnim mnenjem, zgolj 12,1 odstotka pa jih je zagovarjalo sledenje odločitvi politične stranke oziroma liste. Delež deklarirane podpore skrbniškemu modelu se je torej nekoliko zmanjšal (iz 87,9 na 78,7 odstotka), vendar ostaja izrazito prevladujoč.

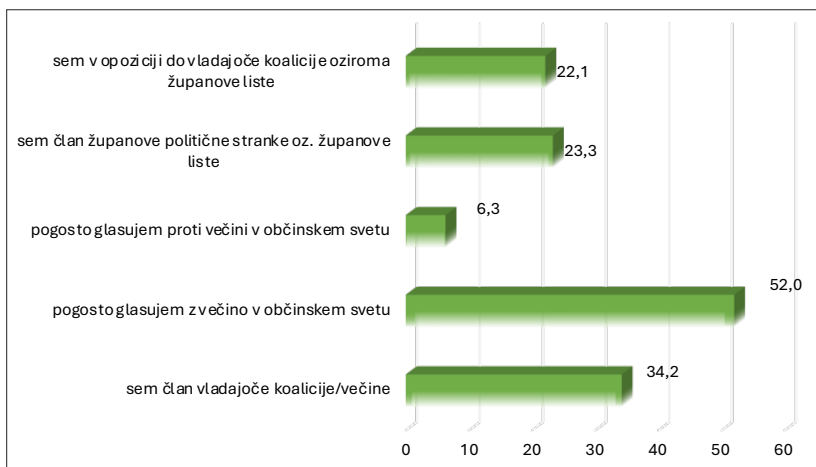
Pomembna razlika med raziskavama je v načinu zastavitve vprašanja. V raziskavi 2016–2017 so bili scenariji obravnavani ločeno: konflikt med osebnim mnenjem in stranko, konflikt med osebnim mnenjem in volivci ter konflikt med volivci in stranko. Takrat so respondenti v primeru konflikta med lastnim mnenjem in mnenjem volivcev pokazali večjo razdeljenost: 50,6 odstotka jih je zagovarjalo glasovanje po lastni presoji, 49,4 odstotka pa sledenje večinskemu mnenju volivcev. Ko je šlo za konflikt med volivci in stranko, je 80,2 odstotka respondentov menilo, da bi moral svetnik slediti volivcem, le 19,8 odstotka pa, da bi moral slediti politični stranki (Kukovič in Haček 2018, 98).

V primerjalni perspektivi lahko ugotovimo, da se je v aktualni raziskavi dodatno utrdil poudarek na individualni presoji kot primarnem vodilu odločanja, medtem ko se relativna teža volivcev kot neposrednega referenčnega okvira nekoliko zmanjšuje. Hkrati ostaja dosledno nizka preferenca za model strankarskega vojaka, kar kaže na šibko normativno legitimnost stroge strankarske discipline na lokalni ravni.

Kot zanimiv dopolnilni podatek iz raziskave 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 98) lahko navedemo še, da je 71,8 odstotka svetnikov takrat odgovorilo, da skoraj nikoli ali največ enkrat letno glasujejo drugače kot njihova svetniška skupina, medtem ko je zgolj 5,3 odstotka navedlo, da se to dogaja mesečno. To pomeni, da je kljub deklarirani avtonomiji dejanska praksa glasovanja praviloma skladna s skupinskim odločanjem. Ta razkorak med normativno samopodobo avtonomnega svetnika in dejanskim kolektivnim ravnanjem predstavlja pomembno analitično izhodišče za razumevanje lokalne politične dinamike.

Deklarirana avtonomija občinskih svetnikov še ne pomeni nujno odsotnosti politične strukturiranosti v praksi. To potrjujejo podatki o njihovi samoopredelitvi glede politične funkcije v občinskem svetu (Graf 5). Več kot polovica respondentov (52 odstotkov) navaja, da pogosto glasuje z večino v občinskem svetu, 34,2 odstotka jih sebe opredeljuje kot člane vladajoče koalicije oziroma večine, 22,1 odstotka pa kot del vladajoče koalicije oziroma županove liste. Hkrati 23,3 odstotka svetnikov navaja, da so člani županove politične stranke oziroma liste, medtem ko le 6,3 odstotka pogosto glasuje proti večini. Ti podatki kažejo, da je kljub izraziti normativni podpori skrbniškemu modelu odločanja dejansko delovanje svetnikov v veliki meri umeščeno v koalicijsko oziroma večinsko logiko odločanja. Lokalni politični prostor se tako ne kaže kot izrazito konfliktna arena s stabilno opozicijsko dinamiko, temveč kot relativno konsenzualno okolje, v katerem prevladuje sodelovanje z večino oziroma z županovo strukturo.

Graf 5: Opredelitev politične funkcije občinskih svetnikov (pritrilni odgovori; v odstotkih)



Ugotovitve kažejo, da slovenski občinski svetniki svojo vlogo v veliki meri razumejo kot individualno odgovornost do lokalne skupnosti, pri čemer deklarativno poudarjajo avtonomno presojo in relativno nizko

stopnjo strankarske discipline. Sočasno pa trend naraščajoče podpore nestranskim kandidatom in listam ter šibkejša institucionalna vpetost svetnikov v strankarske strukture potrujeta tezo o postopnem preoblikovanju lokalne politične arene. Lokalna politika se vse bolj personalizira in oddaljuje od klasičnih modelov strankarsko organiziranega predstavnštva.

Dodatno dimenzijo razumevanja strankarske vpetosti in ideološkega profiliranja občinskih svetnikov ponujajo podatki o njihovi samoopredelitvi na ideološkem kontinuumu levo–desno. Svetnike smo prosili, da se umestijo na lestvico, kjer sredinska vrednost pomeni ideološko sredino. Rezultati kažejo izrazito centristično strukturo: 23,9 odstotka respondentov se umešča levo od sredine, 50,9 odstotka na sredino, 25,2 odstotka pa desno od sredine. Povprečna vrednost znaša 5,09, kar pomeni, da se povprečni respondent umešča zelo blizu ideološkega središča, z rahlim odklonom proti desni. Takšna porazdelitev potrjuje tezo o ideološki zmernosti lokalne politične ravni. Kljub formalni prisotnosti nacionalnih strank in ideoloških oznak se večina svetnikov ne pozicionira izrazito proti kateremukoli polu, temveč poudarja sredinsko, pragmatično orientacijo. To sovпада z že ugotovljeno prevlado skrbniškega modela predstavnštva ter z relativno šibko deklarirano strankarsko disciplino. Lokalna politika se tako kaže kot prostor, kjer ideološka polarizacija ni osrednji organizacijski princip političnega delovanja, temveč prevladuje problemsko, projektno in upravljavsko usmerjeno delovanje.

Hkrati centristična samoopredelitev lahko odraža tudi strateško prilagoditev lokalnemu volilnemu okolju, kjer so pragmatičnost, osebna kredibilnost in lokalna vpetost pogosto pomembnejše od jasne ideološke identifikacije. V tem smislu ideološka zmernost ne pomeni odsotnosti političnih preferenc, temveč prilagojeno obliko politične identitete, ki ustreza značilnostim lokalne demokracije. S tem se dodatno potrjuje, da slovenski lokalni politični prostor zaznamujeta hibridnost in fluidnost: formalna strankarska pripadnost, deklarirana individualna avtonomija ter ideološka zmernost skupaj oblikujejo specifičen model lokalnega predstavnštva, ki se razlikuje od klasičnih nacionalnih

strankarskih vzorcev. Prav ta kombinacija personalizacije, centristične orientacije in omejene strankarske discipline odpira vprašanje, kako občinski svetniki razumejo svojo občino, lokalno oblast ter lastno vlogo v teh strukturah.

4.4 Percepcije občine in lokalne oblasti med občinskimi svetniki

V sodobnih lokalnih skupnostih so občinski svetniki le eden izmed številnih akterjev. Njihovo delovanje je vse bolj vpeto v mrežo lokalnih deležnikov, ki na politične procese vplivajo v različnih oblikah in z različno intenzivnostjo. Politično vodenje in usmerjanje razvoja lokalne skupnosti tako ne potekata več zgolj s pomočjo javnih akterjev (občinske uprave, župana ali občinskega sveta), temveč tudi preko občanov in zasebnih akterjev, ki postajajo vse pomembnejši soustvarjalci odločanja na lokalni ravni. V tem kontekstu se uveljavljajo nove oblike upravljanja (Denters in Rose 2005; Klok in Denters 2005; Pierre 2000; Vetter in Kersting 2003; Plüss in Kübler 2013, 203).

Pojem »omrežje upravljanja skupnosti«¹³ označuje oblikovanje in izvajanje lokalnih politik skozi mrežo odnosov med lokalno oblastjo, občani ter drugimi javnimi in zasebnimi akterji (Klijn in Skelcher 2007, 587). Zaradi vse večje prepletenosti delovanja različnih akterjev ter prehoda k bolj horizontalnim upravnim strukturam in oblikam odločanja postaja položaj izvoljenih lokalnih predstavnikov kompleksnejši. Ti namreč težje suvereno izvršujejo svoje naloge in se morajo prilagajati novim institucionalnim in družbenim zahtevam.

Po Stokerju (2004; 2005) je najpomembnejša in najučinkovitejša funkcija lokalne oblasti prav koordinacija kompleksnih procesov v okviru omrežja upravljanja skupnosti. Izvoljeni predstavniki naj bi s

13 Angleško: *networked community governance*.

koordinacijo spodbujali socialno vključenost, omogočali participacijo občanov ter prispevali h krepitvi civilne družbe. Kljub spremembam v načinih upravljanja pa temeljni cilj delovanja ostaja nespremenjen, torej zadovoljevanje potreb skupnosti (Stoker 2011, 17). Medtem ko izvoljeni predstavniki prevzemajo usmerjevalno oziroma koordinacijsko vlogo, dinamika omrežnega upravljanja izhaja iz vsakodnevnih (so) oblikovalcev politik med samimi občani (Bang 2003).

V tem kontekstu se zastavlja vprašanje, kako občinski svetniki razumejo svojo vlogo in delovanje lokalne oblasti. Ali se dojemajo kot koordinatorji v mreži različnih akterjev? Katere cilje prepoznavajo kot ključne za razvoj občine? Kako ocenjujejo razmerja moči med lokalnimi in nadlokalnimi akterji? Da bi odgovorili na ta vprašanja, smo v raziskavi analizirali več dimenzij: stališča občinskih svetnikov do pomembnosti posameznih ciljev lokalne oblasti, njihovo zaznavo vpliva različnih akterjev na delovanje občine, odnos do javnih storitev, vrednot upravljanja in transparentnosti ter zaznave korupcije in zaupanja. Takšen pristop omogoča vpogled tako v normativno razumevanje prioritet lokalnega razvoja kot tudi v zaznano strukturo moči znotraj lokalnega političnega sistema.

Občinski svetniki so pomembnost posameznih ciljev ocenjevali na pet-stopenjski lestvici, kjer je vrednost 1 pomenila »izjemno pomembno«, vrednost 5 pa »nepomembno«. Nižja povprečna vrednost tako označuje višjo zaznano pomembnost posameznega cilja. Takšen način merjenja omogoča razmeroma natančen vpogled v hierarhijo razvojnih prioritet, kakor jo oblikujejo izvoljeni predstavniki na lokalni ravni.

Tabela 18: Cilji v delovanju lokalne oblasti

	izjemno pomembno	zelo pomembno	zmerno pomembno	nekoliko pomembno	nepomembno	povprečna vrednost	st. odklon
Pritegnitev gospodarskih aktivnosti v občino.	29,3	56,0	13,3	1,3	0,1	1,87	0,69
Ponovno oživiti ali obnoviti določena območja občine.	17,3	49,3	28,3	4,1	0,9	2,22	0,81
Izboljšati infrastrukturo in storitve za mobilnost.	31,9	53,6	12,4	1,7	0,3	1,85	0,72
Razvijati prostočasne storitve in kulturno ponudbo.	12,3	50,8	31,6	4,8	0,5	2,31	0,76
Razvijati stanovanjsko ponudbo.	29,4	45,1	20,5	4,6	0,5	2,02	0,85
Braniti tradicionalne vrednote lokalne skupnosti.	19,5	47,8	24,9	6,2	1,6	2,22	0,88
Poudarjati raznolikost in strpnost v lokalni skupnosti.	14,0	46,4	28,3	9,7	1,5	2,38	0,89
Zmanjševati onesnaženost zraka in vode.	34,6	48,5	13,6	2,7	0,6	1,86	0,79
Usmerjati dobre prakse porabe energije.	17,2	59,3	20,4	3,0	0,1	2,10	0,70
Spodbujanje prehranske varnosti.	15,2	52,9	25,7	5,4	0,9	2,24	0,80
Izboljšanje zunanje podobe kraja.	17,0	55,6	24,1	3,3	0	2,14	0,72
Preprečevanje širjenja urbanosti.	6,4	29,3	42,6	15,8	5,8	2,85	0,96
Boj proti marginalnosti in revščini.	28,9	49,1	17,4	4,1	0,5	1,98	0,82
Boj proti podnebnim spremembam.	18,4	45,2	24,6	8,8	3,0	2,33	0,97

Rezultati v Tabeli 18 kažejo visoko stopnjo konsenza glede temeljnih razvojnih usmeritev občine. Nobeden izmed navedenih ciljev ni bil ocenjen kot nepomemben, saj se vse povprečne vrednosti gibljejo od 1,85 do 2,85. To pomeni, da svetniki vse obravnavane cilje razumejo kot vsaj

zmerno pomembne, pri čemer so razlike med njimi predvsem v stopnji izražene prioritete, ne pa v samem priznavanju njihove relevantnosti.

Najvišjo stopnjo pomembnosti dosegajo izboljšanje infrastrukture in storitev za mobilnost (povprečje 1,85), zmanjševanje onesnaženosti zraka in vode (1,86) ter pritegnitev gospodarskih aktivnosti v občino (1,87). Pri vseh treh ciljih več kot štiri petine svetnikov navaja, da so izjemno ali zelo pomembni. Ti podatki kažejo na izrazito razvojno in pragmatično usmerjenost občinskih svetnikov: kakovostna infrastruktura, gospodarska vitalnost ter okoljska kakovost sestavljajo osrednje stebre njihovega razumevanja lokalne politike. Lokalna oblast je v tej perspektivi predvsem akter, ki zagotavlja materialne pogoje za razvoj in blaginjo skupnosti.

Razmeroma visoko so ocenjeni tudi boj proti marginalnosti in revščini (1,98), razvijanje stanovanjske ponudbe (2,02), usmerjanje dobrih praks porabe energije (2,1) ter izboljšanje zunanje podobe kraja (2,14). Takšna razporeditev prioritet kaže, da svetniki lokalno oblast dojemajo kot odgovorno tako za gospodarski kot socialni razvoj ter za trajnostno upravljanje prostora. Poleg infrastrukturnih in investicijskih vprašanj prepoznavajo tudi pomen socialne kohezije, stanovanjske politike in energetske učinkovitosti, kar kaže na relativno celostno razumevanje razvojne vloge občine.

Relativno nižje, vendar še vedno v območju zmerne pomembnosti, so ocenjeni poudarjanje raznolikosti in strpnosti (2,38), boj proti podnebnim spremembam (2,33) ter preprečevanje širjenja urbanosti (2,85). Zlasti slednji cilj izstopa kot najmanj prioriten, kar nakazuje, da prostorsko-omejevalne oziroma restriktivne politike niso v ospredju razvojnega razmišljanja svetnikov. Prednost dajejo investicijam, funkcionalnim izboljšavam in spodbujanju rasti, medtem ko vprašanja regulacije rabe prostora ali širših identitetnih tem ostajajo nekoliko v ozadju.

Če rezultate umestimo v teoretski okvir omrežnega upravljanja, lahko ugotovimo, da občinski svetniki lokalno oblast dojemajo predvsem kot razvojnega koordinatorja. Njena osrednja naloga je usmerjanje

infrastrukturnih, gospodarskih in socialnih procesov v sodelovanju z različnimi akterji, manj pa oblikovanje ideoloških ali identitetnih usmeritev skupnosti. Takšna percepcija potrjuje tezo, da se v sodobnem lokalnem upravljanju poudarek premika k pragmatičnemu usklajevanju interesov in zagotavljanju konkretnih razvojnih rezultatov.

V drugem delu raziskave so občinski svetniki ocenjevali stopnjo vpliva različnih akterjev na delovanje občine na petstopenski lestvici, pri čemer je vrednost 1 pomenila »zelo močan vpliv«, vrednost 5 pa »nič vpliva«. Nižja povprečna vrednost tako označuje večji zaznani vpliv posameznega akterja. Takšen pristop omogoča vpogled v razmerja moči, kakor jih zaznavajo sami nosilci predstaviških funkcij na lokalni ravni.

Tabela 19: Stopnja vpliva posameznih akterjev na delovanje občine

	zelo močan	močan	nekaj	malo	nič	povprečna vrednost	st. odklon
župan	62,4	32,1	4,1	0,8	0,5	1,45	0,67
občinski svet	16,8	47,6	24,4	9,7	1,5	2,31	0,91
delovna telesa	4,8	32,7	37,5	18,5	6,4	2,89	0,97
politične stranke/liste v občinskem svetu	9,1	28,6	34,3	22,9	5,1	2,86	1,03
občinski svetnik osebno	3,6	19,4	48,2	24,3	4,5	3,07	0,87
direktor občinske uprave	18,3	51,4	22,2	6,1	2,0	2,22	0,88
vodje oddelkov v občinski upravi	6,2	37,0	42,3	12,0	2,6	2,68	0,86
lokalni odbori političnih strank	4,3	17,6	39,4	30,1	8,6	3,21	0,97
višje ravni oblasti – nacionalna oblast	14,0	34,8	33,7	14,3	3,1	2,58	1,00
druge občine	0,6	11,7	43,7	34,5	9,5	3,41	0,84
sindikati	0,6	5,7	22,5	33,8	37,4	4,02	0,94
lokalna podjetja	7,0	27,0	43,5	18,1	4,4	2,86	0,94

	zelo močan	močan	nekaj	malo	nič	povprečna vrednost	st. odklon
nacionalna in mednarodna podjetja	2,5	14,8	37,0	30,8	15,0	3,41	0,99
religiozne skupine/cerkev	2,1	10,9	33,4	37,6	16,0	3,55	0,95
lokalne (prostovoljne) organizacije	6,4	20,4	43,8	25,2	4,2	3,01	0,94

Rezultati v Tabeli 19 nedvoumno kažejo izrazito centralno vlogo župana v lokalnem političnem sistemu. Povprečna vrednost 1,45 ter podatek, da kar 94,5 odstotka svetnikov vpliv župana ocenjuje kot zelo močan ali močan, potrjujeta visoko stopnjo personalizacije lokalne oblasti. Župan je v percepciji svetnikov osrednji nosilec odločanja in ključni usmerjevalec občinske politike, kar kaže na močno izvršilno središče znotraj institucionalne strukture občine.

Na drugem mestu po zaznanem vplivu se nahaja direktor občinske uprave (2,22), kar nakazuje pomembno vlogo profesionalne administracije pri oblikovanju in izvajanju lokalnih politik. Šele za tem sledi občinski svet kot kolektivni organ (2,31). Ta podatek je posebej pomenljiv, saj kaže, da svetniki lastni instituciji pripisujejo manjši vpliv kot izvršilnemu in administrativnemu vodstvu. Takšna razporeditev zaznanega vpliva odpira vprašanje razmerja med formalno pristojnostjo predstavniškega telesa in dejansko koncentracijo moči v rokah izvršilnih akterjev.

Delovna telesa občinskega sveta (2,89) ter politične stranke oziroma liste v občinskem svetu (2,86) so umeščene v območje srednje zaznanega vpliva. Še izrazitejši je podatek, da svetniki lastni osebni vpliv ocenjujejo s povprečno vrednostjo 3,07, kar pomeni, da večina sebe dojema kot akterje z razmeroma omejenim individualnim vplivom.¹⁴ Takšna

14 Slednje smo ugotovili, da je tudi eden izmed razlogov občinskih svetnikov za odločitev umika iz politike.

samoocena kaže na prevlado kolektivnih in izvršilnih struktur nad individualnim delovanjem posameznih izvoljenih predstavnikov.

Na nadlokalni ravni je vpliv nacionalne oblasti ocenjen z vrednostjo 2,58, kar pomeni, da svetniki prepoznavajo njeno relevantnost, vendar je ne dojemajo kot neposredno dominantno v vsakodnevem delovanju občine. Druge občine (3,41), nacionalna in mednarodna podjetja (3,41), religiozne skupine (3,55) ter sindikati (4,02) so ocenjeni kot akterji z razmeroma majhnim vplivom. Lokalna podjetja (2,86) in lokalne prostovoljne organizacije (3,01) zasedajo sredino lestvice, kar pomeni, da svetniki priznavajo njihovo prisotnost in določeno vlogo v lokalnem prostoru, vendar jim ne pripisujejo odločilne moči pri usmerjanju občinske politike.

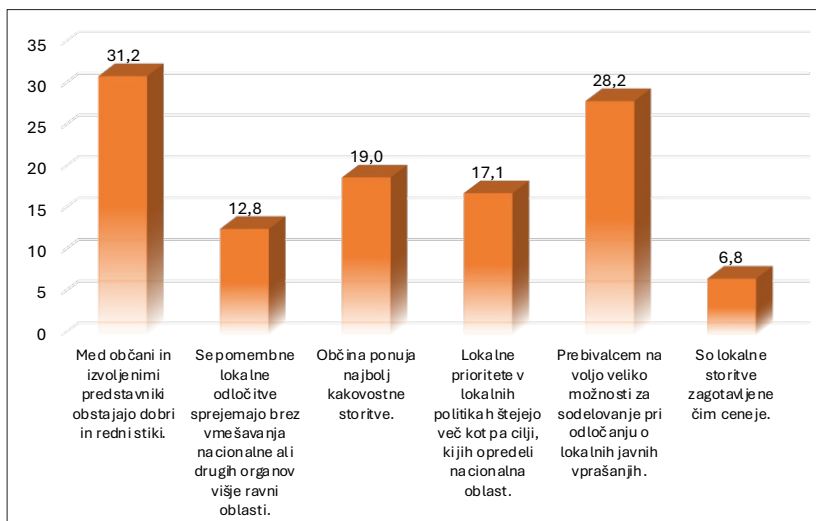
Če te ugotovitve umestimo v širši okvir razprav o omrežnem upravljanju, rezultati kažejo razmeroma hierarhično zaznavo razmerij moči. Kljub teoretičnim poudarkom o horizontalnosti in vključevanju različnih deležnikov svetniki lokalni politični sistem še vedno dojemajo kot izrazito osredotočen na izvršilno vodstvo, medtem ko je vpliv drugih akterjev, zlasti civilnodružbenih, ocenjen kot sekundaren.

V nadaljevanju analiziramo, kako slovenski občinski svetniki konceptualizirajo vlogo lokalne skupnosti ter katere normativne in funkcionalne poudarke postavljajo v ospredje. Posebej nas zanima, ali lokalno raven razumejo predvsem kot prostor zagotavljanja storitev in učinkovitega upravljanja ali kot politično skupnost, utemeljeno na participaciji, odnosih in skupni identiteti. Ob tem se analiza navezuje tudi na širša vprašanja vrednotenja javnih storitev, transparentnosti, zaznav korupcije in ravni zaupanja, saj ti elementi pomembno sooblikujejo razumevanje lokalne oblasti kot institucionalnega in družbenega prostora.

Rezultati (Graf 6) kažejo jasno prevlado normativno-participativnega razumevanja lokalne skupnosti. Največji delež svetnikov (31,2 odstotka) kot eno izmed dveh najpomembnejših vlog izpostavlja zagotavljanje dobrih in pristnih stikov med občani in izvoljenimi predstavniki. Takšna opredelitev poudarja interpersonalno dimenzijo lokalne demokracije ter razumevanje občine kot prostora neposrednega stika, dostopnosti

in medsebojnega zaupanja. Lokalna raven je v tej perspektivi predvsem skupnost odnosov, kjer je kakovost komunikacije med volivci in predstavniki ključna vrednota političnega delovanja.

Graf 6: Najpomembnejša vloga lokalne skupnosti po mnenju občinskih svetnikov (v odstotkih)



Druga najpogostejše izbrana vloga (28,2 odstotka) poudarja omogočanje sodelovanja prebivalcev pri oblikovanju lokalnih javnih vprašanj. Tudi ta rezultat potrjuje močno participativno usmerjenost svetnikov in je v neposredni povezavi s Stokerjevo (2011) tezo, da je temelj sodobne lokalne oblasti aktivacija skupnosti. Lokalna oblast ni razumljena zgolj kot izvajalka nalog, temveč kot platforma za vključevanje prebivalcev v procese odločanja. Skupaj obe najpogostejše izbrani kategoriji sestavljata večinsko interpretacijo lokalne skupnosti kot demokratičnega prostora sodelovanja in neposredne vključenosti.

Razvojna funkcija občine (19 odstotkov) ter poudarjanje lokalnih prioritet pred nacionalnimi (17,1 odstotka) kažeta, da je ekonomsko-razvojna dimenzija pomembna, vendar sekundarna glede na participativne in odnosne vidike. Svetniki sicer prepoznavajo pomen gospodarskega

razvoja in zagovarjanja lokalnih interesov, vendar te naloge ne prevladujejo v njihovem normativnem razumevanju bistva lokalne skupnosti. To nakazuje, da razvoj dojemajo kot pomembno funkcijo, a ne kot osrednji identitetni element lokalne oblasti.

Najmanj pogosto (6,8 odstotka) je kot ena ključnih vlog izpostavljeno zagotavljanje cenovne učinkovitosti. Ta podatek je posebej pomenljiv, saj kaže, da svetniki lokalne skupnosti ne razumejo primarno kot upravljske ali menedžerske entitete, temveč kot politično in družbeno skupnost. Ekonomika delovanja in racionalizacija stroškov sicer ostajata relevantni, vendar nimata simbolne teže, primerljive z vrednotami participacije, bližine in zastopanja interesov skupnosti.

Pri stališčih do javnih storitev je mogoče zaznati kombinacijo pragmatične odprtosti do tržnih mehanizmov in hkratne socialne občutljivosti glede zagotavljanja dostopnosti. Občinski svetniki so stopnjo strinjanja z izbranimi trditvami ocenjevali na petstopenjski lestvici, kjer je vrednost 1 pomenila »zelo se strinjam«, vrednost 5 pa »zelo se ne strinjam«. Nižja povprečna vrednost tako pomeni višjo stopnjo strinjanja s posamezno trditvijo.

Tabela 20: Stališča občinskih svetnikov do javnih storitev (v odstotkih)

	zelo se strinjam	strinjam se	ni se strinjam niti se ne strinjam	ne strinjam se	zelo se ne strinjam	povprečna vrednost	st. odklon
Ljudje, ki se odločijo živeti zunaj urbanih območij, morajo biti pripravljeni na slabši dostop do javnih storitev.	7,4	28,8	20,1	33,4	10,4	3,10	1,15
Občani bi morali imeti možnost izbire med javnimi in zasebnimi izvajalci javnih storitev.	12,9	49,7	23,0	11,7	2,7	2,42	0,95

	zelo se strinjam	strinjam se	ni se strinjam niti se ne strinjam	ne strinjam se	zelo se ne strinjam	povprečna vrednost	st. odklon
Konkurenca med ponudniki storitev izboljšuje kakovost javnih storitev.	25,0	55,7	12,7	5,5	1,1	2,02	0,83
Ni veliko koristi od prenosa storitev na zunanje izvajalce ali privatizacijo storitev.	8,1	25,1	41,8	21,3	3,7	2,67	0,96

Najvišjo stopnjo soglasja dosega trditev, da konkurenca med ponudniki izboljšuje kakovost javnih storitev. S to trditvijo se strinja 80,7 odstotka svetnikov, povprečna vrednost pa znaša 2,02, kar kaže na razmeroma enotno podporo ideji, da pluralnost ponudnikov prispeva k večji učinkovitosti in kakovosti. Podobno 62,6 odstotka vprašanih podpira možnost izbire med javnimi in zasebnimi izvajalci (povprečje 2,42). Oba rezultata nakazujeta odprtost do kombiniranih oziroma pluralnih modelov izvajanja javnih storitev, kjer se javni in zasebni akterji lahko dopolnjujejo.

Hkrati je zaznati določeno mero zadržanosti do privatizacijskih procesov. Trditev, da ni veliko koristi od prenosa storitev na zunanje izvajalce ali privatizacije, dosega povprečno vrednost 2,67, pri čemer kar 41,8 odstotka svetnikov zavzema nevtralno stališče. Ta razmeroma visok delež neopredeljenih kaže na ambivalentnost oziroma previdnost pri presoji dolgoročnih učinkov privatizacije. Svetniki torej podpirajo konkurenco in izbiro, vendar niso izrazito ideološko zavezani prenosu storitev iz javnega v zasebni sektor.

Posebej pomenljiv je odnos do teritorialne enakosti. Večina svetnikov zavrača trditev, da bi morali prebivalci zunaj urbanih območij sprejeti slabši dostop do javnih storitev. Povprečna vrednost 3,1 kaže, da prevladuje ne-strinjanje, saj 43,8 odstotka vprašanih izraža negativno stališče do takšne diferenciacije dostopa. Ta rezultat potrjuje normativno zavezanost načelu enake obravnave prebivalcev ne glede na kraj bivanja ter razumevanje javnih storitev kot temeljne komponente socialne kohezije.

Celotna struktura odgovorov tako razkriva razmeroma uravnoteženo pozicijo: svetniki so odprti do konkurenčnih in pluralnih modelov izvajanja storitev, vendar obenem ohranjajo občutljivost za vprašanja dostopnosti in pravičnosti. Javni sektor ni razumljen kot monopolni izvajalec, a tudi ne kot zgolj regulator tržnih procesov; prej kot nosilec odgovornosti za zagotavljanje kakovostnih in teritorialno enakovredno dostopnih storitev v okviru kombiniranih institucionalnih rešitev.

Lokalno upravo pri njenem vsakdanjem delovanju vodijo različne normativne usmeritve, ki določajo, katere vrednote imajo prednost pri sprejemanju odločitev in upravljanju javnih zadev. Razprava o vrednotah v javni upravi je tesno povezana z vprašanjem legitimnosti oblasti, saj prav izbira in hierarhija vrednot pomembno oblikujeta način, kako se javna oblast odziva na potrebe skupnosti. Že mednarodna študija vrednot v politiki (Jacob 1971) je pokazala, da normativni vzorci lokalnih vodij pomembno vplivajo na razvojne zmožnosti skupnosti. Na podlagi več kot tisoč intervjujev so raziskovalci ugotovili, da med lokalnimi vodji v štirih državah obstajajo določene podobnosti, vendar razlike med državami ne omogočajo enoznačnih in univerzalnih sklepov. Delovanje lokalnih vodij je namreč pogojeno s specifičnimi institucionalnimi in političnimi konteksti, zlasti z razmerjem med lokalno in nacionalno ravni oblasti. Kljub tem omejitvam študija predstavlja pomemben metodološki in organizacijski preboj ter še danes velja za enega temeljnih modelov mednarodno primerjalnega raziskovanja javnih politik (Cameron 1972, 297).

V tem okviru smo občinske svetnike prosili, naj razvrstijo izbrane vrednote glede na njihovo pomembnost pri javnem odločanju in upravljanju. Nižja povprečna vrednost pomeni višjo prioriteto, saj označuje, da je bila posamezna vrednota pogostejše uvrščena na prvo mesto. Takšen pristop omogoča vpogled v implicitno hierarhijo administrativnih načel, ki usmerjajo razumevanje dobrega upravljanja na lokalni ravni.

Rezultati kažejo, da ima v percepciji slovenskih občinskih svetnikov najvišjo prioriteto transparentnost (2,57). Odprtost in zagotavljanje verodostojnosti procesov odločanja sta tako prepoznana kot temeljni

normativni vodili lokalne oblasti. Sledi enaka obravnava vseh interesov in državljanov (2,86), kar poudarja pomen pravičnosti in nepristranskosti. Na tretjem mestu je učinkovitost oziroma doseganje konkretnih rezultatov (3,05), kar kaže, da je uspešnost delovanja pomembna, vendar ne prevladujoča vrednota.

Nižje sta uvrščeni stroga vezanost na pravne postopke oziroma formalna razsežnost vladavine prava (3,23) ter maksimalna uporaba vseh razpoložljivih virov za doseganje največjega učinka (3,29). Obe vrednoti sta sicer prisotni, vendar ne predstavljata osrednjega normativnega sidrišča lokalnega upravljanja. Zlasti dejstvo, da pravna formalnost ni na vrhu lestvice, nakazuje, da svetniki vlogo prava razumejo kot okvir delovanja, ne pa kot primarno merilo kakovosti odločanja.

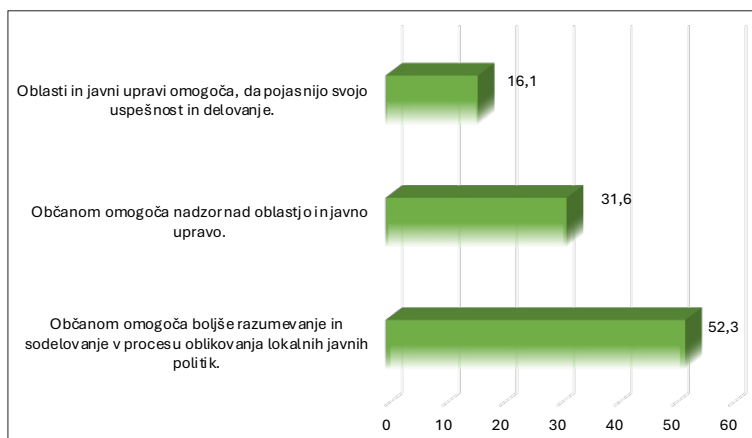
Ugotovitve potrjujejo tezo administrativne teorije (Bogason in Toonen 1998), da je konsistentnost administrativnih vrednot ključna za legitimnost upravljanja. Wiatr (2018) poudarja, da kakovost upravljanja temelji na regulaciji, pravni državi in učinkovitosti; vendar rezultati v slovenskem primeru kažejo nekoliko drugačno normativno poudarjenost. Svetniki dajejo prednost transparentnosti in pravičnosti, torej vrednotama, ki sta tesno povezani z zaupanjem in percepcijo legitimnosti, medtem ko sta formalna legalnost in instrumentalna racionalnost relativno manj izpostavljeni. Takšna razporeditev nakazuje, da lokalno upravljanje primarno razumejo kot proces, ki mora biti odprt in pravičen, šele nato kot tehnično-optimizacijski mehanizem za maksimiranje učinkov.

V sodobnih demokracijah je kakovost upravljanja tesno povezana z regulativno kakovostjo, vladavino prava, učinkovitostjo oblasti in nadzorom nad korupcijo (Wiatr 2018, 7–8). Administrativna teorija poudarja, da je za legitimnost upravljanja ključna konsistentnost administrativnih vrednot, saj prav te omogočajo preoblikovanje formalne moči v družbeno priznano avtoriteto (Bogason in Toonen 1998). V tem okviru imata posebno mesto načeli odprtosti in transparentnosti. Kot poudarjajo Brezovšek in drugi (2014), je odprtost širši koncept od transparentnosti, saj poleg dostopnosti informacij vključuje tudi aktivno, dvosmerno komunikacijo med upravo in uporabniki.

Odprtost uprave je obenem eden izmed pogojev za vzpostavljanje zaupanja v politične in administrativne institucije (Haček in Brezovšek 2014). Gamson (1968, 42) zaupanje opredeli kot »ustvarjalca kolektivne moči«, ki oblastem omogoča sprejemanje odločitev brez stalne uporabe prisile ali pridobivanja eksplicitnega soglasja za vsak posamezen ukrep. V sodobnih demokracijah, kjer državljani formalno nadzorujejo oblast, je prav zaupanje tisto, ki predstavnikom omogoča zasledovanje dolgoročnih ciljev tudi takrat, ko ti kratkoročno presegajo neposredne interese volilnega telesa (Mishler in Rose 1997; 2001).

V tem kontekstu so občinski svetniki odgovarjali na vprašanje, kaj razumejo kot najpomembnejši cilj transparentnosti v svoji občini. Rezultati, prikazani v Grafu 7, kažejo jasno prevlado participativnega razumevanja transparentnosti. Večina vprašanih (52,3 odstotka) meni, da je njen ključni namen omogočiti občanom boljše razumevanje in sodelovanje pri oblikovanju lokalnih javnih politik. Transparentnost je torej primarno razumljena kot mehanizem vključevanja, ne zgolj kot instrument nadzora ali legitimizacije oblasti.

Graf 7: Stališča občinskih svetnikov do transparentnosti (v odstotkih)



Dodatnih 31,6 odstotka svetnikov poudarja nadzorstveno funkcijo transparentnosti, torej možnost, da občani nadzorujejo oblast in javno

upravo. Ta vidik je skladen s klasičnim demokratičnim razumevanjem transparentnosti kot varovalke pred zlorabami moči. Manjši delež (16,1 odstotka) svetnikov vidi njen temeljni namen v pojasnjevanju uspešnosti in delovanja oblasti, kar pomeni, da komunikacijsko-legitimacijska dimenzija v percepciji svetnikov ni v ospredju.

Struktura odgovorov kaže, da slovenski občinski svetniki transparentnost razumejo predvsem kot orodje participativne demokracije. Nadzor in razlaga delovanja sta pomembna, vendar sekundarna cilja. Takšna normativna orientacija potrjuje tezo, da odprtost in vključevanje predstavljata temelj zaupanja ter legitimnosti lokalnega upravljanja.

Transparentnost in korupcija sta konceptualno tesno povezani, saj se transparentnost pogosto obravnava kot eden ključnih mehanizmov preprečevanja zlorabe javne funkcije. V literaturi je korupcija opredeljena kot ena osrednjih patologij sodobnih demokracij. Treisman (2000, 399) jo definira kot »zlorabo javne funkcije za zasebno korist«, Banerjee in drugi (2012, 6) pa poudarjajo, da gre za kršitev pravil s strani izvoljenega predstavnika za zasebni interes, pri čemer je presoja, kaj je koruptivno ravnanje, vedno odvisna od normativnega okvira. V post-socialističnih državah je korupcija pogosto razumljena kot ena ključnih ovir konsolidacije demokracije in tržnega gospodarstva (Shleifer 1997).

Tabela 21: Stališča občinskih svetnikov do korupcije (v odstotkih)

	zelo se strinjam	strinjam se	ni se strinjam ni se ne strinjam	ne strinjam se	zelo se ne strinjam	povprečna vrednost	st. odklon
V javnih službah moje občine je prisotna korupcija.	9,1	15,4	24,9	36,0	14,6	3,31	1,17
Med izvoljenimi politiki moje občine je prisotna korupcija.	7,7	16,8	24,9	33,0	17,6	3,36	1,18

	zelo se strinjam	strinjam se	niti se strinjam niti se ne strinjam	ne strinjam se	zelo se ne strinjam	povprečna vrednost	st. odklon
V moji občini lahko politični funkcionarji, ki kršijo zakon in so vpleteni v korupcijo, to storijo brez strahu pred pravnimi posledicami ali publiciteto, ki bi jim škodovala.	8,3	14,7	17,7	34,1	25,1	3,53	1,24
V moji občini obstoječi mehanizmi integritete uspešno zajeziijo korupcijo.	4,8	41,0	24,1	18,4	11,6	2,91	1,12

Empirični podatki (Tabela 21) o zaznani prisotnosti korupcije v slovenskih občinah kažejo relativno nizko stopnjo zaznane razširjenosti. Polovica svetnikov (50,6 odstotka) zavrača trditve, da je v javnih službah njihove občine prisotna korupcija (povprečje 3,31), enak delež pa zavrača njeno prisotnost med izvoljenimi politiki (3,36). Še izrazitejše je zavračanje trditve, da bi politični funkcionarji lahko kršili zakon brez strahu pred pravnimi posledicami ali negativno publiciteto: 59,2 odstotka vprašanih se s tem ne strinja (povprečje 3,53).

Hkrati 45,8 odstotka svetnikov meni, da obstoječi mehanizmi integritete uspešno zajeziijo korupcijo (povprečje 2,91), kar kaže na zmerno institucionalno zaupanje v preventivne in nadzorne mehanizme. Čeprav ne gre za izrazito optimistično sliko, rezultati vendarle nakazujejo, da večina svetnikov lokalno raven dojema kot relativno stabilno in normativno urejeno okolje, v katerem korupcija ni sistemsko razširjena.

V luči teorij zaupanja (Gamson 1968; Mishler in Rose 1997) takšna percepcija predstavlja pomemben pogoj za učinkovito delovanje lokalne oblasti. Če je zaznava korupcije nizka in mehanizmi integritete veljajo za vsaj deloma učinkovite, je večja verjetnost, da se oblikuje pozitivna spirala zaupanja, ki omogoča stabilno in legitimno upravljanje. Nasprotno bi visoka zaznava korupcije spodkopala legitimnost institucij ter otežila delovanje demokratičnega sistema.

Zaupanje predstavlja enega ključnih pogojev delovanja demokratičnih institucij. Mishler in Rose (1997; 2001) poudarjata, da prav zaupanje omogoča izvoljenim predstavnikom, da sledijo dolgoročnim ciljem tudi v okoliščinah začasnega nezadovoljstva javnosti. Demokratično upravljanje namreč ne more temeljiti zgolj na formalnih pravilih in nadzoru, temveč zahteva določeno stopnjo legitimacijskega kapitala, ki oblastem omogoča stabilno in učinkovito delovanje.

Tabela 22: Stopnja zaupanja občinskih svetnikov različnim akterjem

	zelo visoko	visoko	zmerno	nizko	zelo nizko	povprečna vrednost	st. odklon
župan	27,8	29,5	24,0	10,3	8,3	2,42	1,23
občinski svetniki politične stranke/liste, s katere prihaja svetnik	30,9	47,2	19,8	1,7	0,3	1,93	0,78
občinski svetniki ostalih političnih strank/list	1,6	17,1	59,1	17,6	4,6	3,06	0,77
delovna telesa	3,2	30,3	49,2	14,7	2,6	2,83	0,81
direktor občinske uprave	18,3	31,8	33,1	11,1	5,7	2,54	1,09
javni uslužbenci, zaposleni v občini	5,1	41,3	41,5	9,6	2,5	2,63	0,82
lokalni odbor politične stranke, iz katere prihaja svetnik	19,9	44,3	29,1	5,0	1,8	2,24	0,89
višje ravni oblasti (nacionalna oblast)	3,0	15,8	51,2	23,4	6,7	3,15	0,87

Občinski svetniki so stopnjo zaupanja do različnih akterjev ocenjevali na lestvici od 1 do 5, kjer vrednost 1 pomeni »zelo visoko« zaupanje, vrednost 5 pa »zelo nizko«. Rezultati kažejo jasno diferenciacijo med različnimi ravnmi in akterji oblasti.

Najvišjo stopnjo zaupanja svetniki izražajo do kolegov iz lastne politične opcije (povprečje 1,93), pri čemer jih 78,1 odstotka navaja visoko ali zelo visoko zaupanje. Visoko zaupanje je zaznati tudi do lokalnih odborov lastne politične stranke (2,24) ter do župana (2,42), kjer 57,3 odstotka vprašanih izraža visoko ali zelo visoko stopnjo zaupanja. Ti rezultati kažejo na relativno koheziven notranji institucionalni prostor,

v katerem prevladuje zaupanje znotraj lastnih političnih mrež in do ključnega izvršilnega akterja.

Zaupanje do profesionalne administracije je zmerno pozitivno. Direktor občinske uprave dosega povprečno vrednost 2,54, javni uslužbenci pa 2,63. To kaže, da občinski svetniki administrativni ravni pripisujejo razmeroma stabilno, čeprav ne izrazito visoko stopnjo zaupanja. Delovna telesa občinskega sveta (2,83) ter svetniki drugih političnih strank oziroma list (3,06) so ocenjeni bolj zadržano, kar odraža določeno politično distanco in konkurenco znotraj predstavniškega telesa.

Najnižjo stopnjo zaupanja med navedenimi akterji dosega nacionalna oblast (3,15), kar potrjuje razmeroma kritičen odnos do višjih ravni oblasti. Lokalna raven je tako v percepciji svetnikov zaznana kot bolj zaupanja vredna in bližja, medtem ko je zaupanje v centralne institucije šibkejše.

Posebno pozornost zasluži tudi kontrolno vprašanje o splošnem zaupanju v ljudi. Na lestvici od 0 »ne moreš biti preveč previden« do 10 »večini ljudi je mogoče zaupati« povprečna vrednost znaša 5,34, kar kaže na uravnotežen profil med zaupanjem in previdnostjo. Polovica vprašanih (50,7 odstotka) se nagiba k previdnosti, 34 odstotkov izraža splošno zaupanje, 15,3 odstotka pa zavzema nevtralen položaj. Ta razporeditev potrjuje Mishlerjevo in Roseovo (1997, 419) tezo o »dvo-reznem meču« zaupanja: demokracija zahteva določeno raven zaupanja, vendar hkrati predpostavlja tudi zdravo mero skepse in nadzora.

Če te ugotovitve povežemo z analizami transparentnosti in zaznane korupcije, se izriše razmeroma konsistentna slika. Transparentnost in nadzor nad korupcijo sta konceptualno tesno povezana, saj korupcija spodkopava zaupanje in lahko sproži začarani krog delegitimacije oblasti (Muller in Jukam 1977). Nasprotno pa visoka raven odprtosti in učinkoviti mehanizmi integritete lahko ustvarijo »krepostno spiralo« zaupanja (Gamson 1968), v kateri legitimnost spodbuja podporo, ta pa nadalje krepi institucionalno stabilnost.

Empirični podatki kažejo relativno pozitivno institucionalno percepcijo na lokalni ravni, zlasti znotraj lastnih političnih krogov in do župana, ob hkratni zadržanosti do širšega političnega prostora in nacionalnih institucij. Splošno zaupanje v ljudi ostaja zmerno, kar kaže na realističen, ne idealiziran pogled svetnikov na družbeno okolje, v katerem delujejo.

Skupaj z ugotovitvami o vrednotah upravljanja, transparentnosti in zaznani korupciji rezultati kažejo, da slovenski občinski svetniki lokalno oblast razumejo kot relativno legitimno, normativno utemeljeno in institucionalno stabilno raven oblasti, ki pa deluje v širšem kontekstu omejenega splošnega zaupanja in previdnosti. Takšen profil odpira nadaljnje vprašanje, kako svetniki dojemajo samo naravo lokalne demokracije. Ali jo razumejo predvsem kot reprezentativni mehanizem, participativni prostor ali kot kombinacijo obeh dimenzij? Temu vprašanju se posvečamo v nadaljevanju.

4.5 Razumevanje in vrednotenje lokalne demokracije med občinskimi svetniki

V nadaljevanju analize preučujemo stališča občinskih svetnikov o delovanju lokalne demokracije. Gre za izjemno pomembno tematiko, saj so občinski sveti predstavniška telesa in kot taka temeljna institucija predstavniške demokracije na lokalni ravni. Klasični model predstavniške demokracije poudarja predvsem (i) pravico posameznika do sodelovanja na splošnih volitvah ter preko tega procesa agregacijo interesov, ki naj bi služili kot smernice delovanja vodstvenim organom, in (ii) odgovornost predstavniških in izvršilnih organov do občanov. Heinelt (2013, 85) ob tem upravičeno zastavlja vprašanje, ali občinski svetniki predstavniško demokracijo razumejo zgolj v njenem ožjem, »mandatnem« smislu, ali pa se nagibajo k širšim oblikam demokratičnega delovanja, ki presegajo okvirje volitev.

Za razumevanje tega vprašanja je ključno poznavanje temeljnih normativnih prepričanj občinskih svetnikov. Teoretsko ozadje takšnih prepričanj poglobljeno obravnava Barber (1984), ki razlikuje med »tanko« in »močno« demokracijo. Liberalna oziroma »tanka« demokracija po njegovem temelji na radikalni premisi, da je »človek sam«, kar pomeni, da politično delovanje izhaja iz individualnih interesov in racionalne izbire (Barber 1984, 68). Takšen model vodi v obliko radikalnega individualizma in v razumevanje politike kot procesa agregacije zasebnih interesov, ločenega od širšega socialnega razumevanja človeške narave (Barber 1984, 68; Heinelt 2013, 85–86). Nasprotno pa »močna« demokracija predstavlja participativni ideal, ki poudarja samoupravo ljudi in aktivno vključevanje državljanov v oblikovanje politik (Barber 1984, 117 in 151). V tem okviru državljanji niso zgolj volivci, temveč soustvarjalci javnega dobra. Kljub konkurenčnim interesom lahko s pomočjo javnega dialoga dosežejo obojestransko korist in skupnostno življenje (Barber 1984, 118). Socialna narava človeka se v tem modelu izraža skozi oblikovanje javnega jezika, ki omogoča preoblikovanje zasebnih interesov v skupno dobro (Barber 1984, 119, 215). Obe konceptiji demokracije temeljita na različnih aksiomatskih predpostavkah o človeški naravi, vendar se v praksi pogosto dopolnjujeta (Heinelt 2010), zlasti, kadar širše vključevanje državljanov spremlja ohranjanje vloge izvoljenih predstavnikov pri končnem odločanju (Heinelt 2013).

V sodobnih razpravah o lokalni demokraciji se tako razlikujeta tradicionalna predstavniška in novejša participativna oblika (Sweeting in Copus 2011). Prva temelji na izvolitvi predstavnikov, ki zastopajo državljanke v odločevalskih telesih (Haus in Sweeting 2006), druga pa se je okrepila z deliberativnim obratom v demokratični teoriji (Goodin 2008) in kritiko omejenosti sodelovanja zgolj na volilni dan (Pateman 1970). Participativna demokracija spodbuja javne razprave, konsenzualno oblikovanje rešitev ter uvajanje »mikrodeliberativnih inovacij« (Goodin 2008, 2), kot so zbori občanov, posvetovalni referendumi, žirije občanov ali participativni proračun (Smith 2005). Ta razvoj ni nadomestil predstavniške demokracije, temveč jo je dopolnil (Sweeting in Copus 2013).

Empirični del raziskave je bil usmerjen v ugotavljanje, kateri koncept lokalne demokracije prevladuje v razumevanju občinskih svetnikov. Svetniki so na lestvici od 1 »izredno pomembno« do 5 »sploh ni pomembno« ocenili pomembnost trditev, ki izražajo bodisi predstavniški bodisi participativni model demokracije.

Rezultati v Tabeli 23 kažejo izrazito naklonjenost participativnemu konceptu. Povprečna vrednost participativnih trditev znaša 2,07, medtem ko predstavniški koncept dosega povprečje 2,80. Najvišjo podporo med vsemi trditvami prejme zahteva po javni razpravi pred sprejetjem pomembnih odločitev (1,9), pri čemer več kot 80 odstotkov svetnikov to ocenjuje kot zelo ali izredno pomembno. Podobno visoko podporo prejme trditev, da bi morali prebivalci imeti možnost izraziti svoja stališča pred sprejetjem odločitev (2,07), ter trditev o aktivnem in neposrednem sodelovanju občanov pri pomembnih lokalnih odločitvah (2,25).

Nasprotno sta trditvi, ki odražata klasično predstavniško logiko, deležni zmernejše podpore. Ideja, da naj politični predstavniki sprejemajo odločitve neodvisno od trenutnih stališč občanov, dosega povprečno vrednost 2,96, kar kaže na relativno zadržan odnos do koncepta avtonomnega predstavnštva. Nekoliko večjo podporo prejema poudarek na odločilni vlogi rezultatov lokalnih volitev pri določanju politik (2,63), vendar tudi ta ne dosega ravni participativnih elementov.

Ti podatki kažejo, da občinski svetniki lokalno demokracijo razumejo predvsem kot proces, ki presega zgolj volilni mandat. Volitve so pomembne, vendar niso razumljene kot edini ali zadostni mehanizem demokratične legitimacije. V ospredju je normativna zahteva po javni razpravi, vključevanju in dialogu, kar je skladno z deliberativnim razumevanjem demokracije (Habermas 1996; Heinelt 2013).

Tabela 23: Stališča občinskih svetnikov do delovanja lokalne demokracije (v odstotkih)

		izredno pomembno	zelo pomembno	nekoliko pomembno	malo pomembno	sploh ni pomembno	povprečna vrednost	st. odklon	povprečna vrednost po posameznih konceptih
predstavniška demokracija	Politični predstavniki naj sprejemajo odločitve, ki se jim zdijo pravilne, neodvisno od trenutnih stališč občanov.	5,8	29,7	35,5	20,9	8,0	2,96	1,03	2,80
	Rezultati lokalnih volitev bi morali biti najpomembnejši dejavnik pri določanju lokalnih politik.	9,5	40,1	32,7	13,2	4,6	2,63	0,98	
participativna demokracija	Prebivalci bi morali aktivno in neposredno sodelovati pri sprejemanju pomembnih lokalnih odločitev.	17,1	49,3	26,7	5,6	1,4	2,25	0,85	2,07

Primerjava z raziskavo iz obdobja 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 134) kaže vsebinsko kontinuiteto, čeprav je metodologija merjenja različna. Tudi v prejšnji raziskavi so občinski svetniki izraziteje podpirali vključevanje lokalnih akterjev v razpravo in zavračali omejevanje vpliva občanov zgolj na volitve. Sedanja analiza potrjuje in dodatno utrjuje ugotovitev, da med svetniki prevladuje participativna dimenzija v razumevanju lokalne demokracije. Hkrati rezultati ne kažejo na zavračanje predstavniskega modela, temveč na njegovo dopolnjevanje s participativnimi elementi, kar potrjuje Heineltovo (2010) tezo o komplementarnosti obeh konceptov.

Skupaj z ugotovitvami iz prejšnjih poglavij o poudarjanju transparentnosti, nizki zaznani razširjenosti korupcije ter relativno visokem institucionalnem zaupanju na lokalni ravni se izriše normativno konsistentna podoba. Občinski svetniki lokalno demokracijo razumejo kot kombinacijo predstaviškega mandata in širšega vključevanja občanov, pri čemer ima slednje v njihovem vrednostnem sistemu izrazito pomembno mesto.

Takšno razumevanje usmerja pozornost k temu, kako svetniki v praksi pridobivajo informacije o javnem mnenju in kako se odzivajo na pričakovanja občanov. Tem vidikom se posvečamo v nadaljevanju, kjer prehajamo od normativnih opredelitev lokalne demokracije k analizi tega, kako občinski svetniki zaznavajo in uporabljajo mehanizme za pridobivanje informacij o javnem mnenju ter s pomočjo katerih komunikacijskih kanalov gradijo odnos z občani. Ta premik je vsebinsko pomemben: v prejšnjem razdelku se je pokazalo, da svetniki lokalno demokracijo razumejo izrazito participativno in deliberativno, zlasti skozi poudarek javne razprave ter možnosti, da prebivalci izrazijo stališča pred sprejemom pomembnih odločitev. V nadaljevanju zato preverjamo, ali se takšna normativna orientacija odraža tudi v izboru instrumentov, s katerimi svetniki spremljajo javno mnenje in omogočajo vključevanje občanov.

Podatki v Tabeli 24 kažejo, da svetniki za kot najbolj uporabne prepoznavajo instrumente, ki omogočajo neposreden stik z občani ali prinašajo jasen, »neposreden« signal preferenc. Najvišjo oceno uporabnosti ima posvetovanje s skupinami občanov (povprečje 1,9), pri čemer kar 88,4 odstotka svetnikov meni, da je to (zelo) uporabno. Podobno visoko so ocenjene tudi pritožbe občanov (1,98) ter javna srečanja (1,98), kar kaže, da svetniki posebej cenijo kanale, ki so zasidrani v vsakodnevni interakcijah in omogočajo sprotno zaznavanje problemov, potreb ter nezadovoljstva. V tem smislu pritožbe in srečanja delujejo kot »senzor« lokalne politike: ne gre nujno za reprezentativno merjenje, temveč za hitro in konkretno povratno informacijo.

Tabela 24: Ocena uporabnosti instrumentov za obveščanje lokalnih politikov o javnem mnenju (v odstotkih)

	zelo uporabno	uporabno	niti uporabno niti neuporabno	neuporabno	zelo neuporabno	povprečna vrednost	st. odklon
glasovanje	24,4	56,9	14,7	3,0	0,9	1,99	0,77
sestanki strank	17,5	52,0	20,6	7,5	2,4	2,25	0,91
peticije	6,7	44,5	35,1	10,8	3,0	2,59	0,88
zasedanja občanov	19,9	58,1	18,1	2,9	0,9	2,07	0,76
javna srečanja	23,9	58,6	14,3	2,4	0,8	1,98	0,74
ankete o zadovoljstvu	16,4	52,2	22,9	5,8	2,7	2,26	0,89
pritožbe občanov	19,8	65,1	12,9	1,7	0,5	1,98	0,66
referendum	27,0	46,3	21,2	4,5	1,1	2,06	0,87
posvetovanje s skupinami občanov	23,0	65,4	10,5	0,9	0,1	1,90	0,61
časopisi, TV in drugi klasični mediji	12,1	46,9	30,7	7,5	2,8	2,42	0,89
družbena omrežja	13,1	46,3	29,9	7,2	3,4	2,41	0,92
participativni proračun	23,7	48,9	20,5	5,0	1,9	2,12	0,89

Visoko uporabnost dosejata tudi glasovanje (1,99) in referendum (2,06). Oba instrumenta predstavljata formaliziran izraz preferenc, zato ju svetniki prepoznavajo kot pomembna vira legitimacije, zlasti v primerih, ko je potrebno zaznati jasno večinsko voljo. Zasedanja občanov (2,07) prav tako sodijo med bolj ocenjene instrumente, kar dodatno potrjuje, da svetniki normativno in praktično valorizirajo neposredne, javne oblike razprave.

V sredini lestvice se pojavljajo ankete o zadovoljstvu (2,26) ter sestanki strank (2,25). Pri obeh je zaznati večjo razpršenost odgovorov, kar je razumljivo: ankete so lahko metodološko koristne, vendar pogosto zahtevajo resurse in strokovno izvedbo, strankarski sestanki pa prinašajo bolj interno, politično filtrirano sliko javnega mnenja. Peticije (2,59) so ocenjene bolj zadržano, kar lahko nakazuje, da jih svetniki razumejo kot selektiven in kampanjsko pogojen instrument, ki ne odraža nujno širšega javnega interesa, temveč mobilizacijo določenih segmentov prebivalstva.

Najmanj uporabni so, relativno gledano, klasični mediji (2,42) in družbena omrežja (2,41). Čeprav niso ocenjeni kot neuporabni, prevladuje ocena, da gre za posredne in manj zanesljive indikatorje javnega mnenja, verjetno zaradi selekcije tem, interpretativnih okvirjev in dinamike spletne polarizacije. Zanimivo je tudi, da je participativni proračun ocenjen z 2,12, kar kaže, da ga svetniki prepoznavajo kot relevanten instrument, vendar očitno ne kot primarni kanal za »merjenje« javnega mnenja, temveč bolj kot institucionalizirano participativno prakso, ki zgolj dopolnjuje druge oblike participacije. Celotna slika je tako skladna s prejšnjimi ugotovitvami o participativnem razumevanju demokracije: svetniki največ uporabnosti pripisujejo instrumentom, ki omogočajo dialog, javno razpravo in neposredno artikulacijo potreb, manj pa posrednim komunikacijskim tokovom.

Ko se osredotočimo na komunikacijske kanale, se hierarhija še jasneje premakne v prid neposrednim oblikam komuniciranja. Najvišje je ocenjena uradna komunikacija iz oči v oči (na primer uradne ure, zbori občanov) s povprečjem 1,72, pri čemer kar 89,6 odstotka svetnikov meni, da je ta kanal uporaben ali zelo uporaben. Tudi neformalna komunikacija iz oči v oči je ocenjena zelo visoko (1,92). Obe ugotovitvi potrjujeta, da svetniki lokalno politiko razumejo kot »politiko bližine«, kjer sta dostopnost in neposreden stik osrednja mehanizma reprezentacije in vključevanja.

Med medijsko posredovanimi kanali izstopajo lokalni časopisi (1,85), ki ostajajo pomemben komunikacijski vmesnik lokalne javnosti, ter občinske publikacije (1,99), kar je skladno z idejo lokalne oblasti kot informacijske infrastrukture skupnosti. Družbena omrežja (1,98) in e-pošta/novice (2,02) dosegajo razmeroma visoko oceno, kar kaže, da digitalni kanali niso marginalni, temveč se umeščajo kot pomembno dopolnilo tradicionalnim oblikam komunikacije, vendar brez prehitevanja neposrednega stika.

Tabela 25: Ocena uporabnosti različnih kanalov komuniciranja z občani (v odstotkih)

	zelo uporabno	uporabno	niti uporabno niti neuporabno	neuporabno	zelo neuporabno	povprečna vrednost	st. odklon
lokalni časopisi (tiskani ali spletni)	32,8	54,4	9,2	2,1	1,5	1,85	0,78
občinske publikacije	26,0	56,5	12,6	2,9	2,0	1,99	0,83
strankarske publikacije	4,5	29,8	43,3	17,4	5,1	2,89	0,92
lokalna TV	15,2	54,6	21,4	6,7	2,0	2,26	0,87
lokalni radio	17,2	59,6	18,4	3,1	1,7	2,13	0,79
družbena omrežja (na primer Facebook, X, Instagram)	27,7	54,3	12,2	4,0	1,7	1,98	0,85
e-pošta/novice	18,6	63,7	15,1	1,9	0,7	2,02	0,69
uradna komunikacija iz oči v oči (na primer uradne ure, zbori občanov)	40,6	49,0	8,5	1,6	0,3	1,72	0,71
neformalna komunikacija iz oči v oči	30,0	51,1	15,8	2,9	0,1	1,92	0,76

Izrazito nizko uporabnost v primerjavi z drugimi kanali dosežejo strankarske publikacije (2,89). To je pomemben indikator, saj kaže, da svetniki komunikacije z občani očitno ne razumejo primarno kot strankarsko posredovano, temveč kot širšo lokalno javno komunikacijo. Lokalna TV (2,26) in lokalni radio (2,13) sta ocenjena zmerno pozitivno, vendar brez izrazite prevlade.

Pri vprašanju operativnih zmožnosti komuniciranja je relevantna tudi razpoložljivost podpore. Dobra tretjina svetnikov poroča, da pomoč prejema od lokalne oblasti (28,9 odstotka), skoraj četrtina od politične stranke oziroma liste (23,9 odstotka), 12 odstotkov pa od osebne asistencije. Hkrati petina (20,7 odstotka) navaja, da nima nikakršne podpore. Ta podatek kaže na neenako razpoložljivost komunikacijskih virov, kar lahko vpliva na intenzivnost in profesionalizacijo komuniciranja ter posredno tudi na možnosti uresničevanja idealov odprtosti in participacije.

V zadnjem sklopu se analiza osredotoča na to, kako svetniki razumejo svojo vlogo pri pobudah za povečanje sodelovanja občanov. Rezultati v Tabeli 26 so izrazito naklonjeni aktivni in podporni vlogi svetnikov. Najvišjo stopnjo strinjanja dosegata trditvi, da bi morali imeti svetniki možnost odločanja o uvedbi participativnih pobud (povprečje 1,93) ter spremljanja rezultatov participativnih pobud (1,91). Skupaj to kaže, da svetniki participacijo razumejo kot institucionalno področje, za katerega naj nosijo odgovornost in ne le kot »dodatek« ali simbolno gesto.

Tabela 26: Strinjanje s trditvami o možnostih delovanja svetnikov pri pobudah za sodelovanje občanov (v odstotkih)

	zelo se strinjam	strinjam se	niti se strinjam niti se ne strinjam	ne strinjam se	zelo se ne strinjam	povprečna vrednost	st. odklon
odločanje za uvedbo participativnih pobud	26,6	56,9	13,9	2,1	0,5	1,93	0,73
osebno sodelovanje v participativnih pobudah	21,1	59,6	15,9	2,5	0,9	2,03	0,74
povezovanje različnih akterjev v participativne pobude (politiki, javni uslužbenci, civilna družba in občani)	20,3	62,5	14,7	1,9	0,7	2,00	0,69
spremljanje rezultatov participativnih pobud	22,2	66,8	8,9	1,9	0,3	1,91	0,64
podvomiti v idejo in dodano vrednost participativnih pobud	11,2	50,6	29,2	7,8	1,2	2,37	0,83
poskusiti sistematično vključiti participativne pobude v lokalno odločanje	18,0	62,7	15,6	3,0	0,8	2,06	0,72

Visoko podporo ima tudi povezovanje različnih akterjev v participativne pobude (povprečje 2,0) ter osebno sodelovanje svetnikov v teh pobudah (2,03). To je pomembno, ker kaže na razumevanje svetnika kot posrednika in koordinatorskega med politiko, upravo, civilno družbo in občani, kar se neposredno sklada z zgodnejšimi ugotovitvami o omrežnem upravljanju ter razumevanju lokalne oblasti kot prostora koordinacije in vključevanja.

Najbolj zadržan odnos se kaže pri trditvi, da bi morali svetniki imeti možnost podvomiti v idejo in dodano vrednost participativnih pobud (2,37). Čeprav tudi tu ne gre za odklonilen odnos, je razvidno, da svetniki v povprečju manj poudarjajo vlogo »skeptičnega varuha« in bolj vlogo spodbujevalca in upravljavca participacije. Trditev o sistematičnem vključevanju participativnih pobud v lokalno odločanje (2,06) kaže, da svetniki participacije ne vidijo zgolj kot občasne prakse, temveč kot nekaj, kar je smiselno integrirati v redne procese odločanja.

V celoti rezultati tega sklopa dopolnjujejo ugotovitve o razumevanju lokalne demokracije. Svetniki ne izražajo zgolj abstraktne podpore participativnim in deliberativnim idealom, temveč kot najbolj uporabne prepoznavajo prav instrumente in komunikacijske kanale, ki omogočajo neposreden stik, javno razpravo in vključevanje občanov. Ob tem se kaže tudi jasno zavedanje, da participacija zahteva institucionalno vpetost: svetniki želijo imeti možnost uvajanja participativnih mehanizmov, povezovanja akterjev ter spremljanja rezultatov. Hkrati pa podatki o komunikacijski podpori opozarjajo, da so zmožnosti za izvajanje teh praks neenakomerno porazdeljene, kar lahko pomembno vpliva na dejansko uresničevanje normativnih pričakovanj. Na tej podlagi je smiselno nadaljevati z odkrivanjem, kako svetniki razumejo in vrednotijo svoj lastni mandat in svetniško vlogo.

4.6 Odnos občinskih svetnikov do lastnega mandata in svetniške vloge

Kot izhodišče analize stališč občinskih svetnikov do lastnega mandata in svetniške vloge se vračamo na model delovanja občinskega sveta (Upshaw 2006; Kukovič in Haček 2018), ki smo ga podrobneje predstavili v drugem poglavju te znanstvene monografije. Ta model zajema razumevanje vloge občinskega sveta kot organa in vloge občinskih svetnikov znotraj njega, njihovo (so)delovanje z drugimi deležniki, določanje politik, zagotavljanje virov ter prevzemanje odgovornosti za sprejete odločitve.

V sistemu lokalne oblasti je vloga občinskih svetnikov večdimenzionalna. V tradicionalnem modelu predstavniške demokracije je občinski svet ključen člen v volilni verigi (Dearlove 1973). Po eni strani so občinski svetniki izvoljeni za zastopanje občanov in prenos preferenc prebivalcev v lokalno politiko (Denters 2005), pri čemer je njihova osrednja naloga zagotoviti odzivnost lokalne oblasti do občanov (de Groot in drugi 2010). Po drugi strani pa morajo nadzorovati delovanje izvršilnega vodstva in upravnega aparata ter skrbeti, da drugi akterji delujejo skladno z željami in interesi občanov. S tem prevzemajo posredniško vlogo med občani in lokalnim vodstvom (Toonen 1991).

Občinski svetniki tako hkrati opravljajo več vlog, katerih relativna pomembnost se lahko spreminja (tudi) zaradi širših sprememb v virih demokratične legitimnosti (Vabo in Aars 2013). Tradicionalni model »demokracije, ki temelji na vnosu«¹⁵, kjer je v ospredju predstavništvo, lahko dopolnjuje ali delno nadomešča model »demokracije, ki temelji na rezultatih«¹⁶, ki poudarja sposobnost ustvarjanja konkretnih učinkov in reševanja problemov (Haus in Heinelt 2004; Klok in Denters 2013, 64). V tem kontekstu je na mestu vprašanje, katere naloge svetniki sami prepoznavajo kot prioritete in kako razumejo lastno funkcijo.

Pred empirično analizo je smiselno dodatno razjasniti koncept odzivnosti. Občinski svetniki morajo biti odzivni v vlogi zastopanja občanov. Poznati morajo njihove preference in jih preoblikovati v politične odločitve. Pri tem razlikujemo med substantivno (vsebinsko) in postopkovno koncepcijo odzivnosti. V substantivni različici je ključnega pomena, da so vsebine politik, ki jih sprejme lokalno vodstvo, v skladu z željami občanov (Miller in Stokes 1963; Thomassen 1994). To pomeni, da svetniki artikulirajo osrednje zahteve lokalne družbe ter temu prilagodijo strateške cilje občine. V postopkovni koncepciji pa odzivnost ne pomeni nujno, da mora predstavnik dobesedno slediti vsakokratnim željam volivcev (Pitkin 1967, 155), temveč mora biti sposoben javno pojasniti

15 Angleško: *input legitimacy*.

16 Angleško: *output legitimacy*.

in utemeljiti, zakaj je ravnal drugače. Takšna koncepcija poudarja razpravo, argumentacijo in transparentnost odločanja.

V naši empirični raziskavi so občinski svetniki pomembnost posameznih aktivnosti ocenjevali na lestvici od 1 do 5, kjer vrednost 1 pomeni »izredno pomembno«, vrednost 5 pa »sploh ni pomembno«. Nižja povprečna vrednost tako pomeni višjo zaznano pomembnost.

Tabela 27: Stališča občinskih svetnikov o pomembnosti posameznih aktivnosti (v odstotkih)

	izredno pomembno	zelo pomembno	zmerno pomembno	malo pomembno	sploh ni pomembno	povprečna vrednost	st. odklon
določanje glavnih ciljev občine	35,2	55,4	8,3	1,1	/	1,75	0,65
nadzor delovanja občine	28,2	53,4	15,9	2,2	0,2	1,93	0,74
zastopanje posebnih interesov in zahtev lokalne skupnosti	19,6	59,3	19,1	1,9	0,1	2,04	0,69
zagotavljanje, da se pri odločanju upošteva celoten spekter lokalnih interesov	30,3	54,9	13,2	1,6	/	1,86	0,69
sodelovanje v razpravi o lokalnih vprašanjih pred sprejetjem odločitev	40,5	51,6	7,1	0,8	/	1,68	0,64
pojasnjevanje odločitev občinskega sveta občanom	23,6	60,3	14,5	1,3	0,2	1,94	0,67
uresničevanje programa moje politične stranke/liste	15,2	48,0	29,1	5,0	2,6	2,32	0,88
podpora županu in občinski upravi	24,3	43,8	23,7	6,5	1,8	2,18	0,93
mediacija konfliktov v lokalni skupnosti	16,1	58,7	21,7	3,2	0,2	2,13	0,71

Najvišjo povprečno pomembnost med vsemi aktivnostmi dosega sodelovanje v razpravi o lokalnih vprašanjih pred sprejetjem odločitev (povprečje 1,68). Kar 92,1 odstotka svetnikov to aktivnost ocenjuje kot zelo ali izredno pomembno. Ta rezultat neposredno potrjuje poudarek deliberativne dimenzije demokracije, ki smo ga zaznali že v prejšnjem

podpoglavju. Sledi določanje glavnih ciljev občine (1,75), pri čemer 90,6 odstotka svetnikov to prepoznava kot zelo ali izredno pomembno nalogo. Ta rezultat kaže, da svetniki svojo vlogo še vedno močno razumejo strateško, in sicer kot oblikovanje smeri razvoja občine, kar je klasična funkcija predstavniškega organa. Zelo visoko je ocenjena tudi naloga zagotavljanja, da se pri odločanju upošteva celoten spekter lokalnih interesov (1,86). Ta rezultat odraža zavest o pluralnosti interesov in potrjuje postopkovno koncepcijo odzivnosti (Pitkin 1967), saj svetniki poudarjajo vključevanje različnih glasov v proces odločanja.

Nadzor delovanja občine dosega povprečno vrednost 1,93, medtem ko pojasnjevanje odločitev občinskega sveta občanom dosega 1,94. Obe nalogi več kot 80 odstotkov svetnikov ocenjuje kot zelo ali izredno pomembni. Slednje potrjuje, da svetniki svojo vlogo razumejo tudi kot nadzorno in komunikacijsko, kar ustreza modelu odgovornosti izvršilne oblasti in postopkovni odzivnosti.

Zastopanje posebnih interesov in zahtev lokalne skupnosti dosega povprečno vrednost 2,04, mediacija konfliktov v lokalni skupnosti pa 2,13. Obe nalogi sta ocenjeni kot pomembni, vendar nekoliko manj kot strateške in razpravljalne funkcije. To lahko nakazuje, da svetniki zastopanje razumejo širše (kot zastopanje celote), manj pa kot parcialno ali konfliktno posredovanje.

Relativno nižje sta ocenjeni aktivnosti podpora županu in občinski upravi (2,18) ter uresničevanje programa politične stranke/liste (2,32). Čeprav večina svetnikov ti aktivnosti še vedno ocenjuje kot pomembni, sta v primerjavi z drugimi vlogami sekundarni. Posebej zanimivo je, da je uresničevanje programa politične stranke/liste najmanj pomembna aktivnost med navedenimi. To potrjuje ugotovitve iz prejšnjih poglavij, da svetniki lokalno raven razumejo manj kot strankarski in bolj kot skupnostno-politični prostor.

Primerjava z raziskavo iz obdobja 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 107–108) zahteva metodološko previdnost, saj je bila takrat uporabljena obratna lestvica (vrednost 0 je pomenila »sploh ni pomembno«;

vrednost 4 pa »zelo pomembno«). Neposredna numerična primerjava povprečij zato ni ustrezna, vendar je mogoče primerjati relativni vrstni red in vsebinske poudarke. Tudi v prejšnji raziskavi so svetniki kot najpomembnejšo aktivnost prepoznali določanje glavnih ciljev občine (povprečje 3,81), sledilo je zastopanje želja in zahtev lokalnih prebivalcev (3,64), nato nadzor delovanja občinske uprave (3,32). Pomoč županu in občinski upravi je bila ocenjena kot pomembna (3,09), medtem ko je bilo izvajanje programa politične stranke/liste med manj pomembnimi aktivnostmi (2,50). Sedanji podatki kažejo visoko stopnjo kontinuitete. Jedro predstavniške demokracije, torej določanje ciljev, zastopanje interesov in nadzor, ostaja v ospredju. Vendar pa je v aktualni raziskavi še izrazitejši poudarek na razpravi pred odločitvami, kar je skladno z zaznano močno podporo participativnim in deliberativnim elementom v prejšnjem podpoglavju. Tudi v najnovejši raziskavi mediacija konfliktov ni med najvišje ocenjenimi aktivnostmi, kar potrjuje, da svetniki kljub teoretskim poudarkom omrežnega upravljanja (governance) primarno razumejo svojo funkcijo skozi prizmo predstavniškega in nadzornega modela.

Empirični podatki torej kažejo, da naloge, ki sestavljajo jedro predstavniškega demokratičnega modela, v očeh občinskih svetnikov še vedno ostajajo najpomembnejše. V ospredju so razprava, strateško določanje ciljev, vključevanje celotnega spektra interesov ter nadzor in pojasnjevanje odločitev. Strankarska dimenzija in podpora izvršilni oblasti sta pomembni, vendar sekundarni. Takšna razporeditev potrjuje, da svetniki svojo vlogo razumejo predvsem kot kombinacijo substantivne in postopkovne odzivnosti ter kot del kolektivne lokalne oblasti, ki pa ni zgolj izvršilni podaljšek župana, temveč nosilec strateške in deliberativne funkcije.

V nadaljevanju analize aktivnosti občinskih svetnikov se osredotočamo na njihovo konkretno delovanje na sejah občinskega sveta. Če smo doslej razkrivali normativno razumevanje mandata, nam podatki v tem sklopu omogočajo vpogled v praktično izvajanje te vloge. Ključno vprašanje je, ali svetniki dejansko uporabljajo mehanizme, ki omogočajo zastopanje interesov, nadzor nad izvršilno oblastjo in oblikovanje politik.

Tabela 28: Pogostost ukvarjanja svetnikov z različnimi dejavnostmi (v odstotkih)

	tedensko	mesečno	letno	občasno ali nikoli
pridobivanje informacij od občinske uprave za delo občinskega sveta	23,0	61,2	6,8	9,0
dodajanje tematik na dnevni red sej občinskega sveta	2,9	34,4	19,6	43,1
zastavljanje ustnih ali pisnih vprašanj županu	6,6	48,3	13,8	31,3
sodelovanje v razpravi občinskega sveta	7,8	79,0	6,3	7,0
vložitev predloga, da se izvršilnemu organu naloži ukrepanje glede določene zadeve	3,9	40,0	23,0	33,0
vložitev amandmaja k predlagani odločitvi	1,6	20,4	28,1	49,8
sodelovanje v uradnem poizvedbenem postopku	1,8	20,1	22,4	55,7

Podatki v Tabeli 28 kažejo jasno razlikovanje med bolj rutinskimi in bolj zahtevnimi oziroma »intervencijskimi« mehanizmi. Najpogosteje uporabljeni mehanizem je sodelovanje v razpravi občinskega sveta. Kar 79 odstotkov svetnikov navaja, da v razpravi sodelujejo mesečno, dodatnih 7,8 odstotka tedensko. Le sedem odstotkov jih razpravlja občasno ali nikoli. Skupno to pomeni, da je razprava redni del njihovega delovanja. Ta podatek je v neposrednem sozvočju z rezultati iz prejšnjega sklopa, kjer je bila razprava pred odločitvami ocenjena kot najpomembnejša aktivnost (povprečje 1,68). Normativna prioriteta se torej odraža tudi v praksi.

Podobno visoko frekvenco zaznamo pri pridobivanju informacij od občinske uprave: 61,2 odstotka občinskih svetnikov to počne mesečno, 23 odstotkov tedensko, le devet odstotkov pa jih informacije pridobiva občasno ali nikoli. To potrjuje, da svetniki svojo funkcijo razumejo kot informacijsko podprto in da je komunikacija z upravo stalni del njihovega mandata. Relativno pogosto uporabljajo tudi institut svetniških vprašanj županu: 48,3 odstotka jih vprašanja zastavlja mesečno,

6,6 odstotka tedensko. Vendar pa 31,3 odstotka to počne le občasno ali nikoli, kar kaže, da nadzorna funkcija ni enakomerno porazdeljena med vse svetnike.

Vložitev predloga, da se izvršilnemu organu naloži ukrepanje, mesečno uporablja 40 odstotkov svetnikov, 23 odstotkov letno, medtem ko jih 33 odstotkov ta mehanizem uporablja le občasno ali nikoli. To kaže, da gre za instrument, ki ga pomemben del svetnikov uporablja, vendar ne rutinsko. Dodajanje tematik na dnevni red je še redkejše: mesečno to počne 34,4 odstotka svetnikov, medtem ko jih 43,1 odstotka to počne le občasno ali nikoli. Ta podatek kaže, da formalno oblikovanje dnevnega reda ostaja relativno omejena praksa, kar lahko odraža proceduralne omejitve ali pa koncentracijo iniciative pri manjšem številu aktivnejših svetnikov.

Najredkeje uporabljena mehanizma sta vložitev amandmaja k predlagani odločitvi ter sodelovanje v uradnem poizvedbenem postopku. Amandma mesečno vlaga le 20,4 odstotka svetnikov, 28,1 odstotka letno, medtem ko jih skoraj polovica (49,8 odstotka) to počne le občasno ali nikoli. Še izrazitejši je vzorec pri uradnih poizvedbenih postopkih: 55,7 odstotka svetnikov sodeluje v njih le občasno ali nikoli, le 20,1 odstotka mesečno. To nakazuje, da se večina svetnikov redko poslužuje najbolj formaliziranih nadzornih ali intervencijskih orodij. Njihova vloga se tako v praksi pogosteje kaže kot razpravljalna in informacijska, manj pa kot normativno-preoblikovalna ali preiskovalna.

Z vidika učinkovitega delovanja je pomembno tudi vprašanje informacijske podpore. Večina svetnikov je z informacijami, ki jih prejema od občinske uprave, zadovoljnih: 21,3 odstotka je zelo zadovoljnih, 45,5 odstotka je zadovoljnih. Skupaj to pomeni 66,8 odstotka pozitivnih ocen. Nezadovoljnih ali zelo nezadovoljnih je 18,3 odstotka, medtem ko 14,9 odstotka zavzema nevtralno stališče. Povprečna vrednost znaša 2,36 na lestvici od 1 »zelo zadovoljen« do 5 »zelo nezadovoljen«, kar kaže na zmerno visoko stopnjo zadovoljstva. Vendar relativno visok standardni odklon kaže tudi na določeno razpršenost izkušenj. Nekateri svetniki pa očitno zaznavajo primanjkljaj informacij, kar lahko vpliva na njihovo sposobnost izvajanja nadzorne funkcije.

V raziskavi 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 120–121) so se mehanizmi razdelili v dve skupini: pogosto uporabljeni (svetniška vprašanja, razprava, zahtevanje informacij) in redkeje uporabljeni (predlog normativnega akta, uvrščanje točk na dnevni red). Sedanji podatki potrjujejo ta vzorec. Razprava ostaja osrednji mehanizem delovanja, prav tako pridobivanje informacij. Tudi svetniška vprašanja sodijo med pogoste prakse, čeprav nekoliko manj enotno kot razprava. Na drugi strani dodajanje tematik na dnevni red in vlaganje amandmajev ostajata redkejša mehanizma, kar kaže na kontinuiteto v delitvi med »participativno-razpravljalno« in »intervencijsko-normativno« dimenzijo svetniškega delovanja.

Če rezultate povežemo s prejšnjim sklopom, se izriše zanimiv vzorec. Svetniki normativno zelo visoko vrednotijo nadzorno funkcijo (1,93) in zastopanje interesov, vendar se v praksi najpogosteje vključujejo v razpravo in pridobivanje informacij, manj pa posegajo po orodjih, ki omogočajo neposredno preoblikovanje predlogov (amandmaji) ali formaliziran nadzor (poizvedbeni postopki). To lahko interpretiramo na več načinov: bodisi kot znak konsenzualne lokalne politike, kjer radikalnejši posegi niso pogosto potrebni, bodisi kot dokaz omejenih virov in strokovne podpore svetnikov ali pa kot indikator, da svetniki svojo vlogo razumejo bolj deliberativno kot konfliktno. V vsakem primeru podatki kažejo, da je delovanje občinskih svetnikov pretežno razpravljalno in informacijsko, manj pa konfrontacijsko ali intervencijsko.

V nadaljevanju nas zanima, kako občinski svetniki ocenjujejo lastni prispevek k različnim področjem delovanja lokalne oblasti. Gre za ključno vprašanje, saj nam omogoča vpogled v subjektivno doživljanje politične moči in učinkovitosti mandata. Če smo v prejšnjih sklopih analizirali normativne prioritete in dejansko uporabo mehanizmov, tukaj preverjamo, ali svetniki menijo, da imajo dejanski vpliv na konkretne politike in odločitve.

Pri zbiranju podatkov je bila zopet uporabljena lestvica od 1 do 5, kjer vrednost 1 pomeni »zelo pomembno«, vrednost 5 pa »zelo

nepomembno«. Nižja povprečna vrednost torej pomeni večji zaznani vpliv. Rezultati so prikazani v Tabeli 29.

Najnižjo (torej najbolj pozitivno) povprečno vrednost dosega občinski proračun (1,85). Kar 42,3 odstotka svetnikov ocenjuje svoj prispevek kot zelo pomemben, dodatnih 37,6 odstotka pa kot pomemben. Skupno to pomeni skoraj 80 odstotkov pozitivnih ocen. Ta rezultat je izjemno pomemben z vidika, da proračun predstavlja osrednji instrument lokalne politike, saj preko njega poteka razporejanje virov in določanje prioritet. Močan občutek vpliva na proračun kaže, da svetniki svojo funkcijo razumejo kot ključno v fazi alokacije sredstev, torej tam, kjer se strateške usmeritve pretvorijo v konkretne finančne odločitve. To potrjuje tudi ugotovitve iz prvega sklopa, kjer je bilo določanje glavnih ciljev občine visoko vrednoteno. Strateška dimenzija mandata se tako kaže tudi v zaznanem vplivu na proračunske procese.

Tabela 29: Samoocena prispevka svetnikov k delovanju lokalne oblasti (v odstotkih)

	zelo pomembno	pomembno	niti pomemben niti nepomemben	nepomemben	zelo nepomemben	povprečna vrednost	st. odklon
storitve, ki jih zagotavlja občina	20,5	52,7	21,6	4,7	0,6	2,12	0,80
medobčinsko sodelovanje, v katerega je vključena občina	10,0	47,1	29,4	10,9	2,6	2,49	0,91
občinske politike	11,2	54,5	26,2	6,1	2,0	2,33	0,83
odločitve župana	25,1	46,3	19,3	5,6	3,6	2,16	0,98
storitve, ki jih zagotavljajo družbe v občinski lasti	14,3	49,7	24,4	8,7	3,0	2,36	0,93
občinski proračun	42,3	37,6	14,3	4,4	1,4	1,85	0,92
lokalne storitve, ki jih zagotavljajo druge organizacije, državne agencije ali druge ravni oblasti	8,2	47,3	30,4	10,4	3,7	2,54	0,92

Relativno visok občutek vpliva zaznamo tudi pri storitvah, ki jih zagotavlja občina (2,12) ter pri odločitvah župana (2,16). Pri storitvah, ki jih zagotavlja občina, 73,2 odstotka svetnikov ocenjuje svoj prispevek kot pomemben ali zelo pomemben. Podobno 71,4 odstotka svetnikov meni, da je njihov prispevek pri odločitvah župana pomemben ali zelo pomemben. Posebej zanimiva je visoka samoocena vpliva na odločitve župana. To nakazuje, da svetniki ne dojemajo sebe kot marginalnega ali zgolj potrjevalnega organa, temveč kot akterje, ki imajo dejanski vpliv tudi na izvršilno vejo oblasti.

Pri občinskih politikah povprečna vrednost znaša 2,33, pri storitvah, ki jih zagotavljajo družbe v občinski lasti, pa 2,36. Gre za srednje visoko zaznano stopnjo vpliva. Zanimivo je, da je občutek vpliva na konkretne storitve (2,12) višji kot na širše občinske politike (2,33). To lahko nakazuje, da svetniki lažje prepoznavajo svoj vpliv na operativni ravni kot na ravni dolgoročnih političnih usmeritev, kjer je odločanje pogosto bolj razpršeno.

Na drugi strani najvišjo (torej najmanj pozitivno) povprečno vrednost dosega vpliv na lokalne storitve, ki jih zagotavljajo druge organizacije ali višje ravni oblasti (2,54); podobno pa velja tudi za medobčinsko sodelovanje (2,49). Takšni rezultati so sicer pričakovani, saj svetniki prepoznavajo, da je njihov vpliv na področja, ki presegajo neposredno pristojnost občine, omejen. S tega vidika gre za realističen pogled na institucionalne omejitve lokalne ravni.

Tudi pri primerjavi s prejšnjo raziskavo (Kukovič in Haček 2018, 116–117) moramo biti metodološko previdni, saj je bila uporabljena obratna lestvica (vrednost 0 je pomenila »nič«; vrednost 4 je pomenila »zelo velik prispevek«). Kljub temu lahko primerjamo relativne poudarke. V raziskavi 2016–2017 so svetniki najvišji prispevek zaznavali pri oblikovanju politik znotraj njihove politične opcije (51,3 odstotka jih je ocenilo svoj prispevek kot velik ali zelo velik). Hkrati so relativno nižje ocenili svoj prispevek pri nadzoru delovanja župana in občinske uprave (povprečje 2,02 na obratni lestvici), kjer je skoraj 30 odstotkov ocenilo svoj prispevek kot majhen ali ničeln. V aktualni raziskavi je zaznan

vpliv na odločitve župana razmeroma visok (2,16), kar lahko nakazuje nekoliko večji občutek integriranosti svetnikov v proces izvršilnega odločanja. Hkrati pa tudi zdaj ni najvišje ocenjen vpliv na širše nadzorne ali medinstitucionalne procese. Kontinuiteta se kaže v tem, da svetniki najmočnejši vpliv zaznavajo tam, kjer imajo formalne pristojnosti, torej zlasti pri proračunu, medtem ko je vpliv na širše ali nadlokalne procese šibkejši.

Analizo stališč občinskih svetnikov do lastnega mandata in vloge nadaljujemo preko razumevanja izjemno pomembnega koncepta, to je političnega predstavništva. Politično predstavništvo je pogosto razumljeno kot mehanizem, preko katerega izvoljeni predstavniki transformirajo voljo ljudstva v konkretne politične odločitve. Pitkin (1967) v svojem klasičnem delu razlikuje dva temeljna pristopa k razumevanju predstavništva. Prvi, tako imenovani »burkijski pogled«, izhaja iz ideje, da mora predstavnik zastopati skupno dobro in interese celotne politične skupnosti (Burke 1774). Predstavnik ni delegat posamezne skupine, temveč skrbnik javnega interesa. Drugi, »liberalni pogled«, pa razume predstavništvo kot zastopanje specifičnih interesov, družbenih skupin ali segmentov volilnega telesa. V tem okviru je mogoče govoriti o aktivnem družbenem predstavništvu, kjer predstavnik zavestno zastopa skupino, ki ji pripada, ali pa skupine, katerih interese prepozna kot politično relevantne.

Na podlagi teh teoretskih izhodišč smo občinske svetnike zaprosili, naj ocenijo pomembnost zastopanja različnih skupin in interesov. Poleg fragmentiranih interesov je bila vključena tudi možnost »celotno občino«, ki predstavlja alternativo liberalnemu pogledu in ustreza burkijskemu razumevanju predstavništva. Lestvica ocenjevanja je bila od 1 »izredno pomembno« do 5 »ni pomembno«, zato nižja povprečna vrednost pomeni večji pomen.

Tabela 30: Ocena pomembnosti zastopanja posameznih skupin in interesov (v odstotkih)

	izredno pomembno	zelo pomembno	zmerno pomembno	nekoliko pomembno	ni pomembno	povprečna vrednost	st. odklon
celotno občino	51,8	40,1	7,8	0,1	0,1	1,57	0,65
ožji del občine	18,5	47,4	25,7	5,3	3,1	2,27	0,93
ljudi, ki so glasovali zame	31,8	36,6	20,2	5,7	5,7	2,17	1,11
etnične ali kulturne manjšine	7,9	30,5	39,3	14,6	7,7	2,84	1,03
verske skupine/cerkev	6,0	18,5	39,2	19,7	16,6	3,22	1,11
ženske	14,9	36,7	34,1	7,3	7,1	2,55	1,06
delavce	25,9	52,6	17,8	2,5	1,2	2,01	0,81
srednji družbeni razred	22,0	55,8	18,3	2,2	1,6	2,06	0,80
lokalne podjetnike	22,2	51,2	21,5	4,3	0,9	2,10	0,82
manj premožne občane	25,3	55,4	16,3	2,6	0,4	1,97	0,75
starejše	37,5	52,5	8,8	1,0	0,3	1,74	0,68
mlade	40,0	50,9	7,1	1,6	0,4	1,71	0,70
določen sektor lokalnega gospodarstva	11,5	38,4	33,4	11,3	5,4	2,61	1,01

Najnižjo (torej najbolj pozitivno) povprečno vrednost dosega možnost zastopanje celotne občine (1,57). Kar 91,9 odstotka svetnikov to ocenjuje kot zelo ali izredno pomembno (51,8 odstotka izredno pomembno; 40,1 odstotka zelo pomembno). Ta podatek kaže izrazito prevlado burkijskega pogleda na predstavništvo. Svetniki normativno razumejo svojo funkcijo kot zastopanje skupnega dobra in celotne politične skupnosti, ne zgolj določenih segmentov. Ta rezultat je pomemben tudi v kontekstu prejšnjih sklopov, ko smo ugotovili, da svetniki visoko vrednotijo vključevanje celotnega spektra interesov (1,86) in razpravo pred odločitvami (1,68), kar je skladno z idejo predstavnika kot nosilca splošnega interesa.

Kljub jasni primarnosti zastopanja celotne občine podatki ne kažejo na izključevanje fragmentiranih oblik predstavništva. Relativno visoke ocene pomembnosti so namreč prejeli mladi (1,71), starejši (1,74), manj premožni občani (1,97), delavci (2,01), srednji družbeni razred

(2,06), lokalni podjetniki (2,10), ljudje, ki so glasovali za posameznega svetnika (2,17), ter ožji del občine (2,27). Takšna razporeditev kaže, da svetniki ob prevladi burkijskega ideala skupnega dobrega hkrati priznavajo legitimnost in relevantnost konkretnih socialnih ter teritorialnih interesov. Zlasti pomenljivo je, da je zastopanje lastnih volivcev ocenjeno kot manj pomembno kot zastopanje celotne občine. To potrjuje, da svetniki svojega mandata ne razumejo kot strogo delegatskega, temveč kot širšo odgovornost do skupnosti kot celote. Posebej visoko vrednotenje starostnih skupin je mogoče interpretirati kot odziv na aktualne demografske trende in povečano občutljivost za generacijsko dimenzijo lokalnih politik, ki v številnih občinah postaja eno ključnih razvojnih vprašanj.

Najvišjo (najmanj pomembno) povprečno vrednost ima zastopanje verskih skupin oziroma cerkve (3,22). 36,3 odstotka svetnikov ocenjuje to kot nekoliko ali sploh nepomembno. Relativno nizko je ocenjena tudi pomembnost zastopanja etničnih ali kulturnih manjšin (2,84), čeprav 38,4 odstotka svetnikov to ocenjuje kot zelo ali izredno pomembno, pa gre za precej nižjo prioriteto kot pri drugih družbenih skupinah. Ti podatki kažejo, da svetniki manj poudarjajo identitetno ali religijsko segmentirano predstavništvo, bolj pa socioekonomske in generacijske kategorije. Zastopanje določenega sektorja lokalnega gospodarstva dosega povprečno vrednost 2,61, kar pomeni, da je specifično sektorsko zastopanje ocenjevano bolj zadržano kot zastopanje širših socio-ekonomskih skupin (na primer delavci, podjetniki). To nakazuje, da svetniki niso izrazito sektorsko usmerjeni, temveč raje poudarjajo širše kategorije interesov.

Pri primerjavi s prejšnjo raziskavo (Kukovič in Haček 2018, 128–129) moramo upoštevati, da je bila uporabljena drugačna lestvica (vrednost 0 je označevala stališče »sploh ni pomembno«; vrednost 4 pa stališče »zelo pomembno«). Neposredna numerična primerjava ni metodološko ustrezna, vendar lahko primerjamo relativni vrstni red in splošne trende. Tudi v raziskavi 2016–2017 je bilo zastopanje celotne občine ocenjevano kot najpomembnejše (83,8 odstotka zelo ali izjemno pomembno). Hkrati pa ni bilo zaznati popolne prevlade burkijskega

modela, saj so bile relativno visoko ocenjene tudi fragmentirane oblike predstavnštva, zlasti zastopanje manj premožnih občanov, krajevnih skupnosti, delavcev in srednjega razreda. Sedanji podatki potrjujejo to kontinuiteto. Še vedno prevladuje zastopanje celote, vendar svetniki hkrati priznavajo legitimnost in pomembnost različnih družbenih segmentov. Ni torej zaznati stroge dihotomije med burkijskim in liberalnim modelom, temveč hibridno razumevanje predstavnštva.

Na tej točki nas zanima, kako občinski svetniki razumejo svoj stil dela in kakšno upravljavsko logiko pripisujejo svojemu delovanju. Ta dimenzija presega klasično predstavniško funkcijo in posega na področje sodobnih teorij upravljanja, zlasti konceptov omrežnega upravljanja ter novega javnega menedžmenta.

Tabela 31: Samoocena stila dela (v odstotkih)

	močno se strinjam	strinjam se	ni se strinjam ni se ne strinjam	ne strinjam se	močno se ne strinjam	povprečna vrednost	st. odklon
Veliko svojega časa kot občinski svetnik vlagam v iskanje sodelovanja z osebami in organizacijami zunaj moje občinske uprave.	13,6	39,4	34,1	11,1	1,8	2,48	0,92
Pri svojem delu kot občinski svetnik se trudim, da lokalna uprava deluje po zakonitostih zasebnega sektorja.	14,8	47,7	22,4	11,4	3,7	2,41	0,99

Prva trditev (*Veliko svojega časa kot občinski svetnik vlagam v iskanje sodelovanja z osebami in organizacijami zunaj moje občinske uprave*) meri mrežno oziroma kooperativno usmerjenost svetnikov, druga trditev (*Pri svojem delu kot občinski svetnik se trudim, da lokalna uprava deluje po zakonitostih zasebnega sektorja*) pa meri menedžersko oziroma tržno usmerjeno razumevanje uprave. Lestvica je bila od 1 »močno se strinjam« do 5 »močno se ne strinjam«, zato nižja povprečna vrednost pomeni večjo stopnjo strinjanja.

Pri prvi trditvi povprečna vrednost znaša 2,48; skupaj se 53 odstotkov svetnikov s trditvijo strinja ali močno strinja (13,6 odstotka se močno strinja; 39,4 odstotka se strinja), medtem ko je 34,1 odstotka nevtralnih. Le 12,9 odstotka se s trditvijo (močno) ne strinja. Ti podatki kažejo, da je mrežna oziroma povezovalna usmerjenost prisotna, vendar ni izrazito dominantna značilnost svetniškega dela. Tretjina svetnikov se postavlja v nevtralno pozicijo, kar lahko interpretiramo bodisi kot omejen obseg takšnega delovanja bodisi kot razumevanje, da takšna aktivnost ni primarna funkcija njihovega mandata. Če ta podatek povežemo s prejšnjimi sklopi, ugotovimo, da svetniki normativno močno podpirajo participativne pobude, javno razpravo in vključevanje občanov, vendar lastno časovno investicijo v aktivno mreženje zunaj uprave ocenjujejo bolj zadržano. To nakazuje, da participacijo razumejo kot institucionalno omogočeno (na primer s pomočjo formalnih pobud), manj pa kot osebno intenzivno terensko dejavnost.

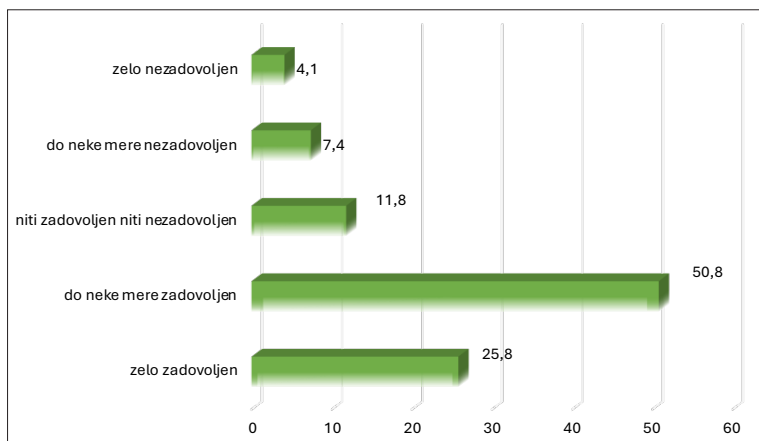
Druga trditev dosega povprečno vrednost 2,41, kar je nekoliko nižje (torej višje strinjanje) kot pri prvi trditvi. Skupno se 62,5 odstotka svetnikov strinja ali močno strinja, da si prizadevajo, da lokalna uprava deluje po zakonitostih zasebnega sektorja (14,8 odstotka močno; 47,7 odstotka strinjam se). Nevtralnih je 22,4 odstotka, nestrinjanje pa izraža 15,1 odstotka svetnikov. Ta rezultat kaže relativno močno podporo menedžerski logiki delovanja. Svetniki očitno priznavajo pomen učinkovitosti, racionalnosti in organizacijske logike, ki jo tradicionalno povezujemo z novim javnim menedžmentom. Če to povežemo z rezultati razumevanja vlog, kjer je bila učinkovitost pomembna, vendar ne najvišje rangirana vrednota, lahko sklepamo, da svetniki normativno poudarjajo razpravo, vključevanje in zastopanje celote, a hkrati pragmatično sprejemajo idejo učinkovitega, racionalnega upravljanja. V tem oziru torej ne gre za ideološko tržno orientacijo, temveč za pragmatično sprejemanje upravljaljskih standardov.

Primerjava obeh trditev kaže, da je menedžerska usmerjenost svetnikov (2,41) nekoliko izrazitejša od mrežne (2,48), vendar razlika med njima ni velika, saj se obe povprečni vrednosti nahajata v območju zmerne strinjanja. Takšna razporeditev kaže na hibridni upravljaljski

profil občinskih svetnikov. Če to ugotovitev umestimo v širši kontekst prejšnjih analiz, kjer se je pokazala prevlada burkijskega razumevanja predstavnštva, visoka podpora participativnim praksam ter poudarjena pomembnost razprave in pojasnjevanja odločitev ob relativno pozitivni institucionalni samopodobi, postane jasno, da se tem normativnim poudarkom pridružujeta še zmerna mrežna usmerjenost in relativno močna menedžerska orientacija. Svetniki se tako ne razumejo zgolj kot klasični parlamentarni razpravljavci ali zgolj kot zastopniki interesov, temveč kot politični akterji, ki delujejo v sodobnem upravljavskem okolju, kjer sta učinkovitost in sodelovanje enakovredno pomembni komponenti njihovega mandata.

Nadaljujemo s subjektivno dimenzijo mandata, to je – na zadovoljstvo občinskih svetnikov – z opravljanjem funkcije ter na materialne in časovne pogoje njihovega dela. Ta dimenzija je pomembna, saj omogoča vpogled v to, kako svetniki doživljajo svojo vlogo in ali med normativnimi pričakovanji, dejanskim delovanjem ter institucionalnimi pogoji obstaja napetost ali skladnost.

Graf 8: Zadovoljstvo z mandatom (v odstotkih)



Rezultati v Grafu 8 kažejo razmeroma visoko stopnjo zadovoljstva z mandatom. Kar 50,8 odstotka svetnikov je z mandatom »do neke mere

zadovoljnih«, dodatnih 25,8 odstotka pa »zelo zadovoljnih«. Skupno to pomeni 76,6 odstotka pozitivnih ocen. Nevtralnih je 11,8 odstotka, medtem ko je 11,5 odstotka svetnikov nezadovoljnih (7,4 odstotka do neke mere, 4,1 odstotka zelo nezadovoljnih). Povprečna vrednost znaša 2,13 na lestvici od 1 (zelo zadovoljen) do 5 (zelo nezadovoljen). Ta rezultat kaže stabilno pozitivno oceno mandata. Hkrati pa standardni odklon nakazuje določeno razpršenost ocen, kar pomeni, da izkušnja mandata ni homogena. Če te podatke povežemo s prejšnjimi ugotovitvami, lahko zapišemo, da relativno visoko zadovoljstvo sovпада z občutkom vpliva pri ključnih odločitvah (zlasti pri proračunu), z močno normativno orientacijo k zastopanju celotne občine ter z razmeroma pozitivno percepcijo institucionalnega okolja.

Nadalje smo ugotovili, da občinski svetniki za svojo funkcijo porabijo povprečno 4,7 ure tedensko, kar pomeni približno 18–20 ur mesečno. To potrjuje, da gre v večini primerov za funkcijo, ki je združljiva z drugimi poklicnimi obveznostmi in se ne izvaja kot polnočasna politična dejavnost. V primerjavi z raziskavo 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 123), kjer so svetniki poročali o 23,5 urah mesečno, lahko ocenimo, da je časovna obremenitev primerljiva oziroma nekoliko nižja, vendar še vedno v okvirih neprofesionalizirane funkcije. Ta podatek je pomemben za razumevanje realnega dometa svetniškega mandata. Čeprav svetniki normativno poudarjajo številne vloge (zastopanje, nadzor, razpravo, mediacijo), časovna razpoložljivost ostaja omejena.

Pri oceni zadovoljstva z nadomestilom (lestvica 0–7, kjer 0 pomeni »zelo nezadovoljen« in 7 »zelo zadovoljen«) znaša povprečna vrednost 4,31, mediana pa 4. Ker je sredina lestvice 3,5, rezultat 4,31 pomeni, da so svetniki v povprečju rahlo nad sredino, torej zmerno zadovoljni. 46,9 odstotka jih izraža zadovoljstvo, 36,3 odstotka se jih umešča v sredino, 16,8 odstotka pa je nezadovoljnih. Ne gre torej za izrazito pozitivno oceno, temveč za zmerno, pragmatično zadovoljstvo. Primerjava z raziskavo 2016–2017 (Kukovič in Haček 2018, 123–124) kaže zelo podobno sliko. Takrat je povprečna vrednost znašala 4,40 (na lestvici od 0 do 6), pri čemer je 68,6 odstotka svetnikov ocenilo višino sejnine pozitivno. Čeprav lestvici nista povsem enaki, lahko sklepamo, da se

odnos do finančnega nadomestila v zadnjih letih ni bistveno spremenil. Svetniki nadomestilo večinoma ocenjujejo kot primerno glede na obseg obveznosti.

Podpoglavje o stališčih občinskih svetnikov do lastnega mandata in svetniške vloge zaključujemo z dvema posebnima sklopoma. Prvi se nanaša na angažiranost občinskih svetnikov pri enakosti spolov, drugi pa na njihove izkušnje z nasiljem tekom opravljanja te funkcije.

Podatki o pomembnosti zastopanja posameznih skupin in interesov (glej Tabelo 30) kažejo, da je zastopanje žensk v lokalnih skupnostih uvrščeno med srednje nizke prioritete v primerjavi z drugimi socialnimi ali demografskimi skupinami. Povprečna vrednost pomembnosti zastopanja žensk znaša 2,55 na lestvici, kjer nižja vrednost pomeni večjo pomembnost. Takšen rezultat nakazuje, da svetniki sicer prepoznavao relevantnost spola kot dejavnika v lokalni politiki, vendar zastopanje žensk ne sodi med njihove najizrazitejše predstavniške prioritete, zlasti ne v primerjavi z zastopanjem celotne občine ali določenih demografskih skupin, kot so mladi in starejši. Za natančnejše razumevanje tega vidika je smiselno analizirati še dejansko angažiranost svetnikov pri vprašanjih enakosti spolov. V ta namen smo jim ponudili nabor aktivnosti, povezanih z enakostjo spolov, ter jih zaprosili, da na lestvici od 1 do 5 ocenijo svojo stopnjo angažiranosti, pri čemer vrednost 1 pomeni »zelo visoka angažiranost«, vrednost 5 pa »sploh ne«. Nižja povprečna vrednost tako pomeni višjo stopnjo dejanske vključenosti v posamezne aktivnosti.

V Tabeli 32 opazimo, da se pri vseh postavkah povprečne vrednosti gibljejo med 3,07 in 3,37. To pomeni, da se angažiranost občinskih svetnikov pri vprašanjih enakosti spolov v povprečju nahaja med kategorijama »do neke mere« in »malo«. Nobena dimenzija ne dosega območja visoke sistematične angažiranosti, kar kaže, da to področje ni umeščeno med osrednje prioritete svetniškega mandata.

Tabela 32: Stopnja angažiranosti svetnikov pri posameznih aktivnostih, povezanih z enakostjo spolov (v odstotkih)

	zelo viska	visoka	do neke mere	malo	sploh ne	povprečna vrednost	st. odklon
pogledi in interesi žensk v lokalni skupnosti	6,2	16,9	38,6	20,5	17,9	3,27	1,12
enakost spolov kandidatov na lokalnih volitvah	8,9	26,4	30,6	17,6	16,6	3,07	1,21
sprejete politike/programi za enakost spolov	4,6	19,3	33,9	18,5	23,6	3,37	1,71
enakost spolov v javnih ustanovah (šole, knjižnice in drugo) in javnih podjetjih na lokalni ravni	4,5	21,4	32,0	19,2	22,9	3,35	1,18
odločanje, ki upošteva stališča različnih spolov	4,7	23,6	32,9	19,1	19,6	3,25	1,16
zagotavljanje dostopa do informacij o enakosti spolov	5,9	18,0	32,8	19,8	23,5	3,37	1,19

Najnižjo (torej najbolj pozitivno) povprečno vrednost dosega postavka enakost spolov kandidatov na lokalnih volitvah (3,07). Skupaj 35,3 odstotka svetnikov poroča o visoki ali zelo visoki angažiranosti, 30,6 odstotka o delni angažiranosti, medtem ko 34,2 odstotka navaja malo ali nikakršno angažiranost. To nakazuje, da je vprašanje formalne volilne enakosti spolov relativno bolj prisotno v svetniškem delovanju kot druge vsebinske dimenzije enakosti, vendar tudi tu ne gre za prevladujočo os delovanja.

Pri vsebinskih vprašanjih enakosti spolov, kot so sprejemanje politik oziroma programov za enakost spolov, zagotavljanje dostopa do informacij ter uresničevanje enakosti spolov v javnih ustanovah in javnih podjetjih na lokalni ravni, se povprečne vrednosti gibljejo od 3,35 do 3,37, kar kaže na razmeroma nizko stopnjo angažiranosti. Delež svetnikov, ki pri teh aktivnostih poročajo o popolni neangažiranosti, je nezanimljiv; pri politikah oziroma programih za enakost spolov 23,6 odstotka svetnikov navaja, da sploh niso angažirani, pri zagotavljanju dostopa do informacij o enakosti spolov pa je takšnih 23,5 odstotka.

Podobna slika se kaže tudi pri institucionalni dimenziji, kjer skoraj 42 odstotkov svetnikov poroča o malo ali nikakršni angažiranosti pri uveljavljanju enakosti spolov v javnih ustanovah in podjetjih. Ti podatki potrjujejo, da enakost spolov v praksi ni strukturirana kot samostojno programsko področje svetniškega delovanja.

Pri postavki, ki se nanaša na upoštevanje pogledov in interesov žensk v lokalni skupnosti, povprečna vrednost znaša 3,27, kar potrjuje zmerno do nizko stopnjo angažiranosti. Le 23,1 odstotka svetnikov poroča o visoki ali zelo visoki angažiranosti, medtem ko jih 38,4 odstotka navaja malo ali nikakršno angažiranost. Takšna razporeditev odgovorov kaže, da vprašanje reprezentacije interesov žensk ne sodi med osrednje prioritete svetniškega delovanja, temveč ostaja umeščeno v širše in manj diferencirano razumevanje predstavniške funkcije.

Analiza razlik glede na spol razkriva dodatno dimenzijo teh rezultatov. Pri postavki zastopanja pogledov in interesov žensk se kaže statistično značilna povezanost med spolom svetnika in stopnjo angažiranosti. Med občinskimi svetnicami 28,6 odstotka poroča o visoki ali zelo visoki angažiranosti (9,5 odstotka zelo visoko in 19,1 odstotka visoko), medtem ko je med svetniki takšnih 19,1 odstotka (štiri odstotke zelo visoko in 15,1 odstotka visoko). Hkrati 41,8 odstotka moških poroča o malo ali nikakršni angažiranosti, medtem ko je med ženskami ta delež 33,2 odstotka. Čeprav so razlike po absolutnih deležih zmerne, so sistematčne in statistično potrjene, pri čemer je moč učinka nizka.¹⁷

Statistično značilne razlike med spoloma se pojavljajo tudi pri nekaterih drugih dimenzijah, zlasti pri enakosti spolov v javnih ustanovah, pri spolno občutljivem odločanju ter pri zagotavljanju dostopa do informacij o enakosti spolov. Pri spodbujanju enakosti kandidatov na lokalnih volitvah in pri sprejetih politikah oziroma programih za enakost spolov razlike niso statistično značilne. V vseh primerih se razlike med

17 Spearmanova korelacija pri postavki zastopanja interesov žensk je nizka ($\rho = -0,079$; $p = 0,032$), kar pomeni, da je učinek statistično značilen, vendar po velikosti šibek.

spoloma kažejo predvsem v višjih kategorijah intenzivnosti angažiranosti, kjer svetnice pogosteje izbirajo odgovor »zelo visoko«. To nakazuje, da spol vpliva predvsem na globino oziroma intenzivnost angažiranosti, manj pa na samo prisotnost zanimanja za to področje.

Splošno gledano rezultati potrjujejo, da enakost spolov ni strukturirana kot osrednja dimenzija svetniškega mandata. V prejšnjih analizah se je pokazala izrazita podpora zastopanju celotne občine ter določenih demografskih skupin, kot so mladi, starejši ali manj premožni občani, medtem ko vprašanje spolne enakosti ostaja razmeroma obrobno. Hkrati pa spol predstavlja diferencirajoči dejavnik: svetnice dosledno izkazujejo nekoliko višjo stopnjo angažiranosti pri vseh obravnavanih dimenzijah, razlike pa so pri nekaterih postavkah tudi statistično potrjene. To nakazuje delno uresničevanje logike opisnega predstavnštva, po kateri pripadnost določeni družbeni skupini vpliva na stopnjo aktivnega zastopanja njenih interesov.

Sklenemo lahko, da svetniki enakost spolov v lokalni politiki praviloma razumejo kot splošno normativno načelo pravičnosti in enake obravnave, ki je implicitno vključeno v širše pojmovanje skupnega dobra, manj pa kot samostojno politično področje, ki bi zahtevalo sistematično, programsko in strateško strukturirano delovanje. Razlike med spoloma sicer potrjujejo, da ima osebna identiteta določeno vlogo pri oblikovanju prioritet, vendar ta vpliv ostaja zmeren in ne vodi v izrazito polarizirano delovanje znotraj svetniških teles.

V drugem posebnem sklopu smo analizirali, v kolikšni meri so občinski svetniki zaradi funkcije, ki jo opravljajo, izpostavljeni različnim oblikam nasilja. To vprašanje je posebej pomembno, saj opravljanje javne funkcije pomeni prevzem odgovornosti za odločitve, ki neposredno vplivajo na življenje ljudi, razporejanje javnih sredstev in razvoj lokalne skupnosti. Takšna izpostavljenost moči odločanja lahko sproža konfliktna odzive, zato je razumevanje obsega in posledic nasilja ključno za presojo kakovosti lokalne demokracije ter pogojev opravljanja mandata.

Podatki v Tabeli 33 kažejo, da so svetniki najpogosteje izpostavljeni verbalnim in spletnim oblikam nasilja. Verbalno nasilje je v zadnjih dvanajstih mesecih vsaj enkrat doživelo 40,5 odstotka svetnikov, pri čemer ga je 36,1 odstotka doživelo občasno (od enkrat do desetkrat), 2,4 odstotka redno (od enajst do dvajsetkrat) in dva odstotka pogosto (več kot dvajsetkrat), medtem ko 59,5 odstotka svetnikov takšnih izkušenj ni imelo. Spletno nasilje je doživelo 31,5 odstotka svetnikov, od tega 26,4 odstotka občasno, 2,9 odstotka redno in 2,2 odstotka pogosto; 68,5 odstotka ga ni doživelo. Podobno velja za izpostavljenost spletnim lažnim novicam, kjer je 34 odstotkov svetnikov poročalo, da so bili vsaj enkrat tarča takšnih vsebin (26,3 odstotka občasno, 4,6 odstotka redno, 3,2 odstotka pogosto), medtem ko jih 66 odstotkov takšne izkušnje ni imelo.

Tabela 33: Pogostost doživljanja različnih vrst nasilja v zadnjih dvanajstih mesecih (v odstotkih)

	pogosto (več kot 20-krat)	redno (11 do 20-krat)	včasih (1 do 10-krat)	nikoli
spletno nasilje	2,2	2,9	26,4	68,5
bil sem tarča spletnih lažnih novic	3,2	4,6	26,3	66
fizično nasilje	0,1	0	2	97,9
verbalno nasilje	2	2,4	36,1	59,5
napadi na mojo lastnino	0,1	0,1	7,8	92

Fizično nasilje je izrazito redko, saj ga 97,9 odstotka svetnikov ni doživelo, napadi na lastnino so prav tako redki, saj jih 92 odstotkov svetnikov ni izkusilo. Kljub temu pa je treba poudariti, da 11,9 odstotka svetnikov poroča, da so zaradi njihove funkcije nasilje doživeli tudi družinski člani ali prijatelji, kar kaže, da politična izpostavljenost lahko presega individualni mandat in posega v zasebno sfero.

Analiza vpliva doživljenega nasilja na delovanje svetnikov kaže, da so njegove posledice v povprečju omejene. Kot je prikazano v Tabeli 34, se povprečne vrednosti ocen vpliva gibljejo od 4,26 do 4,5 na lestvici, kjer

vrednost 1 pomeni »zelo velik vpliv«, vrednost 5 pa »nobenega vpliva«, kar kaže na nizko stopnjo zaznanega učinka.

Tabela 34: Posledice doživljenega nasilja za delovanje svetnikov (v odstotkih)

	zelo	veliko	nekoliko	malo	nič	povprečna vrednost	st. odklon
prosto in neovirano delo na sejah občinskega sveta (predlaganje sklepov, razpravljanje, glasovanje)	2,9	3,8	7,5	11,4	74,4	4,50	0,99
ogledi na terenu	2,4	4,6	6,1	14,1	72,8	4,50	0,97
stiki z občani (osebni/javni dogodki)	4,2	8,5	8,5	14,0	64,8	4,27	1,18
komuniciranje v tradicionalnih medijih	2,2	5,0	7,2	14,9	70,8	4,47	0,98
uporaba družbenih omrežij	3,2	7,4	11,7	15,6	62,1	4,26	1,12

Na prosto in neovirano delo na sejah občinskega sveta nasilje po navedah 74,4 odstotka svetnikov ni vplivalo, podobno 72,8 odstotka svetnikov navaja, da ni vplivalo na njihove terenske ogledе. Tudi pri komuniciranju v tradicionalnih medijih 70,8 odstotka svetnikov poroča o odsotnosti vpliva, pri stikih z občani 64,8 odstotka, pri uporabi družbenih omrežij pa 62,1 odstotka. Povprečne vrednosti za posamezne dimenzije, kot so delo na sejah (4,5), ogledi na terenu (4,5), komunikacija v medijih (4,47), uporaba družbenih omrežij (4,26) in stiki z občani (4,27) potrjujejo, da nasilje praviloma ne vodi v omejevanje ali umik iz politične dejavnosti.

Podatki kažejo, da je politično delovanje na lokalni ravni v določeni meri izpostavljeno verbalnim in digitalnim oblikam nasilja, saj je približno tretjina svetnikov s takšnimi izkušnjami soočena vsaj občasno. Vendar te izkušnje v večini primerov ne vplivajo bistveno na njihovo politično delovanje. To lahko interpretiramo kot izraz relativno visoke stopnje osebne odpornosti in institucionalne stabilnosti lokalne demokracije, hkrati pa kot opozorilo, da digitalno okolje postaja pomemben

prostor političnih pritiskov, ki lahko dolgoročno vplivajo na kakovost javne razprave in pogoje opravljanja javnih funkcij.

Podpoglavje o stališčih občinskih svetnikov do lastnega mandata razkriva razmeroma konsistentno in notranje usklajeno podobo njihovega razumevanja vloge, načina delovanja ter pogojev opravljanja funkcije. V normativnem smislu svetniki najvišjo pomembnost pripisujejo dejavnostim, ki predstavljajo jedro predstavniške demokracije: določanju glavnih ciljev občine, sodelovanju v razpravi, nadzoru delovanja občine ter zagotavljanju, da se pri odločanju upošteva celoten spekter lokalnih interesov. S tem potrjujejo klasično razumevanje občinskega sveta kot osrednjega političnega organa lokalne skupnosti in sebe kot njegovih aktivnih nosilcev.

Hkrati podatki kažejo, da svetniki svoje vloge ne razumejo zgolj kot delegatskega zastopanja ozkih interesov, temveč izrazito poudarjajo zastopanje celotne občine. Takšna orientacija je bližja burkijskemu pogledu na predstavništvo, kjer je v ospredju skupno dobro, čeprav ob tem ne zanemarjajo pomena posameznih družbenih skupin (mladih, starejših, manj premožnih, lokalnih podjetnikov). Fragmentirane oblike predstavništva so sicer prisotne, vendar ostajajo podrejene ideji celovitosti lokalne skupnosti.

Na ravni dejanskega delovanja na sejah občinskega sveta se kaže, da svetniki najpogosteje uporabljajo razpravo in pridobivanje informacij, redkeje pa posegajo po formalno zahtevnejših mehanizmih, kot so vlaganje amandmajev ali uradni poizvedbeni postopki. To potrjuje, da je deliberativna komponenta njihovega dela izrazitejša od formalno-instrumentalne. Svoj vpliv ocenjujejo kot največji pri občinskem proračunu in oblikovanju ključnih odločitev, nekoliko manj pa pri nadzoru izvršilne oblasti ali širših medinstitucionalnih vprašanjih.

Upravljavski profil svetnikov je hibriden. Po eni strani izražajo zmerno mrežno usmerjenost in pripravljenost na sodelovanje z akterji zunaj občinske uprave, po drugi strani pa relativno močno podporo učinkovitemu, racionalnemu delovanju uprave po zakonitostih zasebnega

sektorja. Takšna kombinacija kaže na pragmatično prilagajanje sodobnim zahtevam upravljanja, ne da bi pri tem opustili politično-razpravni značaj mandata.

Subjektivna dimenzija mandata dodatno potrjuje stabilnost tega profila. Večina svetnikov je z mandatom zadovoljna, funkcijo opravlja ob omejeni, a redni časovni obremenitvi, finančno nadomestilo pa ocenjujejo kot zmerno primerno. Povprečna dolžina mandata kaže na razmeroma uravnoteženo kombinacijo izkušenosti in pretočnosti kadrov.

Posebna tematska sklopa (enakost spolov ter izpostavljenost nasilju) dopolnjujeta sliko sodobnega lokalnega mandata. Angažiranost pri vprašanjih enakosti spolov je zmerna in ne predstavlja osrednje osi svetniškega delovanja. Na drugi strani je približno tretjina svetnikov izpostavljena vsaj občasnim oblikam verbalnega ali spletnega nasilja, vendar to v večini primerov ne vpliva bistveno na njihovo delo. Svetniki delujejo v okolju, ki ni povsem brez pritiskov, a izkazujejo relativno stopnjo odpornosti in profesionalne stabilnosti.

Celotna analiza kaže, da slovenski občinski svetniki svoj mandat razumejo kot kombinacijo predstavniške odgovornosti, deliberativnega sodelovanja in pragmatičnega upravljanja. Ne gre za izrazito profesionaliziran ali ideološko polariziran politični sloj, temveč za akterje, ki delujejo v omejenih časovnih okvirih, a z razmeroma jasno normativno orientacijo k zastopanju skupnosti kot celote.

Poglavje 5

Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi

5.1 Pojasnilo mednarodne primerjalne študije

Leta 2022 je bil v okviru mednarodnega raziskovalnega konzorcija za proučevanje lokalne politike¹⁸ zasnovan nov projekt z naslovom *Lokalni svetniki v Evropi II – Vrnitev svetnikov*.¹⁹ V okviru projekta je bil oblikovan standardiziran spletni anketni vprašalnik, ki se je metodološko nanašal na predhodne uveljavljene raziskave lokalnih političnih elit, kot so European Mayor, MAELG 2007–2010 in druge (glej Bäck in drugi 2006; Egner in drugi 2013; Heinelt in drugi 2018). Osnovna struktura vprašalnika je bila prilagojena specifičnim raziskovalnim interesom sodelujočih nacionalnih raziskovalnih skupin ter prevedena v ustrezne

18 Vodja slovenske ekipe je prof. dr. Simona Kukovič.

19 Angleško: *Local Councillors in Europe II - The Return of the Councillors*.

nacionalne jezike. Kjer je bilo to potrebno, so bila vprašanja tudi vsebinsko kontekstualizirana (na primer z izločitvijo vprašanj o izvršilnih odborih v državah, kjer tovrstna institucija sploh ne obstaja).

Anketa je bila pripravljena in upravljana s pomočjo spletne platforme Qualtrics,²⁰ ki je omogočala centralizirano zbiranje podatkov. Na podlagi enotne osnovne različice so bile oblikovane nacionalne različice vprašalnika. V večjezičnih državah so bile jezikovne različice vključene bodisi v enoten vprašalnik bodisi so bile pripravljene ločene ankete za posamezne jezikovne skupnosti.

Uporabljeni sta bili dve metodi distribucije vprašalnika. Prednostna metoda je temeljila na neposrednem nagovoru občinskih svetnikov s pomočjo njihovih osebnih elektronskih naslovov. Za ta namen je bila za vsako državo pripravljena posebna kontaktna baza, uvožena v sistem Qualtrics, ki je vsebovala tudi vgrajene kontekstualne podatke (jezik, država, občina, velikost občine po številu prebivalcev in LAU-koda). Po zaključku nacionalnih anketnih obdobj so bile kontaktne baze in pripadajoče podatkovne zbirke izbrisane iz sistema.

Kadar neposredno kontaktiranje ni bilo izvedljivo, je bila uporabljena kolektivna metoda distribucije. V teh primerih je bila splošna povezava do ankete posredovana na uradni elektronski naslov občine s prošnjo, da se vabilo posreduje članom občinskega sveta. Tudi pri tej metodi so bili uporabljeni kolektivni sezname z vgrajenimi kontekstualnimi podatki, kar je zagotavljalo primerljivost in sledljivost podatkov. V nekatere državah so bile zaradi posebnih institucionalnih ali metodoloških okoliščin pripravljene dodatne različice vprašalnika.

Anketiranje je potekalo od junija 2023 do junija 2024. Pri individualnem pristopu so bili uporabljeni standardizirani opomniki, posredovani po prvem, drugem in četrtem tednu po uvodnem vabilu, čeprav so nekatere nacionalne skupine časovni razpored prilagodile svojim

20 Dostopno prek: <https://www.qualtrics.com/>.

okolščinam. Opomniki so bili avtomatizirano poslani svetnikom, ki ankete še niso začeli izpolnjevati ali je niso zaključili. Vabila in opomniki so vsebovali možnost odjave s seznama prejemnikov ter uvodno vprašanje (»Kako zadovoljni ste s svojo vlogo svetnika?«), ki je omogočalo neposreden prehod v anketni vprašalnik. Pri kolektivni metodi so bili opomniki praviloma poslani v drugem in četrtem tednu anketiranja.

Vprašalnik se je začel z izrecnim soglasjem respondentov k zbiranju, shranjevanju in obdelavi podatkov. Med anketnim obdobjem so bili podatki shranjeni na strežnikih platforme Qualtrics v anonimizirani obliki, brez povezave z osebnimi podatki (imena, elektronski ali IP-naslovi). Po zaključku zbiranja in čiščenja podatkov ter izvedbi nacionalnih analiz je bila oblikovana skupna mednarodna podatkovna baza. Pred njeno objavo so bile odstranjene dodatne kontekstualne spremenljivke, ki bi lahko omogočale posredno identifikacijo anketirancev.

Vzorčenje

Zadnja primerljiva mednarodna raziskava občinskih svetnikov, izvedena v letih od 2007 do 2010, je zajemala zgolj občine z več kot 10.000 prebivalci. Takšna omejitev je omogočila vključitev vseh relevantnih občin v večini držav. Le v državah z izrazito velikim številom večjih občin (na primer Nemčija) je bilo potrebno izvesti dodatno vzorčenje, da bi zagotovili izvedljivost raziskave.

Aktualna raziskava je metodološki pristop razširila tudi na občine z manj kot 10.000 prebivalci.²¹ Ta odločitev izhaja iz dejstva, da v številnih državah pomemben delež prebivalstva živi v manjših občinah,

21 Pri primerjavah med najnovejšo raziskavo in raziskavo MAELG 2007–2010 (Egner in drugi 2018) zato upoštevamo, da metodologiji nista povsem enaki. Medtem ko je raziskava MAELG zajemala le občine z več kot 10.000 prebivalci, aktualna raziskava vključuje tudi manjše občine. Razširitev vzorca sicer omogoča celovitejši vpogled v strukturo in delovanje občinskih svetnikov, vendar hkrati pomeni, da neposredne primerjave niso povsem metodološko primerljive. Zato med obema raziskavama primerjamo predvsem nakazane trende, pri čemer se zavedamo omejitev in morebitnih odstopanj, ki izhajajo iz razlik v vzorčenju in načinu zbiranja podatkov.

katerih izključitev bi zmanjšala reprezentativnost primerjalne analize. Pri tem je bilo potrebno preprečiti morebitno prekomerno zastopanost manjših občin v vzorcu, zlasti v državah z izrazito razdrobljeno teritorialno strukturo.

Zato je bilo vzorčenje prilagojeno nacionalnim posebnostim ter izvedeno ob upoštevanju dejanske porazdelitve občin po velikostnih razredih glede na število prebivalcev. Posebna pozornost je bila namenjena dejstvu, da je število občinskih svetnikov v večjih občinah praviloma bistveno večje kot v manjših, kar vpliva na končno strukturo vzorca²².

Pomemben metodološki izziv je predstavljalo zbiranje elektronskih naslovov občinskih svetnikov za potrebe neposrednega vabila. Čeprav številne občine na svojih spletnih straneh objavljajo podatke o članih občinskega sveta, so elektronski naslovi pogosto manjkali ali pa je bil stik mogoč zgolj preko posrednih spletnih obrazcev. V nekaterih primerih svetniki niso soglašali z javno objavo svojih elektronskih naslovov, četudi so drugi člani istega sveta to storili. Zlasti v manjših občinah elektronski naslovi pogosto niso bili javno dostopni, kljub objavi drugih osebnih podatkov (fotografij, telefonskih števil, poklicev in podobno). V primerih, ko elektronski naslovi niso bili objavljeni ali so bili dostopni le delno, so nacionalne raziskovalne skupine dodatne podatke poskušale pridobiti preko spletnih strani lokalnih strankarskih organizacij ali političnih skupin, zastopanih v občinskih svetih.

22 V vseh opisnih analizah uporabljamo uteži vzorca, s katerimi prilagajamo razlike v številu anketirancev med posameznimi državami. Na ta način zmanjšujemo morebitno pristranskost, ki bi izhajala iz neenakih velikosti nacionalnih podvzorcev, ter zagotavljamo, da agregirani rezultati ustrezneje odražajo strukturo populacije evropskih lokalnih svetnikov. Uporaba uteži posledično povzroča manjša odstopanja pri prikazu podatkov za slovenske svetnike v primerjavi z neuteženimi nacionalnimi izračuni.

Vključene države in odziv

Podatkovni niz²³ vsebuje odgovore 30.062 posameznikov, ki opravljajo funkcijo izvoljenih svetnikov v občinah v 28 evropskih državah, in sicer so to Andora, Avstrija, Belgija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Češka, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Izrael, Italija, Latvija, Litva, Severna Makedonija, Poljska, Portugalska, Romunija, Srbija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica in Združeno kraljestvo.

Izrazita geografska in institucionalna raznolikost vključenih držav sicer omejuje neposredno primerljivost rezultatov. Države se med seboj pomembno razlikujejo glede modelov lokalne samouprave, stopnje decentralizacije, velikosti in strukture občin ter zgodovinskih in političnih tradicij lokalne demokracije. Te strukturne razlike vplivajo na položaj, pristojnosti in dejansko delovanje občinskih svetnikov, zato je treba primerjalne ugotovitve interpretirati previdno in z upoštevanjem kontekstualnih okoliščin. Kljub navedenim omejitvam pa podatkovni niz omogoča identifikacijo določenih skupnih vzorcev ter izpostavitve ključnih razlik med državami. V nadaljevanju poglavja zato predstavljamo izbrane vidike delovanja evropskih občinskih svetnikov ter slovenske občinske svetnike umeščamo v širši evropski okvir.

5.2 Socio-demografski profil evropskega občinskega svetnika

Tako kot smo v prejšnjem poglavju analizo slovenskih občinskih svetnikov uvedli s preverbo tako imenovane 3M-mantre, tudi v nadaljevanju

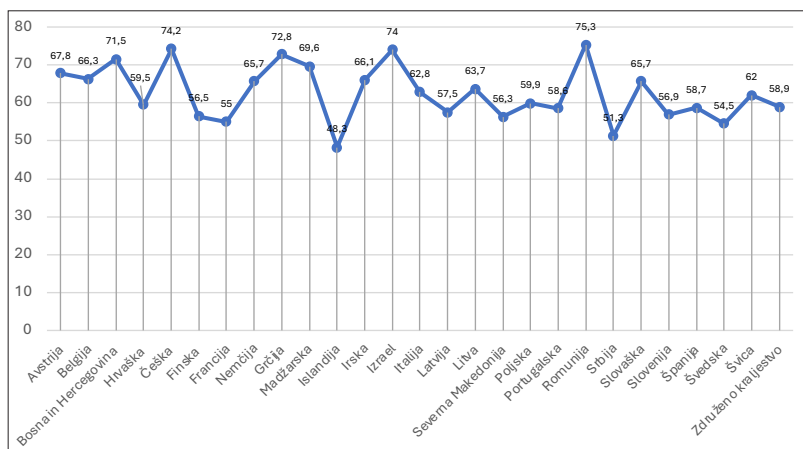
23 Podatkovna baza je javno dostopna v repozitoriju TUDatalib (ULB Darmstadt) in je na voljo na povezavi: <https://tudatalib.ulb.tu-darmstadt.de/items/6e57b424-f71a-4232-89eb-f1d9a5df7d7b> (Verhelst in drugi 2025). Z namenom zaščite identitete anketirancev so kontekstualni podatki anonimizirani do te mere, da povratna identifikacija posameznikov ni mogoča. Na navedeni spletni strani so poleg nabora podatkov dostopni tudi opis, metapodatki ter informacije o pogojih uporabe.

preverjamo, v kolikšni meri ta vzorec vzdrži primerjalno presojo v širšem evropskem kontekstu. V slovenskem primeru smo ugotovili, da skupna obravnava spola, starosti in izobrazbe potrjuje temeljno tezo o prevladi moških srednjih let z vsaj srednješolsko oziroma visokošolsko izobrazbo. Kljub zaznavnim postopnim premikom, zlasti rahli pomladitvi in počasnemu povečevanju deleža žensk, ostaja struktura lokalnih političnih elit razmeroma stabilna.

Spol evropskega svetnika

V tem podpoglavju se najprej osredotočamo na spolno strukturo občinskih svetnikov v 27 analiziranih državah. Primerjalni podatki jasno kažejo, da je moška prevlada značilna za večino evropskih lokalnih političnih sistemov, vendar z izrazitimi meddržavnimi razlikami, ki kažejo na pomen institucionalnih ureditev, volilnih sistemov in širših kulturnih vzorcev politične participacije. V celotnem vzorcu namreč moški predstavljajo približno 62 odstotkov vseh respondentov, ženske pa 38 odstotkov. Agregatna slika tako potrjuje, da je lokalna predstaviška politika v Evropi še vedno pretežno moško strukturirana, čeprav je delež žensk praviloma višji kot je bil v preteklih desetletjih.

Graf 9: Odstotek moških občinskih svetnikov v evropskih državah



Najizrazitejša moška prevlada je zaznana v Romuniji (75,3 odstotka moških), na Češkem (74,2 odstotka) in v Izraelu (74 odstotkov), sledita Grčija (72,8 odstotka) ter Bosna in Hercegovina (71,5 odstotka). V teh državah delež žensk praviloma ne presega ene tretjine vseh svetnikov, ponekod pa se približuje zgolj četrtini. Takšna porazdelitev nakazuje, da so institucionalni in kulturni dejavniki v določenih političnih okolišjih še vedno izrazito neugodni za enakomernejšo spolno zastopanost na lokalni ravni.

Na drugi strani spektra izstopa Islandija, kjer moški predstavljajo 48,3 odstotka, kar pomeni 51,7 odstotka žensk, ter Srbija z 51,3 odstotka moških (48,7 odstotka žensk). V teh dveh primerih je spolna struktura skoraj povsem uravnotežena oziroma celo rahlo nagnjena v prid ženskam. Razmeroma visoke deleže žensk beležijo tudi Švedska (45,5 odstotka žensk), Francija (45 odstotkov), Finska (43,5 odstotka) in Slovenija (43,1 odstotka). Nordijske države (Islandija, Finska, Švedska) tako ponovno potrjujejo dolgoletne trende visoke politične participacije žensk, vendar hkrati podatki kažejo, da popolna pariteta ni sistemsko zagotovljena niti v teh institucionalno najnaprednejših okoljih. Tudi tam se delež žensk praviloma stabilizira nekoliko pod mejo 50 odstotkov, kar odpira vprašanje strukturnih omejitev, ki presegajo formalne mehanizme spodbujanja enakosti spolov.

Graf 9 tako dodatno potrjuje razpršenost med državami. Večina analiziranih držav se giblje v razponu med 55 in 65 odstotki moških (na primer Nemčija 65,7 odstotka, Slovaška 65,7 odstotka, Avstrija 67,8 odstotka, Belgija 66,3 odstotka, Italija 62,8 odstotka, Švica 62 odstotkov, Združeno kraljestvo 58,9 odstotka, Španija 58,7 odstotka, Poljska 59,9 odstotka, Portugalska 58,8 odstotka, Hrvaška 59,5 odstotka, Litva 63,7 odstotka, Latvija 57,5 odstotka, Severna Makedonija 56,3 odstotka). Ta relativna koncentracija okoli evropskega povprečja kaže, da izrazita odstopanja predstavljajo prej izjemo kot pravilo, a so hkrati analitično posebej pomembna, saj razkrivajo meje in potenciale institucionalnih ureditev.

Slovenija s 56,9 odstotka moških (43,1 odstotka žensk) presega evropsko povprečje deleža žensk (38 odstotkov) in se umešča v zgornjo tretjino držav po zastopanosti žensk v občinskih svetih. Slovenski lokalni politični prostor tako, čeprav je še vedno pretežno moški, izkazuje relativno visoko stopnjo vključevanja žensk v primerjavi z večino analiziranih držav. Hkrati pa dejstvo, da moški še vedno predstavljajo večino občinskih svetnikov, potrjuje, da tudi v Sloveniji 3M-vzorec ni presežen, temveč zgolj postopno relativiziran.

Primerjava z raziskavo MAELG 2007–2010 (Egner in drugi 2013) omogoča vpogled v časovno dinamiko sprememb v spolni strukturi lokalnih političnih elit. Podatki kažejo, da se je delež moških občinskih svetnikov v večini analiziranih držav sicer nekoliko zmanjšal, vendar ostaja izrazito prevladujoč. Kljub določenim nacionalnim nihanjem temeljni vzorec ni bistveno preoblikovan: lokalna politična raven ostaja pretežno moško strukturirana. Zlasti zanimivo je, da tudi države z razmeroma visoko začetno zastopanostjo žensk, predvsem nordijske, niso dosegle trajne in sistemske paritete, temveč se delež žensk stabilizira med približno 40 in 45 odstotki. Po drugi strani pa v več državah srednje in vzhodne Evrope spremembe ostajajo počasnejše, kar kaže na večjo institucionalno in kulturno vztrajnost tradicionalnih spolnih vzorcev politične participacije.

Starostna struktura evropskih občinskih svetnikov

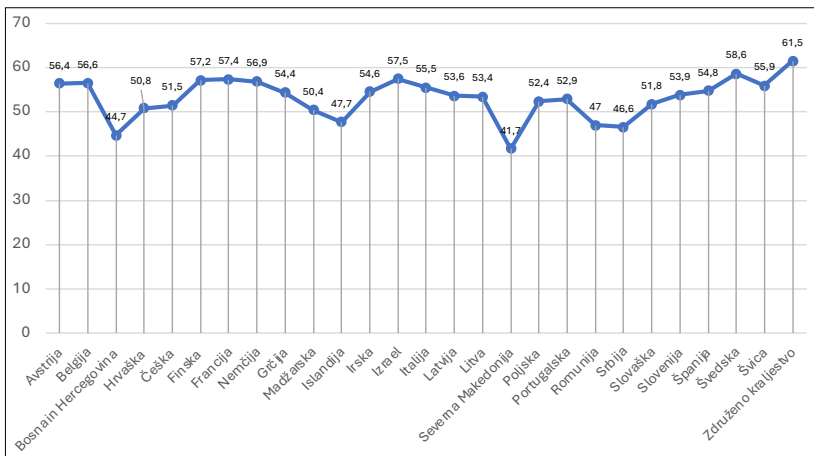
Povprečna starost evropskega občinskega svetnika ob izpolnjevanju vprašalnika znaša 53,5 leta, kar potrjuje, da lokalne politične elite v Evropi pretežno sestavljajo posamezniki srednje generacije. Lokalna politika tako ostaja prostor, v katerem prevladujejo akterji z že oblikovanimi poklicnimi in življenjskimi karierami, kar je skladno z ugotovitvami o 3M-vzorcu. Vendar agregatna vrednost zakriva izrazite meddržavne razlike, ki razkrivajo precej heterogeno generacijsko strukturo evropskih občinskih svetov.

Razpon med najstarejšo in najmlajšo državo znaša skoraj dvajset let. Najvišjo povprečno starost beleži Združeno kraljestvo (61,5 leta), medtem ko je najnižja povprečna starost zabeležena v Severni Makedoniji

(41,7 leta). Tako velik razkorak kaže na bistvene razlike v dostopu do lokalnih političnih funkcij, v dolžini političnih karier ter v institucionalnih in kulturnih vzorcih politične rekrutacije.

Zgornji del lestvice jasno zaznamujejo zahodno- in severnoevropske države. Poleg Združenega kraljestva izstopajo Švedska (58,6 leta), Francija (57,4 leta), Finska (57,2 leta), Belgija (56,4 leta) ter Nemčija (54,7 leta). V teh državah povprečna starost praviloma presega 55 let (z izjemo Nemčije, ki se tej meji približa), kar kaže na relativno visoko stopnjo institucionalne stabilnosti in na dejstvo, da lokalne politične funkcije pogosto opravljajo posamezniki z daljšimi političnimi izkušnjami. Med prvimi desetimi državami po starosti prevladujejo konsolidirane zahodnoevropske demokracije z dolgo tradicijo lokalne samouprave, kar nakazuje povezavo med institucionalno kontinuiteto in višjo starostjo izvoljenih predstavnikov.

Graf 10: Povprečna starost občinskih svetnikov



Na drugi strani lestvice prevladujejo države jugovzhodne Evrope. Severna Makedonija (41,7 leta), Bosna in Hercegovina (44,7 leta), Srbija (46,6 leta) in Romunija (47,0 leta) beležijo najnižje povprečne starosti. V teh državah je povprečna starost svetnikov pod 48 let, kar

pomeni, da so tamkajšnje lokalne politične elite generacijsko bistveno mlajše. Posebej izrazit je primer Severne Makedonije, kjer je povprečna starost za skoraj 12 let nižja od evropskega povprečja in kar za skoraj 20 let nižja od Združenega kraljestva. Ta podatek nakazuje bolj odprto ali hitrejšo generacijsko cirkulacijo lokalnih političnih elit.

Slovenija se s povprečno starostjo 53,9 leta umešča nekoliko nad evropsko povprečje in zaseda štirinajsto mesto med analiziranimi državami. Generacijska struktura slovenskih občinskih svetnikov je tako primerljiva z državami, kot so Litva (53,6 leta), Latvija (53,4 leta) in Portugalska (52,9 leta), ter nekoliko mlajša od zahodnoevropskih držav z najvišjimi vrednostmi. Hkrati je slovenska lokalna elita občutno starejša od večine jugovzhodnoevropskih sistemov.

Če pogledamo celotno razporeditev, se kot simbolna prelomnica izrisuje meja 50 let. Države zahodne in severne Evrope praviloma presegajo to mejo (na primer Avstrija 56,4 leta, Francija 57,4 leta, Švedska 58,6 leta), medtem ko države jugovzhodne Evrope večinoma ostajajo pod njo (Severna Makedonija 41,7 leta, Bosna in Hercegovina 44,7 leta, Srbija 46,6 leta, Romunija 47,0 leta). Ta regionalni vzorec kaže, da generacijska struktura lokalnih političnih elit ni zgolj individualna značilnost svetnikov, temveč odraža širše politično-institucionalne in družbene kontekste, v katerih poteka politična rekrutacija.

Izobrazbena raven in družbeni status evropskih občinskih svetnikov

Izobrazbena struktura evropskih občinskih svetnikov kaže izrazito visoko raven formalne izobrazbe. Podatki namreč kažejo, da ima 72,1 odstotka evropskih svetnikov zaključeno univerzitetno ali visokošolsko izobrazbo, 23,8 odstotka srednješolsko izobrazbo ali njen ekvivalent, medtem ko le 4,2 odstotka respondentov navaja osnovnošolsko izobrazbo kot najvišjo doseženo stopnjo. Že agregatna raven torej jasno potrjuje, da je lokalna politična elita v Evropi nadpovprečno izobražena. Tudi na tej dimenziji se lokalna politika kaže kot prostor selektivne participacije, v katerem prevladujejo posamezniki z višjim kulturnim kapitalom, kar neposredno utrjuje tretjo komponento 3M-mantre, povezano z družbenim oziroma srednjeslojnim statusom političnih akterjev.

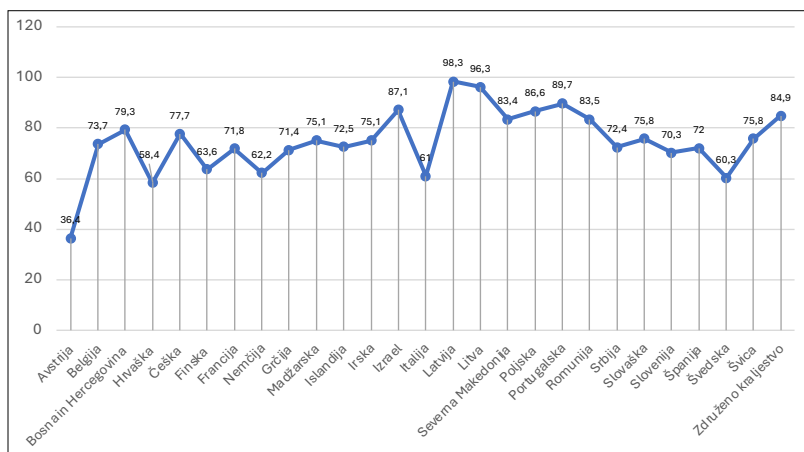
To sliko dodatno osvetljujejo podatki o njihovem položaju na trgu dela in poklicnem statusu. Kar 71,9 odstotka evropskih svetnikov je bilo v času raziskave aktivnih v delovnem življenju. Med zaposlenimi je razmerje med zasebnim in javnim sektorjem razmeroma uravnoteženo: 53,2 odstotka deluje v zasebnem sektorju, 46,8 odstotka pa v javnem. Ta podatek kaže, da lokalne politične elite niso enostransko vezane na javno upravo, temveč vključujejo tudi pomemben delež akterjev iz tržno usmerjenega okolja.

Še izrazitejšo sliko daje sektorska razporeditev zaposlenih svetnikov: skoraj 80 odstotkov jih deluje v storitvenem sektorju, 15 odstotkov v industriji, le pet odstotkov pa v kmetijstvu in ribištvu. Lokalna politična elita je tako izrazito urbana in storitveno usmerjena, kar odraža širše strukturne premike evropskih gospodarstev, hkrati pa kaže na omejeno zastopanost primarnega sektorja v političnih predstavniških telesih. Podobno selektivnost razkrivajo tudi podatki o poklicnem položaju. Med zaposlenimi svetniki jih 29,5 odstotka zaseda vodstvene ali izvršilne položaje, 38,7 odstotka opravlja visoko kvalificirane strokovne poklice, 14,6 odstotka vodi lastno podjetje ali deluje kot kmet, medtem ko delavci predstavljajo 17,2 odstotka. To pomeni, da je skoraj dve tretjini svetnikov umeščenih v vodstvene ali strokovne pozicije, kar potrjuje njihovo nadpovprečno socioekonomsko umeščenost.

Kljub tej splošni sliki primerjava med državami razkriva precejšnje razlike v stopnji izobrazbene homogenosti lokalnih elit. V številnih državah delež univerzitetno izobraženih svetnikov presega 80 odstotkov, ponekod pa se približuje skoraj popolni dominaciji terciarne izobrazbe. Posebej izstopata Latvija (98,3 odstotka) in Litva (96,3 odstotka), kjer je lokalna politična elita skoraj povsem univerzitetno izobražena. Podobno visoke deleže beležijo Portugalska (89,7 odstotka), Poljska (86,6 odstotka), Izrael (87,1 odstotka), Združeno kraljestvo (84,9 odstotka), Severna Makedonija (83,4 odstotka) in Romunija (83,5 odstotka). V teh državah je vstop v lokalno politično areno izrazito povezan z visoko formalno izobrazbo, kar kaže na močno profesionalizacijo in elitizacijo predstavniške funkcije na lokalni ravni.

Na drugi strani obstajajo države, kjer je izobrazbena struktura bolj razpršena. Najizrazitejši primer predstavlja Avstrija, kjer ima univerzitetno izobrazbo 36,4 odstotka svetnikov, delež tistih z osnovnošolsko izobrazbo pa je relativno visok (34 odstotkov). Tudi v Nemčiji je delež osnovnošolsko izobraženih svetnikov opazno višji (20,5 odstotka) kot v večini drugih držav. V teh okoljih lokalna politika očitno ohranja širšo socialno dostopnost in manj selektiven izobrazbeni profil. Hrvaška (58,4 odstotka univerzitetno izobraženih), Italija (61 odstotkov) in Finska (63,6 odstotka) prav tako ostajajo pod evropskim povprečjem, čeprav še vedno izkazujejo večinsko zastopanost terciarno izobraženih akterjev.

Graf 11: Delež univerzitetno ali visokošolsko izobraženih občinskih svetnikov



Slovenija se s 70,3 odstotka univerzitetno izobraženih občinskih svetnikov umešča tik pod evropsko povprečje (72,1 odstotka) in sledi prevladujočemu evropskemu vzorcu visoke formalne izobraženosti lokalnih političnih elit. Delež svetnikov z osnovnošolsko izobrazbo je nizek (0,9 odstotka), kar potrjuje, da tudi slovenska lokalna politika sodi med relativno izobražene segmente predstavniških teles. Tudi z vidika poklicnega profila Slovenija ne odstopa bistveno od evropskega vzorca:

prevladujejo svetniki iz storitvenega sektorja ter tisti na strokovnih ali vodstvenih položajih, kar dodatno potrjuje umeščenost lokalnih elit v srednji in višji srednji sloj.

Primerjava z aktualnimi podatki kaže na zmerno, vendar konsistentno rast izobrazbene ravni lokalnih političnih elit v zadnjem desetletju. Če je bilo v obdobju raziskave MAELG 2007–2010 (Egner in drugi 2013) univerzitetno izobraženih 60,6 odstotka svetnikov, se je ta delež v naj-novejšem merjenju povečal na 72,1 odstotka. Rast je zaznavna tudi v večini posameznih držav, kar kaže na nadaljnjo profesionalizacijo lokalne politike in krepitev pomena formalne izobrazbe kot pomembnega simbolnega in dejanskega vira političnega kapitala. Hkrati pa meddržavne razlike ostajajo relativno stabilne: Avstrija tudi v novejšem obdobju ohranja izrazito nižji delež univerzitetno izobraženih svetnikov, medtem ko države z že tradicionalno visoko izobraženo lokalno elito ohranjajo ali celo dodatno krepijo svoj položaj. Longitudinalna primerjava (Kukovič in Haček 2018) tako potrjuje trend postopne izobrazbene homogenizacije lokalnih političnih elit v Evropi, ki se ne odraža zgolj v formalni izobrazbi, temveč tudi v njihovi poklicni umeščenosti in širšem socioekonomskem statusu.

Analiza treh temeljnih dimenzij omogoča oblikovanje razmeroma konsistentnega socio-demografskega profila evropskega občinskega svetnika. Primerjalni podatki potrjujejo, da lokalne politične elite v veliki meri ohranjajo strukturne značilnosti, povzete v 3M-mantri: tipičen občinski svetnik je moškega spola, pripadnik srednje generacije in visoko izobražen. Spolna struktura razkriva vztrajno moško prevlado, ki kljub meddržavnim razlikam ostaja nadnacionalni in sistemski pojav. Če primerjavo umestimo v širši interpretativni okvir, lahko ugotovimo, da obdobje med obema raziskavama ni prineslo prelomne transformacije spolne strukture lokalnih političnih elit, temveč predvsem postopno in inkrementalno prilagajanje obstoječih razmerij moči. Longitudinalna perspektiva tako dodatno potrjuje trdoživost temeljnega vzorca, ki ga zajema 3M-mantra, in nakazuje, da so spremembe v spolni strukturi lokalne politike praviloma evolutivne, ne pa disruptivne. Starostna porazdelitev kaže, da lokalna politika praviloma ni prostor izrazitega

generacijskega preloma, temveč stabilne prisotnosti srednje generacije. Starostna struktura tako dopolnjuje ugotovitve o spolni porazdelitvi: tudi v generacijskem smislu lokalna politika v večini evropskih držav ostaja prostor relativno stabilnih, srednje- do poznogeneracijskih elit. Regionalne razlike so sicer dovolj izrazite, da odpirajo vprašanje različnih modelov politične profesionalizacije in cirkulacije na lokalni ravni, vendar ne spodkopavajo temeljnega vzorca generacijske stabilnosti. Izobrazbena raven potrjuje izrazito selektivnost političnega prostora, saj prevladujejo univerzitetno izobraženi posamezniki. To sliko dodatno utrjuje poklicni profil evropskih svetnikov: velika večina je aktivna na trgu dela, pretežno v storitvenem sektorju, pri čemer skoraj dve tretjini zaseda vodstvene ali visoko kvalificirane strokovne položaje. Lokalna politična elita tako ni zgolj nadpovprečno izobražena, temveč tudi nadpovprečno umeščena v strukturi socioekonomskega statusa.

Čeprav med državami obstajajo opazne razlike v stopnji spolne uravnoteženosti, generacijske odprtosti in izobrazbene homogenosti, te variacije ne spreminjajo temeljne podobe. Evropski občinski svetnik praviloma prihaja iz družbeno, kulturno in poklicno privilegiranege segmenta prebivalstva. Skupni profil kaže na relativno stabilno in strukturno selektivno konfiguracijo lokalnih političnih elit, ki se sicer postopno odpirajo širšim družbenim skupinam, vendar svojih osrednjih značilnosti v obravnavanem obdobju niso bistveno preoblikovale.

5.3 Karierne poti evropskih občinskih svetnikov

Karierne poti evropskih občinskih svetnikov analiziramo skozi tri medsebojno povezane perspektive. Prva se nanaša na njihovo predhodno in trenutno opravljanje voljenih ali izvršilnih političnih funkcij, tako znotraj lokalnih struktur kot zunaj njih, ter na njihovo vključenost v civilnodružbena združenja in organizacije. Takšen pristop omogoča vpogled v stopnjo politične profesionalizacije, javne prepoznavnosti ter vpetosti v formalna in neformalna omrežja, ki lahko delujejo kot odskočna deska za nadaljnje politično napredovanje. Druga dimenzija

zajema časovno razsežnost politične kariere. Senioriteta omogoča vpogled v stopnjo profesionalizacije lokalne politike, saj dolžina mandata in ponovna izvolitev predstavljata pomembna kazalnika političnega utrjevanja. Kažeta na sposobnost ohranjanja podpore volivcev in na postopno akumulacijo političnega kapitala. Višja senioriteta praviloma pomeni tudi večjo institucionalno kompetentnost, boljše poznavanje postopkov ter širšo mrežo znotrajinstitucionalnih in zunanjih povezav. Hkrati pa visoka stopnja ponovnih izvolitev lahko pomeni tudi omejeno cirkulacijo elit in počasnejšo generacijsko prenovo. Tretja dimenzija, ki se opira na Schlesingerjevo (1966) tipologijo političnih ambicij, omogoča razumevanje usmerjenosti političnih karier. Schlesinger razlikuje med progresivno ambicijo (napredovanje na višjo raven), statično ambicijo (ohranjanje trenutne funkcije) in diskretno ambicijo (politična aktivnost kot časovno omejena epizoda). Analiza načrtov občinskih svetnikov po izteku mandata tako razkriva, ali lokalno funkcijo razumejo kot odskočno desko za višje politične položaje ali kot relativno končno točko svoje politične poti. V povezavi z ugotovitvami o organizacijski vključenosti in notranji institucionalni aktivnosti ti dve dimenziji dodatno osvetljujejo naravo lokalnih političnih elit. Senioriteta kaže na stopnjo stabilnosti in zaprtosti političnega prostora, medtem ko analiza političnih ambicij razkriva njegovo usmerjenost, torej ali gre za lokalno zasidrane politične akterje z dolgoročnim interesom za delo v skupnosti ali za posameznike, ki lokalni mandat razumejo kot del širše, vertikalno strukturirane kariere. Skupaj druga in tretja dimenzija pomembno poglobljata razumevanje profila občinskega svetnika, saj presegata zgolj demografski opis ter omogočata vpogled v dinamiko, stabilnost in razvojne potenciale lokalnih političnih karier.

Analiza funkcij znotraj lokalnih struktur kaže, da so evropski občinski svetniki pogosto vključeni v notranje institucionalne vloge. Funkcijo predsednika odbora občinskega sveta je v preteklosti opravljalo 15,6 odstotka svetnikov, trenutno pa 27,6 odstotka. Podobno velja za članstvo v izvršilnih odborih, kjer delež naraste s 13,7 odstotka (preteklost) na 27,9 odstotka (sedanjost). Več kot tri četrtine evropskih svetnikov je trenutno vključenih v odbore občinskega sveta, kar potrjuje visoko stopnjo institucionalne integriranosti znotraj lokalnega političnega

sistema. Funkcijo vodje svetniške skupine je v preteklosti opravljalo 9,4 odstotka svetnikov, trenutno pa 20,9 odstotka, medtem ko je položaj predsednika občinskega sveta relativno redek (6,3 odstotka v preteklosti in sedem odstotkov trenutno). Ti podatki kažejo, da je za večino evropskih svetnikov značilna kariera, ki se razvija predvsem znotraj lokalne ravni, pri čemer postopoma prevzemajo bolj odgovorne funkcije. Razlike glede na izobrazbo ali spol niso izrazite, z izjemo vodstvenih položajev, kjer so moški nekoliko pogostejše zastopani. To nakazuje vztrajanje spolne hierarhije na najvišjih ravneh lokalnega odločanja.

Nasprotno so politične funkcije zunaj lokalnih struktur bistveno redkejšje. Manj kot tri odstotke svetnikov je opravljalo ali trenutno opravlja funkcije na nacionalni ali regionalni ravni (na primer kot poslanci, člani regionalnih izvršilnih odborov ali nacionalnih vlad). Vertikalna mobilnost torej ostaja omejena, kar potrjuje tezo o pretežno lokalno zasidranih političnih karierah.

Tabela 35: Članstvo evropskih svetnikov v organizacijah (v odstotkih)

	sem (bil/a) član/ica	nikoli nisem bil/a član/ica
sindikati	35,6	64,4
poslovno združenje	21,5	78,5
kmetijsko združenje	9,3	90,7
humanitarna organizacija	40,8	59,2
športna/atletska organizacija	52,9	47,1
ženska organizacija	17,0	83,0
okoljevarstvena organizacija	25,6	74,4
organizacija etničnih manjšin	7,2	92,8
verska organizacija	25,4	74,6
ulična/soseska organizacija	37,4	62,6
organizacija upokoencev	10,0	90,0

Po pregledu vključenosti svetnikov v voljene in izvršilne politične funkcije znotraj in zunaj lokalnih struktur se osredotočamo še na njihovo delovanje prek družbenih povezav, zlasti na sodelovanje v različnih civilnodružbenih združenjih in organizacijah. Podatki kažejo, da je 52,9 odstotka svetnikov članov ali nekdanjih članov športnih organizacij,

40,8 odstotka humanitarnih organizacij, 37,4 odstotka sosedskih oziroma uličnih združenj in 35,6 odstotka sindikatov. Približno četrtnina je vključena v okoljevarstvene (25,6 odstotka) ali verske organizacije (25,4 odstotka), medtem ko je članstvo v poslovnih združenjih prisotno pri 21,5 odstotka svetnikov. Nasprotno pa so organizacije etničnih manjšin (7,2 odstotka), kmetijska združenja (9,3 odstotka) in organizacije upokojencev (deset odstotkov) bistveno manj zastopane. Takšna porazdelitev kaže, da je organizacijska vključenost najizrazitejša na področjih, ki so tesno vpeta v vsakdanje lokalno življenje in širše družbeno delovanje, medtem ko je sodelovanje v interesno ožje specializiranih ali manjšinskih organizacijah precej omejeno.

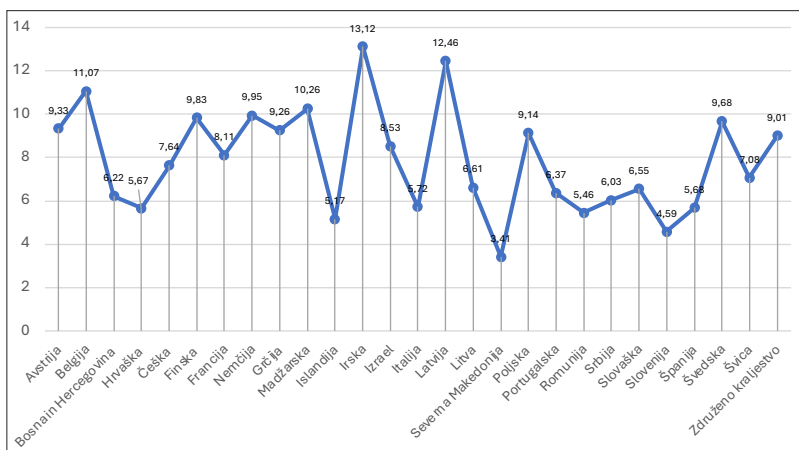
Analiza razlik glede na individualne značilnosti potrjuje, da so odstopanja večinoma majhna. Najizrazitejše razlike se pojavljajo glede na spol. Sodelovanje v ženskih organizacijah je pričakovano izrazito pogostejše med ženskami (39,1 odstotka) kot med moškimi (2,2 odstotka), medtem ko so moški pogostejše vključeni v športne organizacije (59,9 odstotka v primerjavi z 41,1 odstotka žensk). Pri drugih oblikah organizacijske participacije razlike praviloma ne presegajo sedmih odstotnih točk, pomembnejših razlik glede na izobrazbo ali zaposlitveni status pa ni. Izjema je sodelovanje v organizacijah upokojencev, kar je razumljivo povezano z življenjskim ciklom.

V primerjavi z evropskim povprečjem Slovenija sledi podobnemu vzorcu. Tudi slovenski občinski svetniki so najpogostejše vključeni v športna društva, humanitarne organizacije in soseska združenja, medtem ko je sodelovanje v specializiranih ali manjšinskih organizacijah razmeroma omejeno. Takšna porazdelitev potrjuje, da tudi v slovenskem prostoru prevladujejo »mainstream« oblike lokalnega družbenega angažmaja, tesno povezane z vsakdanjim življenjem skupnosti. Organizacijska vključenost tako deluje predvsem kot mehanizem družbene vpetosti in lokalne prepoznavnosti, manj pa kot kanal specifične interesne ali identitetne mobilizacije.

Analiza organizacijske vpetosti in prevzemanja notranjih institucionalnih funkcij je pokazala, da so karierne poti evropskih občinskih

svetnikov praviloma močno zasidrane na lokalni ravni. Vendar sama prisotnost v funkcijah še ne razkrije, kako dolgo ti akterji v političnem prostoru tudi dejansko vztrajajo. Zato se v nadaljevanju osredotočamo na časovno dimenzijo politične kariere, to je senioriteto. Graf 12 dodatno pogloblja razumevanje kariernih poti evropskih občinskih svetnikov z vidika njihove senioritete, torej povprečne dolžine opravljanja funkcije. Podatki razkrivajo izrazite meddržavne razlike, ki dopolnjujejo prej predstavljeno sliko institucionalne vpetosti in organizacijske participacije.

Graf 12: Senioriteta evropskih občinskih svetnikov (v letih)



V povprečju evropski občinski svetniki opravljajo funkcijo 8,5 leta, kar pomeni, da ima večina anketirancev za seboj že vsaj dva mandata. Struktura podatkov kaže, da 48 odstotkov svetnikov funkcijo opravlja od enega do štiri leta, 29 odstotkov od pet do deset let, 17,9 odstotka od enajst do devetnajst let, 9,4 odstotka pa več kot dvajset let. Takšna porazdelitev odraža kombinacijo relativno svežega vstopa večjega dela svetnikov in hkratne prisotnosti stabilnega jedra dolgoletnih akterjev. Lokalna politična arena se tako kaže kot delno odprta, a hkrati kontinuitetna struktura, v kateri se prepletata obnova in stabilnost.

Med državami izstopa Irska, kjer povprečna dolžina opravljanja funkcije dosega 13,1 leta, kar pomeni izrazito visoko stopnjo kontinuitete in stabilnosti lokalnih elit. Podobno visoke vrednosti beležijo Latvija (12,5 leta), Belgija (11 let) in Madžarska (10,3 leta). V teh državah lokalna politika očitno omogoča daljše in bolj utrjene politične kariere, kar lahko kaže bodisi na višjo stopnjo profesionalizacije bodisi na institucionalne pogoje, ki spodbujajo ponovne izvolitve in omejeno cirkulacijo elit. Na drugi strani lestvice izstopata Severna Makedonija (3,4 leta) in Slovenija (4,6 leta), kjer je povprečna dolžina opravljanja funkcije občutno krajša od evropskega povprečja. Slovenija se tako uvršča med države z najnižjo stopnjo senioritete, kar nakazuje izrazitejšo rotacijo političnih elit in morda večjo odprtost sistema za nove akterje. Ta podatek je posebej zanimiv v luči prejšnjih ugotovitev: čeprav slovenski svetniki v izobrazbeni in starostni strukturi sledijo evropskemu vzorcu, je njihova karierna stabilnost relativno nižja. To pomeni, da se demografska homogenost ne prevaja nujno v dolgotrajno politično utrjenost.

Ob primerjavi širših regionalnih vzorcev ni zaznati povsem enotne slike. Nordijske države ne tvorijo homogenega bloka: Finska (okoli 9,8 leta) in Švedska (okoli 7,4 leta) se med seboj razlikujeta, Norveška pa se giblje bližje evropskemu povprečju. Podobno tudi države srednje in vzhodne Evrope kažejo precejšnjo notranjo raznolikost. Medtem ko Latvija izstopa z eno najvišjih povprečnih senioritet, sta Slovenija in Severna Makedonija med najnižjimi vrednostmi, Romunija in Poljska pa se umeščata bližje sredini. To kaže, da dolžina politične kariere ni zgolj odraz postsocialistične tranzicijske dinamike ali regionalne pripadnosti, temveč rezultat kombinacije institucionalnih pravil, lokalnih političnih kultur ter stopnje strankarske institucionalizacije.

V povezavi s prejšnjo analizo lahko ugotovimo, da senioriteta pomembno dopolnjuje profil evropskega občinskega svetnika. Če je demografska struktura (spol, starost, izobrazba) razmeroma homogena, je dinamika trajanja mandata precej bolj diferencirana. Države z visoko senioriteto nakazujejo stabilne, potencialno bolj profesionalizirane lokalne elite, medtem ko države z nizko senioriteto (med katere sodi tudi Slovenija) kažejo večjo stopnjo cirkulacije in potencialno večjo odprtost

političnega prostora. Senioriteta tako predstavlja ključno dimenzijo za razumevanje, ali lokalna politika deluje kot dolgotrajna karierna arena ali kot bolj prehodna faza politične participacije.

To vprašanje dodatno osvetljujemo z analizo izraženih ambicij evropskih občinskih svetnikov ob koncu mandata, saj prav namere glede nadaljnje politične poti razkrivajo, ali svetniki svojo funkcijo razumejo kot stabilno in dolgoročno vlogo, kot odskočno desko za napredovanje ali kot časovno omejeno epizodo javnega delovanja. Na ravni celotnega vzorca 36,9 odstotka svetnikov izraža namero, da bodo ponovno kandidirali in nadaljevali delo kot občinski svetniki, 13,3 odstotka jih želi napredovati na višje politične funkcije, 15,9 odstotka pa načrtuje umik iz politike. Zelo visok je delež neopredeljenih (34,9 odstotka), kar kaže na precejšnjo stopnjo negotovosti ali pragmatičnega odlašanja z odločitvijo do bližine volitev. Agregatno gledano tako prevladuje statična ambicija (ponovna kandidatura na isti ravni), medtem ko je progresivna ambicija (napredovanje) omejena na manjšino svetnikov, diskretna ambicija (umik) pa zajema približno šestino vzorca.

Spolne razlike sicer niso statistično izrazite, vendar nakazujejo določene tendence. Moški nekoliko pogosteje izražajo ambicijo po kandidaturi za višje funkcije, medtem ko je med ženskami nekoliko višji delež neopredeljenih ter tistih, ki razmišljajo o umiku iz politike. To je skladno s predhodnimi ugotovitvami o rahlo večji zastopanosti moških na vodstvenih položajih in kaže, da tudi pri ambicijah obstaja subtilna spolna diferenciacija političnih karier. Posebej zanimiva je povezava med izraženimi ambicijami in tipom kandidature. Svetniki, izvoljeni na listah nacionalnih političnih strank, pogosteje izražajo progresivno ambicijo ter redkeje načrtujejo umik iz politike kot tisti, ki so bili izvoljeni na lokalnih listah ali kot neodvisni kandidati. To potrjuje tezo, da strankarska infrastruktura deluje kot podporno okolje za vertikalno politično mobilnost, medtem ko je lokalna ali neodvisna kandidatura pogosteje povezana z bolj omejeno, lokalno usmerjeno politično kariero.

Tabela 36: Ravni političnih ambicij po Schlesingerju med evropskimi občinskimi svetniki (v odstotkih)

	statične ambicije	progresivne ambicije	diskretne ambicije	ne vem
Avstrija	40,2	16,6	15,9	27,3
Belgija	36,5	22,0	18,1	23,3
Bosna in Hercegovina	41,4	7,4	12,4	38,9
Hrvaška	31,1	10,4	18,5	40,1
Češka	31,8	15,6	9,5	43,1
Finska	29,1	5,1	20,0	45,7
Francija	26,4	13,1	31,1	29,4
Nemčija	51,1	8,3	16,9	23,7
Grčija	31,2	13,6	20,9	34,4
Madžarska	50,2	11,8	16,0	22,0
Islandija	27,2	5,6	21,7	45,6
Irska	54,4	8,7	14,7	22,2
Izrael	40,2	13,3	19,1	27,4
Italija	14,9	31,4	14,6	39,1
Latvija	34,2	9,6	10,6	45,5
Litva	37,3	11,1	11,4	40,3
Severna Makedonija	23,0	27,3	12,6	37,1
Poljska	55,1	5,1	8,4	31,4
Portugalska	28,8	9,5	14,8	46,8
Romunija	45,9	17,4	7,4	29,2
Srbija	29,4	19,3	11,6	39,7
Slovaška	33,9	7,2	8,9	50,0
Slovenija	39,2	10,6	16,8	33,5
Španija	34,5	10,2	16,3	39,0
Švedska	37,0	13,5	8,1	41,4
Švica	43,2	15,8	14,1	26,9
Združeno kraljestvo	47,5	6,5	13,9	32,1
povprečje vseh držav	36,9	13,3	15,9	34,9

Med državami so razlike še izrazitejše. V Tabeli 36 vidimo, da najvišji delež svetnikov, ki želijo nadaljevati mandat na isti ravni, beležijo Poljska (55,1 odstotka), Irska (54,4 odstotka), Nemčija (51,1 odstotka) in Madžarska (50,2 odstotka). Te države hkrati sodijo med tiste z relativno višjo senioriteto, kar kaže na močno povezanost med dolgoletnim opravljanjem funkcije in namero po nadaljnji kontinuiteti. Nasprotno pa je v Franciji le 26,4 odstotka svetnikov izrazilo željo po ponovni kandidaturi, obenem pa kar 31,1 odstotka načrtuje umik iz politike, kar predstavlja najvišji delež med vsemi državami. Skoraj tretjina francoskih svetnikov torej svojo politično pot vidi kot zaključeno, kar nakazuje večjo fluktuacijo elit.

Z vidika progresivne ambicije posebej izstopata Italija, kjer 31,4 odstotka svetnikov izraža željo po kandidaturi za višje politične funkcije, ter Severna Makedonija (27,3 odstotka). V teh primerih lokalna politika očitno deluje kot pomembna odskočna deska za vertikalno mobilnost. Nasprotno je delež progresivnih ambicij izjemno nizek v državah, kot sta Finska in Poljska (obe po 5,1 odstotka), kjer je lokalna raven bolj stabilen in morda tudi zadosten politični cilj.

Slovenija se v tem kontekstu umešča blizu evropskega povprečja, vendar z nekaj posebnostmi. 39,2 odstotka slovenskih svetnikov namerava ponovno kandidirati, 10,6 odstotka jih razmišlja o napredovanju na višjo funkcijo, 16,8 odstotka pa o umiku iz politike. 33,5 odstotka je neopredeljenih. V primerjavi z državami z visoko senioriteto je delež statične ambicije v Sloveniji nekoliko nižji, delež progresivne ambicije pa zmeren. V kombinaciji z relativno nizko povprečno dolžino mandata (4,6 leta) to kaže, da slovenska lokalna politika ni izrazito zaprta in stabilizirana karierna arena, temveč prostor razmeroma dinamične cirkulacije, kjer pomemben delež akterjev še ni trdno odločen glede dolgoročne politične poti.

Zanimivo je tudi, da nordijske države ne sestavljajo enotnega vzorca. Medtem ko na Švedskem le 8,1 odstotka svetnikov izraža željo po umiku iz politike, na Finskem ta delež dosega 20 odstotkov, Islandija pa z 21,7 odstotka sodi med države z višjo stopnjo diskretne ambicije. Podobna

notranja raznolikost je značilna tudi za države srednje in vzhodne Evrope, kjer se Poljska (visoka statična ambicija, nizka diskretna) močno razlikuje od Hrvaške ali Bosne in Hercegovine z višjim deležem neopredeljenih.

Analizo političnih ambicij smiselno dopolnjuje še vpogled v razloge za morebitno prenehanje političnega delovanja, saj nam ti omogočajo globlje razumevanje motivacij, ki stojijo za diskretno ambicijo oziroma umikom iz politike. Opisna statistika razlogov za prenehanje političnega delovanja, merjenih na sedemstopenjski lestvici (kjer vrednost 1 pomeni »sploh ne drži«, vrednost 7 pa »povsem drži«), kaže razmeroma diferencialno sliko. Najvišjo povprečno vrednost dosega izjava »opravi/-a sem svojo državljansko dolžnost« (povprečje 5,10), kar nakazuje relativno visoko stopnjo strinjanja in kaže na normativno oziroma notranje motiviran razlog za izstop iz politike. Umik se torej pogosto razume kot zaključek določenega prispevka skupnosti, ne nujno kot posledica neuspeha ali izključenosti. Sledijo razlogi, povezani z obremenitvijo in učinkovitostjo političnega dela: prevelika časovna zahtevnost (povprečje 4,23), občutek pomanjkanja vpliva (povprečje 4,06) ter doseženi politični cilji (povprečje 4,03). Povprečne vrednosti teh postavk so blizu sredine lestvice, kar kaže na zmerno stopnjo strinjanja in večjo heterogenost odgovorov. Umik iz politike je torej pogosto rezultat kombinacije pragmatičnih in osebnih razlogov, ne pa enoznačnega dejavnika.

Najnižjo povprečno vrednost ima razlog »soočal sem se s preveč agresije kot svetnik« (povprečje 3,55), kar pomeni, da agresija kot dejavnik izstopa v povprečju ni med najmočnejšimi razlogi za prenehanje delovanja. Vendar relativno visok standardni odklon nakazuje precejšnjo razpršenost izkušenj med posamezniki – medtem ko za nekatere agresija ni bila odločilna, je za druge lahko predstavljala pomemben dejavnik. Standardni odkloni od 1,84 do 2,10 kažejo na srednjo do visoko variabilnost odgovorov, kar pomeni, da se izkušnje in motivacije za izstop iz politike med anketiranci precej razlikujejo. Skupaj ti podatki dopolnjujejo analizo ambicij: medtem ko večina svetnikov izraža statično ali vsaj ne povsem določeno ambicijo, so razlogi za morebitni umik pretežno normativne in pragmatične narave, manj pa posledica konfliktnosti ali neposrednega pritiska. To dodatno potrjuje podobo lokalne politike kot

prostora, v katerem se karierne odločitve oblikujejo na presečišču osebnih motivacij, institucionalnih pogojev in širših družbenih pričakovanj.

V povezavi z analizo senioritete lahko ugotovimo, da daljša povprečna mandatna doba praviloma sovпада z višjo stopnjo statične ambicije, medtem ko krajša senioriteta pogosteje spremlja večja neodločnost ali večji delež svetnikov, ki razmišljajo o umiku iz politike. Časovna dimenzija politične kariere se tako tesno prepleta z usmerjenostjo ambicij: tam, kjer so kariere daljše in institucionalno utrjene, prevladuje kontinuiteta, kjer je cirkulacija večja, pa so ambicije bolj odprte, prehodne ali nedoločene. V širšem kontekstu ugotovitev tega podpoglavja se izrisuje razmeroma konsistentna slika. Karierna pot evropskega občinskega svetnika je najpogosteje zasidrana na lokalni ravni, institucionalno vpeta v delo občinskih odborov in svetniških skupin ter podprta z relativno široko, a pretežno »mainstream« civilnodružbeno participacijo. Senioriteta, organizacijska vključenost in izražene ambicije skupaj kažejo, da lokalna politika le redko deluje kot odskočna deska za sistematično vertikalno mobilnost. Le manjšina svetnikov sledi izrazito progresivni politični poti proti višjim ravnam oblasti, medtem ko večina svojo vlogo razume bodisi kot dolgoročnejšo obliko služenja skupnosti bodisi kot omejeno fazo javnega delovanja. Lokalna politika se tako kaže kot specifičen politični prostor, v katerem se institucionalna stabilnost, družbena vpetost in individualne ambicije prepletajo predvsem znotraj lokalne skupnosti. Ta konfiguracija utrjuje podobo občinskega svetnika kot izrazito lokalno ukoreninjenega političnega akterja, katerega kariera je pogosteje horizontalno utrjena v skupnosti kot pa vertikalno usmerjena po širši politični hierarhiji.

5.4 Strankarska (ne)pripadnost evropskih občinskih svetnikov

Analiza kariernih poti je pokazala, da so evropski občinski svetniki praviloma močno zasidrani v lokalnem institucionalnem okolju, pri čemer je vertikalna mobilnost proti višjim ravnam oblasti razmeroma

omejena. V tem kontekstu se kot naslednje logično vprašanje odpira razmerje med lokalno politično vlogo in strankarsko organiziranostjo. Stopnja strankarske institucionalizacije namreč pomembno vpliva tako na vzorce politične rekrutacije kot na naravo političnih ambicij in oblikovanje kariernih poti. Naslednje podpoglavje zato posvečamo (ne) strankarskim pripadnostim evropskih svetnikov. Strankarsko (ne)pripadnost evropskih občinskih svetnikov analiziramo z vidika treh tipov kandidature: kandidatov nacionalnih političnih strank, kandidatov lokalnih list ter posameznih oziroma neodvisnih kandidatov. Takšna razdelitev omogoča vpogled v stopnjo strankarske institucionalizacije lokalne politike ter v razmerje med nacionalno in lokalno ravniyo politične organiziranosti.

Na ravni celotnega vzorca največji delež predstavljajo svetniki, izvoljeni kot kandidati nacionalnih političnih strank (58,1 odstotka). Skoraj tretjina (29,2 odstotka) je bila izvoljena na lokalnih listah, 12,7 odstotka pa kot posamezniki oziroma neodvisni kandidati. Agregatna slika tako kaže, da je lokalna politika v Evropi še vedno pretežno strankarsko strukturirana, vendar z izrazitim in nikakor zanemarljivim prostorom za lokalne in neodvisne akterje.

Kot vidimo v Tabeli 37, so med državami razlike izrazite in razkrivajo različne modele lokalne politične organizacije. Na eni strani so države z izrazito dominacijo nacionalnih političnih strank. Najizrazitejši primer predstavlja Romunija, kjer je kar 95,5 odstotka svetnikov izvoljenih na listah nacionalnih strank. Sledijo Severna Makedonija (92,4 odstotka), Portugalska (89,3 odstotka), Švedska (88,1 odstotka), Združeno kraljestvo (86,1 odstotka), Bosna in Hercegovina (81,7 odstotka) ter Srbija (81,8 odstotka). V teh okoljih je lokalna politika močno integrirana v nacionalni strankarski sistem, kar kaže na visoko stopnjo vertikalne povezanosti med ravnmi oblasti. Na drugi strani najdemo države, kjer je vloga nacionalnih strank bistveno šibkejša. Francija predstavlja skrajni primer: le 5,7 odstotka svetnikov je izvoljenih kot kandidati nacionalnih strank, medtem ko prevladujejo lokalne liste (63 odstotkov) in neodvisni kandidati (31,3 odstotka). Podobno nizke deleže strankarskih kandidatov beležimo v Grčiji (7,8 odstotka), kjer kar 68 odstotkov

svetnikov nastopa kot neodvisni kandidati, ter v Slovaški (29,3 odstotka strankarskih in 63,2 odstotka neodvisnih kandidatov). Ti primeri kažejo na izrazito personaliziran in lokalno zasidran model politične tekme.

Tabela 37: Izvolitev evropskih svetnikov glede na tip kandidature (v odstotkih)

	izvoljeni kot kandidati nacionalne politične stranke	izvoljeni kot kandidati lokalne liste	izvoljeni kot posamezni oziroma neodvisni kandidati
Avstrija	61,6	36,8	1,6
Belgija	49,0	49,6	1,4
Bosna in Hercegovina	81,7	15,0	3,2
Hrvaška	55,7	20,0	24,3
Češka	52,2	35,9	12,0
Finska	90,2	9,8	0,0
Francija	5,7	63,0	31,3
Nemčija	79,0	20,3	0,7
Grčija	7,8	24,1	68,0
Madžarska	44,7	23,3	32,0
Islandija	60,8	34,7	4,4
Irska	69,1	1,5	29,4
Izrael	18,9	59,3	21,8
Italija	39,3	57,1	3,6
Latvija	65,8	29,9	4,3
Litva	41,0	57,9	1,2
Severna Makedonija	92,4	0,0	7,6
Poljska	26,3	60,2	13,5
Portugalska	89,3	10,7	0,0
Romunija	95,5	3,7	0,8
Srbija	81,8	12,4	5,7
Slovaška	29,3	7,5	63,2
Slovenija	49,7	40,5	9,8
Španija	73,9	26,1	0,0
Švedska	88,1	11,6	0,3
Švica	80,4	18,8	0,8
Združeno kraljestvo	86,1	4,0	9,8
povprečje vseh držav	58,1	29,2	12,7

Lokalne liste predstavljajo pomemben vmesni model. Poleg Francije (63 odstotkov) izstopajo Poljska (60,2 odstotka), Litva (57,9 odstotka), Italija (57,1 odstotka) in Izrael (59,3 odstotka). V teh državah je lokalna politika institucionalizirana, vendar ni nujno neposredno podrejena nacionalnim strankarskim strukturam. Lokalna lista deluje kot organizacijski okvir, ki je lahko vsebinsko ali kadrovsko povezan z nacionalno politiko, a hkrati ohranja določeno stopnjo avtonomije.

Neodvisni kandidati so v večini držav relativno redki ali celo odsotni (Finska, Portugalska, Španija) oziroma predstavljajo zanemarljiv delež (Nemčija 0,7 odstotka, Romunija 0,8 odstotka, Švedska 0,3 odstotka, Švica 0,8 odstotka). Izjeme predstavljajo Grčija (68 odstotkov), Slovaška (63,2 odstotka), Madžarska (32 odstotkov), Francija (31,3 odstotka) ter Irska (29,4 odstotka), kjer personalizirana kandidatura igra bistveno vlogo.

Slovenija se z 49,7 odstotka svetnikov, izvoljenih na listah nacionalnih strank, 40,5 odstotka na lokalnih listah in 9,8 odstotka neodvisnih kandidatov umešča med države z razmeroma uravnoteženim modelom. Nacionalne stranke sicer predstavljajo največjo posamezno skupino, vendar je vloga lokalnih list izrazita in krepko nad evropskim povprečjem (29,2 odstotka). To kaže na relativno pluralen in kombiniran model lokalne politične organizacije, v katerem nacionalne in lokalne strukture sobivajo.

Regionalni vzorci niso povsem enoznačni. Med nordijskimi državami Finska (90,2 odstotka) in Švedska (88,1 odstotka) kažeta močno strankarsko dominacijo, medtem ko Islandija (60,8 odstotka) dopušča več prostora lokalnim listam. Podobno tudi države srednje in vzhodne Evrope niso homogena skupina: Romunija in Severna Makedonija kažeta izrazito strankarski model, Poljska in Litva izrazito lokalno-listni model, Slovaška pa močno neodvisniški vzorec. Stopnja strankarske institucionalizacije torej ni preprosto odraz geografske ali zgodovinske pripadnosti, temveč rezultat kombinacije volilnega sistema, pravne ureditve kandidatur in politične kulture.

Dodatno dimenzijo prinaša analiza vpliva velikosti občine in stopnje urbanizacije. Delež svetnikov, izvoljenih na listah nacionalnih strank, narašča z velikostjo lokalne enote in je bistveno višji v večjih občinah. V mestih takšni svetniki predstavljajo 72,4 odstotka, v mestnih in primestnih območjih 55,1 odstotka, na podeželju pa 52,8 odstotka. Nasprotno je delež svetnikov z lokalnih list in neodvisnih kandidatov najvišji na podeželju ter najnižji v urbanih središčih. Ta vzorec potrjuje, da urbanizacija krepi strankarsko institucionalizacijo, medtem ko manjše in manj urbanizirane skupnosti dopuščajo večjo personalizacijo politike.

Vpogled v strankarsko pripadnost dopolnjujemo še z analizo razumevanja reprezentacije. Na hipotetično vprašanje, kako bi svetniki glasovali v primeru konflikta med lastnim mnenjem, stališčem svetniške skupine in voljo volivcev, 56,4 odstotka vprašanih odgovarja, da bi glasovali po lastni presoji. Sledenje strankarski liniji bi izbralo 27,2 odstotka, 16,4 odstotka pa bi sledilo volivcem. Agregatno tako prevladuje model reprezentacije, ki temelji na osebni avtonomiji izvoljenega predstavnika. Med državami so znova izrazite razlike. Delež tistih, ki bi sledili lastnemu prepričanju, presega 80 odstotkov na Islandiji (88,1 odstotka), Slovaškem (87,3 odstotka), v Latviji (85,7 odstotka) in na Češkem (82,6 odstotka). Nasprotno je v Franciji ta delež izrazito nizek (7,6 odstotka), večina (55,9 odstotka) tam podpira delegatski model glasovanja po volivcih. Močna strankarska usmerjenost je značilna za Švedsko (71,2 odstotka) in Španijo (57,3 odstotka). V nekaterih srednje- in vzhodnoevropskih državah (Poljska 81,9 odstotka, Slovenija 78,7 odstotka, Finska 76,4 odstotka) je poudarek na individualni avtonomiji prav tako izrazit, kar kaže na relativno šibkejšo zaznano zavezanost strankarski disciplini na lokalni ravni.

Analizo strankarske (ne)pripadnosti evropskih svetnikov zaključujemo s pregledom ideološke samoopredelitve na lestvici, kjer 0 pomeni »levo-«, 10 pa »desno-« orientiran. Povprečje za vse vključene države znaša 4,93, kar kaže na splošno centristično orientacijo med svetniki. Kljub temu lahko zaznamo določene geografske razlike. Nemčija (3,95), Španija (3,94), Združeno kraljestvo (4,23) in Irska (4,20) izkazujejo nekoliko bolj levo usmerjeno povprečje, medtem ko so višje, bolj

desne vrednosti značilne za Severna Makedonijo (6,96), Grčijo (6,31) in Češko (6,00). Države srednje Evrope, med njimi tudi Slovenija, se večinoma umeščajo blizu sredine z rahlim nagibom v desno.

Sklepno lahko ugotovimo, da je lokalna politika v Evropi hkrati pretežno strankarsko strukturirana in izrazito pluralna. Na agregatni ravni sicer prevladujejo kandidati nacionalnih političnih strank, vendar med državami obstajajo velike razlike v stopnji strankarske institucionalizacije. Medtem ko nekatere politične ureditve kažejo skoraj popolno integracijo lokalne ravni v nacionalni strankarski sistem, druge ohranjajo visoko stopnjo lokalne avtonomije, močno vlogo lokalnih list ter izrazito personalizirane kandidature. Te razlike se odražajo tudi v razumevanju reprezentacije in v stopnji zaznane strankarske discipline. V številnih državah prevladuje model predstavništva, ki temelji na osebni presoji izvoljenih predstavnikov, drugod pa je izrazitejša bodisi delegatska logika bodisi lojalnost strankarski liniji. Ideološka samoopredelitev svetnikov se večinoma umešča v centristični razpon, vendar tudi tu zaznavamo zmerne regionalne vzorce. Strankarska (ne) pripadnost predstavlja ključno dimenzijo razumevanja institucionalne narave lokalne demokracije in stopnje njene povezanosti z nacionalno politično areno. Lokalna raven se ne kaže zgolj kot podaljšek nacionalnega strankarskega sistema, temveč kot samostojen politični prostor, v katerem se prepletajo nacionalne organizacijske strukture, lokalne pobude in individualna politična avtonomija. Prav v tej napetosti med vertikalno integracijo in horizontalno lokalno ukoreninjenostjo se oblikujejo specifične značilnosti evropskih občinskih svetov.

5.5 Vidiki delovanja evropskega občinskega svetnika

V zadnjem podpoglavju se osredotočamo na izbrane vsebinske vidike delovanja evropskih občinskih svetnikov. Po analizi njihovega socio-demografskega profila, kariernih poti in strankarske (ne)pripadnosti se tako premikamo od vprašanja *kdo so* in *kako delujejo znotraj političnega*

sistema k vprašanju kaj razumejo kot temeljne cilje in naloge lokalne oblasti. Takšen premik omogoča celovitejši vpogled v normativne usmeritve in razvojne prioritete, ki oblikujejo vsakodnevno delovanje občinskih svetov. Najprej smo svetnike povprašali, kakšni so po njihovem mnenju ključni cilji delovanja lokalne oblasti.

Tabela 38 prikazuje ocene pomembnosti različnih razvojnih ciljev občine na petstopenjski lestvici, kjer vrednost 1 pomeni »sploh ni pomembno«, vrednost 5 pa pomeni »zelo pomembno«. Povprečne vrednosti vseh postavk so nad sredinsko vrednostjo (3), kar kaže na splošno visoko normativno podporo širokemu spektru razvojnih prioritet lokalne politike. Lokalni razvoj je torej razumljen kot večdimenzionalen proces, ki vključuje gospodarske, socialne, okoljske, prostorske in vrednotne komponente.

Najvišje povprečje dosega izboljšanje infrastrukture in storitev za mobilnost (povprečje 4,20), kar nakazuje, da je funkcionalna in prometna dostopnost razumljena kot osrednja razvojna prioriteta. Visoko sta ocenjena tudi pritegnitev gospodarskih aktivnosti v občino (povprečje 4,14) ter boj proti marginalnosti in revščini (povprečje 4,12), kar kaže na hkratni poudarek na gospodarski vitalnosti in socialni koheziji. Takšna kombinacija ciljev nakazuje pragmatično razumevanje lokalnega razvoja, ki povezuje ekonomsko konkurenčnost z družbeno odgovornostjo. Med okoljskimi cilji izstopa zmanjševanje onesnaženosti zraka in vode (povprečje 4,09), medtem ko je usmerjanje dobrih praks porabe energije nekoliko nižje (povprečje 3,97), a še vedno razmeroma visoko. Tudi boj proti podnebnim spremembam (povprečje 3,82) se umešča v zgornji del lestvice, vendar z večjo razpršenostjo odgovorov, kar nakazuje določeno normativno heterogenost glede širših globalnih okoljskih vprašanj.

Tabela 38: Cilji v delovanju lokalne oblasti po mnenju evropskih občinskih svetnikov

	povprečna vrednost	st. odklon
Pritegnitev gospodarskih aktivnosti v občino.	4,14	0,78
Ponovno oživiti ali obnoviti določena območja občine.	3,89	0,83
Izboljšati infrastrukturo in storitve za mobilnost.	4,20	0,74
Razvijati prostočasne storitve in kulturno ponudbo.	3,84	0,78
Razvijati stanovanjsko ponudbo.	3,88	0,93
Braniti tradicionalne vrednote lokalne skupnosti.	3,65	0,99
Poudarjati raznolikost in strpnost v lokalni skupnosti.	3,73	0,94
Zmanjševati onesnaženost zraka in vode.	4,09	0,83
Usmerjati dobre prakse porabe energije.	3,97	0,79
Spodbujanje prehranske varnosti.	3,67	0,95
Izboljšanje zunanje podobe kraja.	3,79	0,87
Preprečevanje širjenja urbanosti.	3,36	1,09
Boj proti marginalnosti in revščini.	4,12	0,84
Boj proti podnebnim spremembam.	3,82	0,99

Srednje visoke vrednosti dosegajo ponovno oživljanje oziroma obnova določenih območij občine (povprečje 3,89), razvoj stanovanjske ponudbe (3,88), razvoj prostočasnih storitev in kulturne ponudbe (3,84) ter izboljšanje zunanje podobe kraja (3,79). Ti cilji kažejo na pomembnost prostorske, socialne in identitetne dimenzije lokalnega razvoja.

Nekoliko nižje so ocenjeni poudarjanje raznolikosti in strpnosti v lokalni skupnosti (povprečje 3,73), spodbujanje prehranske varnosti (3,67) ter obramba tradicionalnih vrednot lokalne skupnosti (3,65). Prav pri vrednotnih vprašanjih je razpršenost odgovorov večja, kar nakazuje večjo ideološko in kulturno raznolikost med svetniki. Najnižjo povprečno vrednost dosega preprečevanje širjenja urbanosti (povprečje 3,36), ki hkrati izkazuje tudi največjo razpršenost odgovorov, kar kaže na neenotno razumevanje prostorsko-regulativnih prioritet.

Skupno gledano rezultati kažejo na razvojni profil, v katerem so infrastrukturni, gospodarski in socialni cilji nekoliko izraziteje poudarjeni kot prostorsko-regulativni ali izrazito vrednotni cilji. Okoljske prioritete so sicer pomembne, vendar niso povsem v ospredju, temveč so umeščene v širši pragmatični okvir lokalnega razvoja. Evropski občinski svetniki tako lokalno oblast pretežno razumejo kot akterja, ki mora zagotavljati funkcionalnost, gospodarsko vitalnost in socialno stabilnost skupnosti, pri čemer vrednotna in identitetna vprašanja ostajajo prisotna, a manj dominantna. Velikost vzorca omogoča zanesljivo interpretacijo teh ugotovitev ter predstavlja trdno empirično podlago za nadaljnjo analizo konkretnih nalog, ki jih svetniki prepoznavajo kot osrednje v svojem vsakodnevem delovanju.

Konkretne naloge evropskih občinskih svetnikov

Po analizi razvojnih ciljev lokalne oblasti se v nadaljevanju osredotočamo na konkretne naloge, ki jih evropski občinski svetniki pripisujejo svojemu vsakodnevemu delovanju. Če so cilji odražali širši normativni okvir razumevanja lokalnega razvoja, nam ocene posameznih aktivnosti omogočajo vpogled v to, kako svetniki razumejo svojo operativno, institucionalno in politično vlogo znotraj občinskega sistema. Deskriptivna analiza kaže, da vse navedene naloge lokalnih predstavnikov dosegajo razmeroma visoke povprečne vrednosti na petstopenjski lestvici od vrednosti 1, ki je pomenila »ni pomembno«, do vrednosti 5, ki je pomenila »izjemno pomembno«, kar pomeni, da jih anketiranci v splošnem ocenjujejo kot pomembne ali zelo pomembne. Že ta splošna ugotovitev potrjuje visoko stopnjo normativne angažiranosti in večdimenzionalno razumevanje vloge občinskega svetnika.

Tabela 39: Stališča evropskih občinskih svetnikov o pomembnosti posameznih aktivnosti

	povprečna vrednost	st. odklon
določanje glavnih ciljev občine	4,27	0,72
nadzor delovanja občine	4,08	0,73
zastopanje posebnih interesov in zahtev lokalne skupnosti	4,09	0,78
zagotavljanje, da se pri odločanju upošteva celoten spekter lokalnih interesov	4,21	0,72
sodelovanje v razpravi o lokalnih vprašanjih pred sprejetjem odločitev	4,38	0,66
pojasnjevanje odločitev občinskega sveta občanom	4,24	0,68
uresničevanje programa moje politične stranke/liste	3,71	1,03
podpora županu in občinski upravi	3,69	0,95
mediacija konfliktov v lokalni skupnosti	3,81	0,85

Najvišje povprečje (4,38) dosega naloga »sodelovanje v razpravi o lokalnih vprašanjih pred sprejetjem odločitev«, kar kaže na izrazito poudarjanje deliberativne funkcije predstavniškega telesa. Evropski svetniki torej svojo vlogo primarno razumejo kot aktivno sodelovanje v razpravah, v izmenjavi argumentov in oblikovanju odločitev. Sledijo »določanje glavnih ciljev občine« (povprečje 4,27), »pojasnjevanje odločitev občinskega sveta občanom« (4,24) ter »zagotavljanje, da se pri odločanju upošteva celoten spekter lokalnih interesov« (4,21). Ti rezultati kažejo, da svetniki visoko vrednotijo strateško, komunikacijsko in inkluzivno dimenzijo svojega delovanja.

Nekoliko nižje, a še vedno visoko, sta ocenjeni nalogi »zastopanje posebnih interesov in zahtev lokalne skupnosti« (povprečje 4,09) in »nadzor delovanja občine« (4,08). Reprezentativna in nadzorna funkcija sta torej prepoznani kot temeljni komponenti lokalne demokracije, vendar z nekoliko večjo variabilnostjo odgovorov kot deliberativna razsežnost.

Najnižje povprečne vrednosti imata nalogi, ki sta bolj povezani s strankarsko oziroma izvršilno dimenzijo delovanja, in sicer »uresničevanje programa moje politične stranke/liste« (povprečje 3,71) ter »podpora županu in občinski upravi« (3,69). Relativno višji standardni odklon pri uresničevanju strankarskega programa nakazuje tudi večjo razpršenost stališč. Skupno rezultati kažejo, da anketirani predstavniki močnejše poudarjajo deliberativno, strateško in reprezentativno funkcijo lokalne politike kot pa strankarsko-lojalnostno ali podporno funkcijo do izvršilne oblasti. Lokalni svetniki se torej normativno pogostejše vidijo kot avtonomni oblikovalci politik in zastopniki skupnosti kot pa podaljšek strankarskih ali izvršilnih struktur.

V nadaljevanju smo za vsako državo izračunali povprečne vrednosti za nalogo »določanje glavnih ciljev občine«, ki simbolizira strateško funkcijo evropskih občinskih svetnikov. Skupno povprečje (4,27) potrjuje, da je strateška funkcija občinskega sveta v vseh analiziranih državah ocenjena kot zelo pomembna. Najvišje vrednosti beležimo v Srbiji (povprečje 4,59), na Švedskem (4,63), v Severni Makedoniji (4,57), na Portugalskem (4,53) ter v Litvi (4,51). V teh državah delež odgovorov »izjemno pomembno« presega ali se približuje 60 odstotkom, na Švedskem dosega celo 69 odstotkov, kar nakazuje močno normativno zasidranost strateškega upravljanja na lokalni ravni. Relativno nižje vrednosti zaznamo v Belgiji (povprečje 3,78), Združenem kraljestvu (3,87), Švici (3,91) in na Irskem (3,89), kjer je več odgovorov skoncentriranih v kategorijah »zelo pomembno« in »zmerno pomembno«. Večina držav, med njimi Avstrija (povprečje 4,30), Češka (4,38), Francija (4,25), Nemčija (4,28), Poljska (4,35) in Slovenija (4,26), se umešča v razpon od 4,2 do 4,5, kar kaže na razmeroma visok konsenz o strateški vlogi občinskega sveta.

Preverili smo tudi nadzorno funkcijo občinskega sveta. Skupno povprečje pri nalogi »nadzor delovanja občine« znaša 4,08, kar kaže, da je nadzorna funkcija prav tako razumljena kot zelo pomembna, vendar nekoliko manj izrazito kot strateška. Najvišje vrednosti dosegajo Španija (povprečje 4,44), Švedska (4,41), Severna Makedonija (4,42), Srbija (4,39) in Litva (4,37). V teh državah delež odgovorov »izjemno

pomembno« dosega ali presega 45 odstotkov, v Španiji celo 50,3 odstotka, kar kaže na močno poudarjeno razumevanje kontrolne funkcije kot elementa demokratične odgovornosti. Najnižje vrednosti zaznamo na Irskem (povprečje 3,54), v Združenem kraljestvu (3,63), Franciji (3,85) in Belgiji (3,94), kjer je več odgovorov skoncentriranih v sredinski kategoriji. To nakazuje bolj zadržano razumevanje nadzorne funkcije in potencialno drugačno institucionalno razmerje med svetom in izvršilno oblastjo.

Pri nalogi »zastopanje posebnih interesov lokalne skupnosti«, ki simbolizira reprezentativno funkcijo, skupno povprečje znaša 4,09, vendar z izrazitejšimi meddržavnimi razlikami. Najvišje vrednosti beležimo na Poljskem (povprečje 4,61), v Srbiji (4,55), Severni Makedoniji (4,57), Španiji (4,51), Romuniji (4,37) in na Švedskem (4,39). V teh državah delež odgovorov »izjemno pomembno« presega 50 odstotkov, na Poljskem celo 67,5 odstotka, kar kaže na močno delegatsko razumevanje predstavniške vloge. Nižje vrednosti zaznamo na Češkem (povprečje 3,74), Finskem (3,83), v Nemčiji (3,92), Avstriji (3,93) in Belgiji (3,95), kjer je večji delež odgovorov skoncentriran v sredinski kategoriji. To nakazuje bolj uravnotežen ali zadržan pristop k razumevanju reprezentativne funkcije.

Slovenija se umešča med države z izrazito visoko in hkrati uravnoteženo valorizacijo vseh treh temeljnih funkcij. Povprečne vrednosti pri določanju ciljev (4,26), nadzoru (4,20) in zastopanju interesov (4,19) so med seboj zelo blizu, kar kaže na konsistentno razumevanje vloge občinskega sveta kot hkrati strateške, nadzorne in reprezentativne institucije.

Pri primerjavi z raziskavo MAELG 2007–2010 (Egner in drugi 2013) je treba upoštevati razliko v lestvici merjenja, vendar relativna razmerja razkrivajo kontinuiteto. Slovenija je že v prejšnjem obdobju izstopala z nadpovprečnimi ocenami (3,81; 3,32; 3,64) in ohranja podoben profil tudi danes. Hkrati pa aktualna raziskava kaže splošen evropski trend krepitve normativnega poudarka vseh treh funkcij, kar nakazuje širše pričakovanje bolj aktivne in večdimenzionalne vloge lokalnih predstavnikov.

Skupna primerjalna analiza treh temeljnih dimenzij – strateške, nadzorne in reprezentativne – kaže, da so vse tri funkcije v evropskem prostoru normativno visoko vrednotene. Strateška funkcija se kaže kot najbolj konsenzualno podprta, nadzorna funkcija izkazuje več institucionalnih razlik, reprezentativna funkcija pa največjo meddržavno variabilnost. Celovito gledano rezultati potrjujejo, da razumevanje vloge lokalnega predstavnika v Evropi ni homogeno, temveč odraža kombinacijo institucionalnih ureditev, zgodovinskih tradicij lokalne samouprave in širših politično-kulturnih vzorcev. Koncept lokalne reprezentacije se oblikuje na presečišču med strateško avtonomijo, institucionalnim nadzorom in delegatsko odgovornostjo do skupnosti, pri čemer posamezne države med temi dimenzijami vzpostavljajo različna ravnotežja.

Zastopanje interesov

Ker je občinski svet osrednji predstavniški organ lokalne demokracije, v katerem naj bi bili zastopani raznoliki interesi in družbene skupine, se v nadaljevanju za trenutek ustavimo pri tej temeljni razsežnosti njegovega delovanja. Po obravnavi širših nalog in funkcij svetnikov preusmerjamo pozornost na vprašanje, *koga* občinski svetniki razumejo kot svoj primarni referenčni okvir: ali zastopajo skupnost kot celoto, določene teritorialne enote, svoje volivce ali specifične družbene skupine. Ta premik nam omogoča natančnejši vpogled v normativne temelje lokalne reprezentacije ter v razmerje med univerzalističnim in partikularističnim razumevanjem predstavniške vloge.

Tabela 40 prikazuje povprečne vrednosti (na lestvici od 1 do 5), kako pomembno je za evropske občinske svetnike zastopanje različnih družbenih skupin. Rezultati izrisujejo jasno hierarhijo normativnih prioritet in hkrati razkrivajo, da svetniki praviloma kombinirajo več referenčnih okvirjev, vendar jim pripisujejo različno težo. Najvišjo povprečno vrednost (4,44) dosegajo zastopanje celotne občine, kar kaže na močno prevlado univerzalističnega razumevanja predstavniške vloge. Relativno nizek standardni odklon hkrati pomeni visoko stopnjo soglasja med svetniki, da je njihova primarna odgovornost usmerjena k skupnosti kot celoti, ne zgolj k posameznim interesnim skupinam

ali ožje definiranemu volilnemu jedru. V tem smislu se občinski svetnik normativno umešča predvsem v vlogo varuha splošnega interesa.

Tabela 40: Ocena pomembnosti zastopanja posameznih skupin in interesov

	povprečna vrednost	standardni odklon
celotno občino	4,44	0,68
ožji del občine	3,56	1,15
ljudi, ki so glasovali zame	3,82	1,08
etnične ali kulturne manjšine	3,31	1,09
verske skupine/cerkev	2,72	1,19
ženske	3,63	1,05
delavce	3,95	0,92
srednji družbeni razred	3,87	0,90
lokalne podjetnike	3,87	0,86
manj premožne občane	4,14	0,81
starejše	4,17	0,77
mlade	4,27	0,73
določen sektor lokalnega gospodarstva	3,35	1,03

Znotraj skupin, ki so dodatno izrazito poudarjene, izstopajo mladi (povprečje 4,27), starejši (4,17) ter manj premožni občani (4,14). Takšna razporeditev nakazuje jasno socialno in generacijsko dimenzijo reprezentacije: svetniki kot posebej pomembne naslovnike svojega predstavniškega delovanja prepoznavajo skupine, ki so bodisi strukturno ranljivejše bodisi pogosto izpostavljene specifikam demografskih prehodov. Relativno nizki standardni odkloni pri teh postavkah kažejo na precejšnjo normativno konsolidacijo glede pomena njihovega zastopanja.

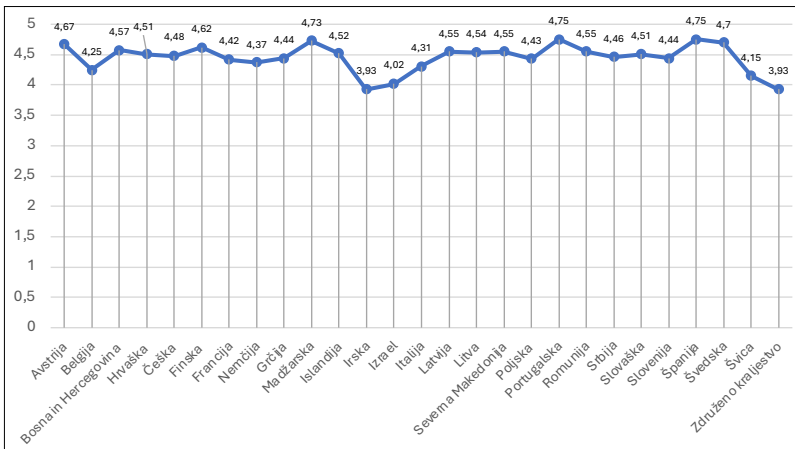
Srednje visoke vrednosti dosegajo delavci (povprečje 3,95), srednji družbeni razred (3,87) ter lokalni podjetniki (3,87), kar kaže na razmeroma uravnotežen pristop k ekonomskim interesnim skupinam.

Zastopanje ljudi, ki so glasovali zame (povprečje 3,82) je prav tako relativno visoko, vendar z večjo razpršenostjo odgovorov. Ta variabilnost nakazuje, da delegatsko razumevanje predstavniške vloge (primarna odgovornost do lastnih volivcev) ni enotno.

Nižje povprečne vrednosti beležimo pri zastopanju ožjega dela občine (povprečje 3,56) ter določenega sektorja lokalnega gospodarstva (3,35), kar nakazuje zadržanost do izraziteje parcialne, teritorialno omejene ali sektorsko specializirane reprezentacije. Še nekoliko nižje je ocenjena pomembnost zastopanja etničnih ali kulturnih manjšin (3,31), pri čemer višji standardni odklon kaže na večjo raznolikost stališč med svetniki in potencialno tudi med nacionalnimi konteksti. Najnižjo povprečno vrednost dosega zastopanje verskih skupin oziroma cerkve (2,72), kar pomeni, da je religijska dimenzija v povprečju razumljena kot najmanj pomembna predstavniška naloga; hkrati pa najvišji standardni odklon nakazuje precejšnjo heterogenost, ki lahko odraža razlike v družbeni vlogi religije in v razmerju med cerkvijo in lokalno politiko v posameznih državah.

Skupno gledano rezultati potrjujejo prevlado inkluzivnega in univerzalističnega modela lokalne reprezentacije, v katerem je primarna odgovornost evropskih svetnikov usmerjena k skupnosti kot celoti ter k socialno in generacijsko opredeljenim skupinam. Zastopanje ozko definiranih interesnih, sektorskih, teritorialnih ali verskih skupin je normativno manj poudarjeno in bistveno bolj variabilno. Takšna konfiguracija kaže na razumevanje lokalnega predstavnika kot varuha splošnega interesa z izrazito socialno občutljivostjo, ne pa kot akterja, katerega legitimnost temelji predvsem na zagovarjanju partikularnih interesov.

Graf 13: Ocena pomembnosti zastopanja celotne občine (povprečna vrednost)



Graf 13 potrjuje, da je zastopanje celotne občine v vseh analiziranih državah normativno zelo visoko vrednoteno, saj se povprečne vrednosti povsod gibljejo izrazito nad sredinsko vrednostjo lestvice (3). Razpon med državami je sicer opazen, vendar relativno omejen (od 3,9 do 4,8), kar kaže na široko razširjen konsenz o univerzalistični naravi lokalne predstavniške funkcije. Najvišje povprečne vrednosti dosega Španija (4,75), Madžarska (4,75), Portugalska (4,73) ter Švedska (4,70). V tej skupini držav je zastopanje celotne občine skoraj enoglasno razumljeno kot izjemno pomembno. Gre za razmeroma raznolike politične in institucionalne kontekste, od nordijskega modela (Švedska) do južноеvropskega (Španija, Portugalska) in srednjeevropskega (Madžarska), kar kaže, da visoka valorizacija univerzalistične reprezentacije ni vezana na en sam tip lokalne ureditve, temveč presega regionalne delitve. Drugo, številčno najobsežnejšo skupino tvorijo države z zelo visokimi, vendar nekoliko nižjimi vrednostmi (okoli 4,4–4,6). Sem sodijo na primer Litva, Poljska, Romunija, Severna Makedonija, Srbija, pa tudi Nemčija, Francija in Italija. V teh državah je zastopanje celotne občine prav tako jasno v ospredju, vendar je delež odgovorov »izjemno pomembno« nekoliko manj izrazit kot v prvi skupini. Zanimivo je, da

so v tej skupini tako države z močnejšo delegatsko tradicijo (na primer Poljska, Srbija) kot tudi države z bolj konsenzualnimi ali institucionalno utrjenimi modeli lokalne samouprave (na primer Nemčija).

Slovenija se s povprečno vrednostjo okoli 4,44 umešča v to širšo skupino držav z zelo visoko valorizacijo univerzalistične reprezentacije. To pomeni, da slovenski svetniki jasno poudarjajo odgovornost do celotne občine, ne zgolj do ožjih interesnih ali teritorialnih skupin. V kombinaciji z relativno visokimi ocenami zastopanja mladih, starejših in manj premožnih občanov lahko slovenski primer interpretiramo kot uravnotežen model, v katerem univerzalistična orientacija dopolnjuje socialno občutljivost.

Na spodnjem delu lestvice se nahajata predvsem Združeno kraljestvo in Irska (okoli 3,9–4,0). Čeprav so tudi tam vrednosti še vedno nadpovprečne, je razlika do držav z najvišjimi ocenami opazna. To lahko nakazuje nekoliko bolj pluralno ali diferencirano razumevanje predstaviške vloge, kjer univerzalistični model ni tako izrazito normativno dominanten kot v večini celinske Evrope.

Če skušamo države razvrstiti v širše vzorce, se kaže, da južnoevropske države (Španija, Portugalska) izrazito poudarjajo univerzalistično reprezentacijo; številne srednje- in vzhodnoevropske države (Poljska, Litva, Romunija, Srbija, Severna Makedonija) prav tako dosegajo zelo visoke vrednosti, kar kaže na močno normativno orientacijo k zastopanju skupnosti kot celote. Anglosaksonski kontekst (Združeno kraljestvo, Irska) izkazuje nekoliko bolj zadržano valorizacijo; nordijski model ni povsem enoten, saj Švedska dosega zelo visoke vrednosti, medtem ko so druge nordijske države bližje evropskemu povprečju. Celovito gledano graf potrjuje, da je univerzalistični model lokalne reprezentacije, torej zastopanje občine kot celote, temeljna in skoraj neproblematična normativna osnova evropske lokalne politike. Meddržavne razlike obstajajo, vendar ne omajajo osnovnega sklepa: občinski svetniki po Evropi svojo primarno legitimnost razumejo kot odgovornost do skupnosti kot celote, kar predstavlja ključno sidrišče lokalne demokratične identitete.

Po obravnavi zastopanja kot osrednje predstavniške funkcije občinskega sveta analizo razširjamo še na normativna in operativna vprašanja delovanja lokalne demokracije. V nadaljevanju se tako najprej osredotočamo na stališča glede kompetenc občinskih svetnikov v povezavi s participativnimi pobudami, nato na širša normativna načela lokalne demokracije ter naposled še na ocene uporabnosti različnih participativnih mehanizmov in komunikacijskih kanalov. Takšno zaporedje omogoča celovito razumevanje, kako svetniki dojemajo svojo vlogo v sodobni, večnivojski in komunikacijsko pluralni lokalni demokraciji.

Kompetence svetnikov pri participativnih pobudah

Opisna statistika stališč glede kompetenc, ki naj bi jih imeli občinski svetniki v povezavi s participativnimi pobudami, je bila merjena na petstopenjski lestvici, kjer vrednost 1 pomeni »sploh se ne strinjam«, vrednost 5 pa »povsem se strinjam«. Povprečne vrednosti vseh postavk so nad sredinsko vrednostjo (3), kar kaže na splošno podporo aktivni vlogi svetnikov pri participativnih procesih.

Najvišje povprečje (4,07) dosegata sposobnost spremljanja rezultatov participativnih pobud ter povezovanja različnih akterjev (politikov, uradnikov, civilne družbe in občanov) (4,05). To nakazuje, da anketiranci participacijo razumejo predvsem kot proces, ki zahteva koordinacijo, posredovanje med akterji in odgovornost za nadaljnje izvajanje sprejetih rezultatov. Participacija torej ni dojeta kot zgolj simbolna vključitev javnosti, temveč kot strukturiran proces, ki terja organizacijsko in politično kompetentnost. Relativno visoko sta ocenjeni tudi sposobnosti odločanja o uvedbi participativnih pobud (povprečje 3,98) ter aktivne udeležbe svetnikov v teh pobudah (povprečje 3,98), kar kaže na podporo tako strateški kot operativni vlogi svetnikov. Svetniki se tako ne vidijo zgolj kot formalni potrjevalci participativnih mehanizmov, temveč kot njihovi aktivni soustvarjalci. Nekoliko nižje, a še vedno pozitivno, je ocenjena sposobnost sistematičnega vključevanja participativnih pobud v lokalno odločanje (povprečje 3,89). Najnižjo povprečno vrednost ima trditev, da bi si svetniki morali upati podvomiti o smiselnosti in dodani vrednosti participativnih pobud (povprečje

3,73), pri čemer je tudi standardni odklon najvišji. To kaže na večjo raznolikost mnenj glede kritične oziroma refleksivne vloge svetnikov: medtem ko večina podpira participacijo, obstaja določena odprtost tudi do premisleka o njenih omejitvah.

Normativna načela lokalne demokracije

V nadaljevanju analizo poglobljamo z oceno pomembnosti različnih normativnih načel lokalne demokracije, merjenih na petstopenski lestvici (1 pomeni »sploh ni pomembno«, 5 pomeni »zelo pomembno«). Povprečne vrednosti kažejo, da anketiranci visoko vrednotijo participativne in deliberativne elemente demokracije. Najvišjo podporo ima trditev, da bi morali prebivalci imeti možnost izraziti svoja stališča pred sprejemanjem pomembnih odločitev (povprečje 4,12). Podobno visoko je ocenjena tudi pomembnost javne razprave o razlogih za in proti pred sprejetjem pomembne odločitve (povprečje 4,02). Oba rezultata potrjujeta močno podporo posvetovalni in deliberativni dimenziji demokracije. Nekoliko nižje, a še vedno nad sredinsko vrednostjo, je ocenjena trditev, da bi morali prebivalci aktivno in neposredno sodelovati pri sprejemanju pomembnih lokalnih odločitev (povprečje 3,77), kar kaže na zmerno podporo neposredni participaciji. Razmeroma visoko je ocenjena tudi pomembnost tega, da so rezultati lokalnih volitev ključni dejavnik pri oblikovanju občinskih politik (povprečje 3,69), kar odraža podporo predstavniškemu načelu. Najnižjo povprečno vrednost ima trditev, da bi morali politični predstavniki odločati neodvisno od trenutnih stališč lokalnega prebivalstva (povprečje 3,27). Skupno rezultati kažejo na kombinacijo predstavniških, participativnih in deliberativnih elementov, pri čemer je nekoliko izrazitejša podpora vključevanju javnosti in javni razpravi kot popolni avtonomiji predstavnikov.

Primerjalno gledano so države jugovzhodne Evrope (na primer Severna Makedonija, Romunija, Grčija) izraziteje naklonjene neposredni participaciji, medtem ko so nordijske države (Švedska, Finska) pri tem bolj zadržane, a visoko vrednotijo deliberativne mehanizme. Slovenija se umešča v sredino glede neposredne participacije (povprečje 3,75), nekoliko nižje glede izražanja stališč (3,93), relativno zadržano glede avtonomije predstavnikov (3,04) ter izrazito visoko glede javne razprave

(4,10). Slovenski profil tako poudarja procesno legitimnost, torej razpravo in vključevanje, bolj kot absolutni primat volilnega mandata.

Uporabnost mehanizmov oblikovanja javnega mnenja

Normativna podpora participaciji se dodatno osvetli z oceno uporabnosti različnih mehanizmov za izražanje oziroma oblikovanje javnega mnenja, kar je bilo merjeno na petstopenjski lestvici (1 pomeni »sploh ni uporabno«, 5 pomeni »zelo uporabno«). Kot najbolj uporabno obliko anketiranci zaznavajo glasovanje (povprečje 4,26), kar pomeni, da klasični volilni mehanizem ostaja osrednje in najučinkovitejše orodje vplivanja javnosti. Relativno visoko sta ocenjena tudi javna srečanja (3,99) ter posvetovanja s skupnostnimi organizacijami (3,93), kar potrjuje pomen neposrednih in posvetovalnih oblik. Srednje visoke vrednosti dosegajo pritožbeni mehanizmi (povprečje 3,74), referendum (3,71), ankete o zadovoljstvu (3,67) ter participativni proračun (3,61). Nižje so ocenjeni peticije (3,46), državljanske porote (3,44), tradicionalni mediji (3,44), družbena omrežja (3,48) ter zlasti strankarska srečanja (3,42). To kaže na relativno zadržano percepcijo učinkovitosti strankarskih in posrednih komunikacijskih kanalov.

Komunikacijski kanali

Analiza prikazuje tudi opisno statistiko ocen uporabnosti različnih komunikacijskih kanalov za komuniciranje z občani, prav tako na petstopenjski lestvici. Najvišjo povprečno vrednost dosega neformalna komunikacija iz oči v oči (povprečje 4,30), sledita formalna neposredna komunikacija (4,19) ter družbena omrežja (4,02). To kaže, da evropski občinski svetniki največjo učinkovitost pripisujejo osebnemu stiku, hkrati pa visoko vrednotijo tudi digitalne kanale. Med tradicionalnimi mediji je najvišje ocenjen lokalni časopis (povprečje 3,87), sledijo e-pošta (3,81) ter publikacije lokalne oblasti (3,79). Nižje so ocenjeni lokalni radio (3,57), lokalna televizija (3,54) in zlasti strankarske publikacije (3,42).

Celota rezultatov v tem podpoglavju razkriva razmeroma konsistenten in večplastno strukturiran normativni vzorec razumevanja lokalne politike. Evropski občinski svetniki svoje vloge ne dojemajo zgolj kot

formalno izvrševanje mandata, temveč kot kombinacijo strateškega usmerjanja razvoja, nadzora nad izvršilno oblastjo, reprezentacije raznolikih družbenih skupin ter aktivnega vključevanja javnosti v procese odločanja. Na ravni ciljev in nalog je jasno izražena podpora deliberativni in strateški dimenziji delovanja občinskega sveta: razprava pred odločitvami, določanje razvojnih prioritet in pojasnjevanje odločitev občanom so normativno najvišje vrednotene aktivnosti. Hkrati svetniki poudarjajo nadzorno funkcijo ter odgovornost do celotne skupnosti, kar potrjuje prevlado univerzalističnega modela reprezentacije. Zastopanje ozko opredeljenih interesnih ali verskih skupin je izrazito manj poudarjeno, kar kaže na razumevanje svetnika kot varuha splošnega interesa z izrazito socialno občutljivostjo. Analiza stališč do participativnih pobud in normativnih načel lokalne demokracije dodatno potrjuje, da je lokalna politika v očeh svetnikov močno vpeta v vključujočo in deliberativno logiko. Podpora javni razpravi, možnosti izražanja stališč pred sprejemanjem odločitev ter aktivni vlogi svetnikov pri koordinaciji participativnih procesov kaže na procesno razumevanje demokratične legitimnosti. Hkrati glasovanje ostaja najvišje ocenjeni mehanizem vplivanja javnosti, kar pomeni, da participacija ni razumljena kot alternativa predstavniški demokraciji, temveč kot njen dopolnilni element.

Pomemben poudarek rezultatov je tudi komunikacijska dimenzija delovanja. Največjo učinkovitost svetniki pripisujejo neposrednim stikom – tako neformalni komunikaciji iz oči v oči kot formalnim srečanjem z občani. Digitalni kanali so visoko vrednoteni, vendar ne nadomeščajo pomena osebnega stika. Strankarski kanali in publikacije so praviloma ocenjeni kot manj učinkoviti, kar dodatno potrjuje, da je lokalna politika dojeta predvsem kot prostor neposredne interakcije med predstavniki in skupnostjo, ne kot podaljšek strankarske arene. Skupno gledano se lokalna demokracija v očeh evropskih občinskih svetnikov oblikuje kot hibridni model, ki združuje predstavniško legitimnost (volitve kot temeljni mehanizem), strateško in nadzorno funkcijo sveta, vključujočo in deliberativno procesno logiko odločanja ter poudarjeno komunikacijsko odzivnost in neposredno povezanost z občani.

Ta kombinacija kaže na razmeroma visoko normativno zrelost lokalne politične kulture: svetniki ne zagovarjajo enodimenzionalnega modela demokracije (bodisi čiste delegatske bodisi popolnoma avtonomne predstavniške logike), temveč preplet različnih načel, ki se med seboj dopolnjujejo. Lokalni predstavnik se tako kaže kot strateški usmerjevalec, nadzornik izvršilne oblasti, povezovalec akterjev, zastopnik skupnosti kot celote in komunikacijski most med institucijami in prebivalci. V širšem kontekstu celotne analize to pomeni, da evropske lokalne politične elite ne delujejo zgolj kot institucionalni nosilci oblasti, temveč kot akterji, ki svojo legitimnost gradijo na kombinaciji mandata, razprave, vključevanja in neposredne družbene vpetosti.

Poglavje 6

Sklep

Znanstvena monografija *Novi vpogledi v lokalno politično vodenje: Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi* predstavlja vsebinsko, metodološko in analitično nadgradnjo dosedanjih raziskav lokalnega političnega vodenja v Sloveniji. Če je bila prva empirična raziskava med slovenskimi občinskimi svetniki pomemben prelom v razumevanju te najštevilčnejše skupine neposredno izvoljenih funkcionarjev, aktualna študija prinaša dve ključni dodani vrednosti: longitudinalno dimenzijo ter mednarodno-primerjalni okvir. S tem omogoča ne le vpogled v aktualni profil, percepcije in delovanje slovenskih občinskih svetnikov, temveč tudi razumevanje razvojnih trendov ter umeščenost slovenskega primera v širši evropski kontekst.

Empirična raziskava, izvedena jeseni 2023 med vsemi slovenskimi občinskimi svetniki, z več kot 30-odstotno odzivnostjo zagotavlja reprezentativno in zanesljivo podlago za analizo. Rezultati potrjujejo, da občinski svetniki ostajajo osrednji akterji lokalne predstavniške demokracije ter pomembni sooblikovalci razvojnih usmeritev občin. Kljub postopnim institucionalnim spremembam, ki so v zadnjih desetletjih okrepile položaj župana kot izvršilnega organa, občinski svet ohranja ključno normodajno, nadzorno in strateško funkcijo. V tem razmerju se vse bolj uveljavlja potreba po sodelovalnem in kolektivnem modelu

vodenja, ki presega tradicionalno razumevanje hierarhičnih razmerij ter temelji na usklajevanju, dialogu in medsebojni soodvisnosti akterjev.

Longitudinalna primerjava z ugotovitvami iz leta 2018 kaže določene kontinuitete, hkrati pa tudi pomembne premike. Profil povprečnega slovenskega občinskega svetnika ostaja razmeroma stabilen: še vedno prevladuje moški srednjih let z močnimi lokalnimi koreninami, pogosto z več zaporednimi mandati in z izrazito vpetostjo v lokalna društva ter organizacije. Lokalna politika tako ostaja prostor relativne stabilnosti in postopnega političnega zorenja, ne pa izrazite fluktuacije ali profesionalizacije v klasičnem pomenu besede.

Vendar so opazni tudi nekateri premiki. Prvič, nadaljuje se trend šibke identifikacije s političnimi strankami na lokalni ravni. Strankarska pripadnost sicer ostaja pomemben dejavnik organizacije političnega prostora, vendar svetniki svojo legitimnost vse izraziteje gradijo na osebnem ugledu, prepoznavnosti in neposrednih stikih z volivci. Lokalna politika se tako še naprej personalizira, pri čemer strankarska struktura pogosto deluje kot organizacijski okvir, ne pa kot primarni vir politične identitete. V primerjalni perspektivi se slovenski svetniki umeščajo med tiste evropske primere, kjer je lokalna raven manj strankarsko rigidna in bolj odprta za neodvisne liste ter personalizirane politične projekte.

Drugič, raziskava potrjuje, da občinski svetniki še naprej visoko vrednotijo predstavniško in participativno dimenzijo lokalne demokracije. Večina podpira širitev oblik neposrednega sodelovanja občanov ter krepitev transparentnosti odločanja. Hkrati podatki kažejo določeno napetost med deklarativno podporo participaciji in dejanskimi praksami delovanja. Stiki z občani sicer so, vendar so še vedno manj pogosti kot stiki z županom, občinsko upravo in člani svetniških skupin. Lokalna demokracija tako ostaja pretežno institucionalno posredovana, z omejenim obsegom neposrednega vključevanja občanov v vsakodnevne procese odločanja.

Tretji pomemben vidik se nanaša na razumevanje svetniške vloge. Občinski svetniki se še naprej primarno dojemajo kot zastopniki interesov

celotne občine, vendar je prisoten tudi element zastopanja specifičnih interesnih skupin, zlasti tistih, s katerimi so osebno ali organizacijsko povezani. Ta dvojnost med univerzalističnim in partikularističnim razumevanjem predstavnštva ni nujno protislovna, temveč odraža kompleksnost lokalnega političnega prostora, kjer se individualne pobude pogosto prepletajo z vprašanji skupnega dobra.

Primerjalna analiza evropskih podatkov dodatno osvetljuje slovenski primer. Slovenski občinski svetniki so po socio-demografskem profilu primerljivi z evropskim povprečjem, zlasti glede starosti in stopnje izobrazbe, nekoliko pa izstopajo po relativno visoki vpetosti v lokalno civilno družbo. Karierne poti kažejo, da lokalna politika v Sloveniji ostaja predvsem samostojna raven političnega delovanja in manj pogosto odskočna deska za nadaljno nacionalno politično kariero, čeprav še vedno opazamo primere združevanja funkcij. V primerjavi z nekaterimi zahodnoevropskimi državami, kjer je profesionalizacija lokalne politike izrazitejša, slovenski model še vedno temelji na kombinaciji političnega angažmaja in primarne poklicne kariere zunaj politike.

Vprašanje profesionalizacije se tako ponovno postavlja v ospredje. Raziskava potrjuje, da večina evropskih občinskih svetnikov funkcijo opravlja ob drugih poklicnih in zasebnih obveznostih, kar omejuje časovne in strokovne kapacitete za poglobljeno obravnavo kompleksnih vprašanj. Povprečno mesečno število ur, namenjenih svetniškemu delu, ostaja relativno stabilno, pri čemer večina časa odpade na seje in pripravo nanje. Čeprav takšen model omogoča široko vključevanje državljanov v lokalno politiko, hkrati odpira vprašanje dolgoročne vzdržnosti v kontekstu vse večje kompleksnosti javnih politik, finančnih mehanizmov in regulativnih zahtev.

Pomembna ugotovitev raziskave je tudi zaznava odnosa med občinskim svetom in županom. Kljub formalni razmejitvi pristojnosti ostaja dinamika med obema organoma ključni dejavnik učinkovitosti lokalnega upravljanja. Večina svetnikov podpira sodelovalni model, ki temelji na dialogu in usklajevanju, vendar zaznamo tudi primere percepcije prekomerne koncentracije moči v rokah župana. To potrjuje tezo, da

normativna ureditev sama po sebi ne zagotavlja ravnotežja, temveč je to odvisno od politične kulture, medosebnih odnosov ter sposobnosti akterjev za kolektivno delovanje.

Če povzamemo longitudinalno dimenzijo: slovenski občinski svetniki ostajajo stabilen, relativno izkušen in lokalno ukoreninjen politični sloj. Vrednotno so zavezani demokratičnim načelom, sodelovanju in transparentnosti, vendar delujejo v institucionalnem in časovnem okviru, ki omejuje globino njihovega angažmaja. Opaziti je nadaljnjo personalizacijo lokalne politike ter postopno, a ne radikalno oddaljevanje od klasičnih strankarskih struktur. Hkrati ostaja odprto vprašanje sistemske podpore njihovemu delu tako v smislu strokovne podpore kot tudi v smislu jasnejše institucionalne krepitve kolektivne vloge občinskega sveta.

Z vidika prihodnjega razvoja slovenske lokalne demokracije se izrisujejo trije ključni izzivi. Prvič, krepitev kompetenc občinskih svetnikov, bodisi skozi sistematična usposabljanja bodisi skozi boljšo strokovno podporo, ki bi omogočila bolj strateško in manj operativno usmerjeno delovanje. Drugič, nadaljnje razvijanje participativnih mehanizmov, ki bi presegli zgolj formalne oblike vključevanja ter omogočili bolj kontinuirano komunikacijo med svetniki in občani. Tretjič, uravnoteženje razmerja med izvršilno in predstavniško vejo oblasti na lokalni ravni, pri čemer mora ostati v ospredju skupni cilj – torej učinkovito, zakonito in legitimno upravljanje v korist lokalne skupnosti.

Ugotovitve monografije potrjujejo, da so občinski svetniki nepogrešljivi nosilci lokalne demokracije. Če so župani pogosto simbol razvojne dinamike občine, so občinski svetniki tisti, ki zagotavljajo pluralnost pogledov, normativno stabilnost ter institucionalni nadzor. Njihova vloga ni zgolj formalna, temveč vsebinsko odločilna za kakovost lokalnega upravljanja. Zato lahko sklenemo, da slovenska lokalna samouprava razpolaga z razmeroma stabilnim in demokratično usmerjenim predstavniškim slojem, ki pa se bo moral v prihodnje še naprej prilagajati zahtevam sodobnega upravljanja. Profesionalizacija v smislu večje usposobljenosti, sistemske podpore in strateške naravnosti ne pomeni

nujno odmika od laične narave funkcije, temveč njeno nadgradnjo. Le s takšnim razvojem bo mogoče v celoti izkoristiti potenciale, ki jih ponuja slovenski model lokalne samouprave, ter zagotoviti, da bo občinski svet tudi v prihodnje osrednji forum demokratičnega odločanja in soustvarjanja lokalne skupnosti.

Literatura

- Banerjee, Abhijit, Mullainathan, Sendhil in Rema Hanna. 2012. Corruption. *NBER Working paper Series, Working paper 17968*. Dostopno prek: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17968/w17968.pdf.
- Bäck, Henry, Heilnet, Hubert in Annick Magnier (ur.). 2006. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften.
- Bang, Henrik (ur.). 2003. *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Barron, Jacqueline, Crawley, Gerald in Tony Wood. 1989. Drift and Resistance. Refining models of political recruitment. *Policy and Politics* 17 (3): 207–219.
- Bogason, Peter in Theo A. J. Toonen. 1998. Introduction: Networks in Public Administration. *Public Administration* 76 (2): 205–227.
- Brady, Henry E., Schlozman, Kay Lehman in Sidney Verba. 1999. Prospecting for Participants: Rational Expectations and the Recruitment of Political Activists. *American Political Science Review* 93 (1): 153–168.
- Brezovšek, Marjan, Haček, Miro in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2014. *Javno vodenje: sodobni izzivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brookes, Stephen. 2011. Crisis, confidence and collectivity: Responding to the new public leadership challenge. *Leadership* 7 (2): 175–194.
- Brookes, Stephen in Keith Grint (ur.). 2010. *The New Public Leadership Challenge*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burke, Edmund. 1774. *Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll, 3 November*. Dostopno prek: <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap4.htm>.
- Bussu, Sonia in Koen P. R. Bartels. 2013. Facilitative Leadership and the Challenge of Renewing Local Democracy in Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.12070/full>.
- Cameron, David R. 1972. Values and the Active Community by International Studies of Values in Politics. *The Public Opinion Quarterly* 36 (2): 294–297.

- Collinson, David. 2006. Rethinking Followership: A post-structuralism analysis of follower identities. *The Leadership Quarterly* 17 (1): 179–189.
- Cotta, Maurizio in Heinrich Best. 2000. Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative. V *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, ur. Maurizio Cotta in Heinrich Best, 493–525. Oxford: Oxford University Press.
- Crosby, Barbara C. in John M. Bryson. 2005. *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared power world*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crouch, Colin. 2004. *Post Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dearlove, John. 1973. *The Politics of Policy in Local Government*. London: Cambridge University Press.
- Denters, Bas. 2005. Squandering away Thorbecke's legacy? Some considerations on recent reforms of Dutch local government. V *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, ur. Herwig Reynaert, 441–444. Brugge: Vanden Broele.
- de Groot, Merel, Denters, Bas in Pieter-Jan Klok. 2010. Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser. *Local Government Studies* 36 (3): 401–423.
- Denters, Bas in Lawrence E. Rose. 2005. Towards Local Governance?. V *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, ur. Bas Denters in Lawrence E. Rose, 246–262. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Državna volilna komisija. 2025. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/volitve/lokalne-volitve>.
- Egner, Björn, Sweeting, David in Pieter-Jan Klok (ur.). 2013. *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer VS.
- Egner, Björn, Sweeting, David in Pieter-Jan Klok. 2013. Local councillors in comparative perspective. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 11–25. Wiesbaden: Springer VS.
- Eulau, Heinz, Buchanan, William, Ferguson, Leroy C. in John C. Wahlke. 1961. Career Perspectives of American State Legislator. V *Political Decision-makers*, ur. Dwaine Marvick, 218–263. Glencoe: The Free Press.
- European Roma Rights Centre. 2006. *Politična participacija in demokracija v Evropi: kratak vodič za romske aktiviste*. Dostopno prek: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2227>.
- Fletcher, Joyce K. in Katrin Käufer. 2002. Shared leadership. V *Shared leadership: Reframing the how and why leadership*, ur. Craig L. Pearce in Jay A. Conger, 21–47. Thousand Oaks, California: Sage Publishers.
- Gamson, William A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood: The Dorsey Press.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.

- Habermas, Jurgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Haček, Miro. 2001. Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V *Slovenska država – ob deseti obletnici*, ur. Drago, Zajc, 241–254. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro in Marjan Brezovšek. 2014. The Processes of Democratisation and Trust in Political Institutions in Slovenia: Comparative Analysis. *Annales* 24 (1): 1–12.
- Haček, Miro, Kukovič, Simona in Marjan Brezovšek. 2013. Problems of corruption and distrust in political and administrative institutions in Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies* 46 (2): 255–261.
- Haček, Miro, Kukovič, Simona in Marjan Brezovšek. 2017. *Slovenian Politics and the State*. Lanham, Boulder, New York, London: The Rowman & Littlefield.
- Haus, Michael in Hubert Heinelt. 2004. How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. V *Urban governance and democracy. Leadership and community involvement*, ur. Michael Haus, Hubert Heinelt in Murray Steward. London: Routledge.
- Haus, Michael in David Sweeting. 2006. Local democracy and political leadership: Drawing a map. *Political Studies* 54 (2): 267–288.
- Heinelt, Hubert. 2010. *Governing Modern Societies. Towards participatory governance*. London in New York: Routledge.
- Heinelt, Hubert. 2013. Councillors and democracy: What do they think, and how can differences in their views be explained? V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 85–96. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinelt, Hubert, Magnier, Annick, Cabria, Marcello in Herwig Reynaert (ur.). 2018. *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Cham: Palgrave. Dostopno prek: https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_11.
- Hesse, Joachim Jens in Laurence J. Sharpe. 1991. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. V *Local Government and Urban Affairs in International Perspective; Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, ur. Joachim Jens Hesse in Laurence J. Sharpe, 603–621. Baden-Baden: Auflage.
- Hiller, Nathan J., Day, David V. in Robert J. Vance. 2006. Collective enactment of leadership roles and team effectiveness: A field study. *The Leadership Quarterly* 17 (4): 387–397.

- Holmberg, Sören. 1974. *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati* [The Riksdag Represent the Swedish People. Empirical Studies in Representative Democracy]. Lund: Studentlitteratur.
- Jacob, Philip E. (ur.). 1971. *Values and the active community: a cross-national study of influence of local leadership*. New York: Free Press Lonson.
- Judge, David. 1999. *Representation: theory and practice in Britain*. Routledge: London.
- Karlsson, David. 2013. Who do the local councillors of Europe represent?. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 97–120. Wiesbaden: Springer VS.
- Klijn, Erik-Hans in Chris Skelcher. 2007. Democracy and Governance Networks: Compatible or not?. *Public Administration* 85 (3): 587–608.
- Klok, Pieter-Jan in Bas Denters. 2005. Urban leadership and community involvement: an institutional analysis. V *Urban Governance und Democracy. Leadership and community involvement*, ur. Michael Haus, Hubert Heinelt in Murray Stewart, 40–64. London: Routledge.
- Klok, Pieter-Jan in Bas Denters. 2013. The roles councillors play. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 63–84. Wiesbaden: Springer VS.
- Koprić, Ivan. 2012. 1. *forum za javnu upravu: Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung in Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan in Tijana Vukojičić Tomić. 2013. Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijevori. V *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić, 155–188. Zagreb: Institut za javnu upravu in Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Kukovič, Simona. 2015. *Lokalno politično vodenje: Slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona. 2021. *Trideset let slovenske državnosti Razvoj lokalne samouprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2011. Non-partisan candidates and lists at Slovenian local elections, 1994–2010. *World political science review* 7 (1).
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *Lokalno politično vodenje: Glas svetnikov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *The Peculiar Evolution of Slovenian Local Government*. Lanham, Boulder, New York, London: The Rowman & Littlefield.
- Kukovič, Simona, Copus, Colin, Haček, Miro in Alasdair Blair. 2015. Direct Mayoral Elections in Slovenia and England: Traditions and Trends Compared. *Lex Localis* 13 (3): 693–714.
- Loughlin, John in Daniel-L. Seiler. 2001. France: Between centralization and fragmentation. V *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities*, ur. John Loughlin, 185–210. Oxford: Oxford University Press.

- Luke, Jeffrey S. 1998. *Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World*. San Francisco: Jossey-Baas.
- Marvick, Dwaine. 1972. Political Recruitment and Careers. V *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, ur. David L. Sills, 273–282. New York: The Macmillan Company & The Free Press.
- Miller, Warren E. in Donald E. Stokes. 1963. Constituency Influence in Congress. *American Political Science Review* 57 (1): 45–56.
- Mishler, William in Richard Rose. 1997. Trust, Distrust and Scepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *The Journal of Politics* 59 (2): 418–451.
- Mishler, William in Richard Rose. 2001. What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies* 34 (1): 30–62.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge in London: Harvard University Press.
- Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Muller, Edward N. in Thomas O. Jukam. 1977. On the Meaning of Political Support. *American Political Science Review* 71 (4): 1561–1577.
- Nalbandian, John. 1999. *The Council-Staff Partnership: A Team in Service to the Community*. Dostopno prek: <http://www.orcities.org/Portals/17/a-z/council-staffrelations.pdf>.
- Norris, Pippa in Joni Lovenduski. 1993. If Only more Candidates Came Forward: Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain. *British Journal of Political Science* 23 (3): 373–408.
- Page, Edward in Michael Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations: a comparative analysis of West European unitary states*. Beverly Hills: Sage.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearce, Craig L. in Jay A. Conger, ur. 2002. *Shared leadership: Reframing the how and why leadership*. Thousand Oaks, California: Sage Publishers.
- Pierre, Jon. 2000. Introduction: Understanding Governance. V *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, ur. Jon Pierre, 1–10. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plüss, Larissa in Daniel Kübler. 2013. Coordinating community governance? Local councillors in different governance network arrangements. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 203–220. Wiesbaden: Springer VS.

- Prewitt, Kenneth. 1969. From the many are chosen the few. *American Behavioral Scientist* 13 (2): 169–188.
- Prewitt, Kenneth. 1970. *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company Inc.
- Razin, Eran. 2013. Councillors and their parties. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 51–62. Wiesbaden: Springer VS.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Senge, Peter M. 1990. *The Fifth Discipline*. New York: Currency and Doubleday.
- Shleifer, Andrei. 1997. Government in transition. *European Economic Review* 41 (3): 385–410.
- Smith, Graham. 2005. *Beyond the Ballot: 57 democratic innovations from around the world*. London: The Power Inquiry.
- Stanyer, Jeffrey. 1976. *Understanding local government*. Oxford: Martin Robertson.
- Steyvers, Kristof in Herwig Reynaert. 2006. From the Few are Chosen the Few: On the Social Background of European Mayors. V *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ur. Henry Bäck, Hubert Heinelt in Annick Magnier, 43–73. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stewart, John. 1983. *Local government: the conditions of local choice*. George Allen & Unwin: London.
- Stoker, Gerry. 1991. *The politics of local government*. London: Basingstoke, MacMillan.
- Stoker, Gerry. 2004. *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerry. 2005. *New Localism, Participation and Community Governance*. Prispevek predstavljen na UN 6th Global Forum on Reinventing Government, 24–27 Maj, Seoul, Republic of Korea.
- Stoker, Gerry. 2011. Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration* 89 (1): 15–31.
- Svara, James H. 2008. *The facilitative leader in city hall: reexamining the scope and contributions*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Svara, Jim. 1985. Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review* 45 (1): 221–232.
- Sweeting, David in Colin Copus. 2011. Whatever happened to local democracy?. *Policy & Politics* 40 (1): 20–37.
- Sweeting, David in Colin Copus. 2013. Councillors, participation, and local democracy. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 121–137. Wiesbaden: Springer VS.

- Thomassen, Jacques J. A. 1994. Empirical research into political representation: failing democracy or failing models?. V *Elections at Home and Abroad, Essays in Honor of Warren Miller*, ur. M. Kent Jennings in Thomas E. Mann, 237–265. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Toonen, Theo A. J. 1991. Change in Continuity: Local Government and Urban Affairs in The Netherlands. V *Local Government in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, ur. Joachim Jens Hesse, 291–332. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Treisman, Daniel. 2000. A causes of corruption: a cross-national study. *Journal of public economics* 76 (3): 399–457.
- Upshaw, Vaughn Mamlin. 2006. Essential Responsibilities of Local Governing Boards. *Popular Government* 71 (2): 14–25.
- Upshaw, Vaughn Mamlin. 2009. *Leading Your Governing Board: A Guide for Mayors and County Board Chairs*. Chapel Hill, NC: UNC School of Government.
- Ustava Republike Slovenije. 1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/ob-java.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>.
- Ustava Republike Slovenije. 2016. Dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.
- Vabo, Signy Irene in Jacob Aars. 2013. New Public Management Reforms and Democratic Legitimacy: Notions of Democratic Legitimacy among West European Local Councillors. *Local Government Studies* 39 (5): 703–720.
- Verhelst, Tom, Reynaert, Herwig in Kristof Steyvers. 2013. Political recruitment and career development of local councillors in Europe. V *Local councillors in Europe*, ur. Björn Egner, David Sweeting in Pieter-Jan Klok, 27–49. Wiesbaden: Springer VS.
- Verhelst, Tom in drugi. 2025. *Local Councillors in Europe II - Dataset and Appendices*. Dostopno prek: <https://tudatalib.ulb.tu-darmstadt.de/items/6e57b424-f71a-4232-89eb-f1d9a5df7d7b>.
- Vetter, Angelika in Norbert Kersting. 2003. Reforming local government. Heading for efficiency and democracy. V *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, ur. Norbert Kersting in Angelika Vetter, 333–349. Pladen: Leske + Budrich.
- Vlaj, Stane. 1999. Normativna podlaga za uvedbo pokrajin. V *Pokrajine v Sloveniji*, ur. Igor, Vrišer, 9–14. Ljubljana: Služba vlade za lokalno samoupravo.
- Wiatr, Jerzy. 2018. Democratic Experience in Central Europe: 25 Years Later. *Journal of Comparative Politics* 11 (1): 5–11.
- Wolman, Harold, Page, Edward in Martha Reavley. 1990. Mayors and Mayoral Careers. *Urban Affairs Quarterly* 25 (3): 500–514.
- Zakon o evidenci volilne pravice (ZEVP-2). Ur. l. RS 98/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6607>.

- Zakon o evidence volilne pravice*. 2013. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/15d3800c9169a2e5c904.pdf>.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS 72/93. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007 in kasnejše spremembe in dopolnitve, zlasti 2018, 2020 in 2024. Dostopno prek: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO307>.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20074693>.
- Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (ZRomS-1)*. Ur. l. RS 33/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4405>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi*. Ur. l. RS 14/1995. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199514&stevilka=677>.
- Zakon o upravi (ZUpr)*. Ur. l. RS 67/94. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO367>.
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO)*. Ur. l. RS 60/94. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO357>.

O avtorjih

Dr. Simona KUKOVIČ je redna profesorica s področja politologije, deluje na Fakulteti za uporabne družbene študije v Novi Gorici in na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Strokovno področje prof. dr. Kukovič je politično in upravno lokalno vodenje, širše pa preučuje vodenje, primerjalne regionalne in lokalne oblasti, lokalno demokracijo in participacijo, lokalni in regionalni razvoj, javno upravo ter upravne in politične procese ter institucije. Je slovenska predstavica v mrežah COST, generalna sekretarka in članica izvršilnega odbora Central European Political Science Association (CEPSA) in glavna urednica mednarodne znanstvene revije *Journal of Comparative Politics*. Leta 2024 je dr. Kukovič uspešno zaključila specializacijo na Yale Univerzi (Connecticut, ZDA), Fakulteti za menedžment na programu vodenja. Dr. Kukovič je bila gostujoča profesorica/raziskovalka na več univerzah, med drugim DeMontfort University, Leicester, Velika Britanija (2015), University of North Carolina at Chapel Hill, Severna Karolina, ZDA (2018), Paris Lodron University of Salzburg, Avstrija (2018–2019) ter Montana State University, Montana, ZDA (2022). Bila je nosilka podoktorskega projekta "Vodenje lokalne skupnosti: birokratizacija politike ali politizacija birokracije?" (2018–2020) ter petih bilateralnih projektov med Republiko Slovenijo in ZDA, Črno goro, Avstrijo ter Bosno in Hercegovino. Leta 2022 je dr. Kukovič prejela naziv Jean Monnet Profesor. V letih 2022–2024 je nosilka Jean Monnet Chair, v sklopu katerega je tudi ustanovila Poletno akademijo vodenja. Leta 2024 je postala vodja Jean Monnet Centra odličnosti. Dr. Kukovič je (so)avtorica več znanstvenih publikacij; med monografijami velja izpostaviti "The Peculiar Evolution of Slovenian Local Government" in "Slovenian Politics and the State" (obe izdani pri založbi Rowman & Littlefield, ZDA) ter "Political system of Slovenia" (Sampark, Kalkuta, Indija); urednikovala je tudi zbornik z naslovom "The rise of populism in Central and Eastern Europe" (Edward Elgar, VB). V domačem prostoru je poznana po znanstvenih delih s področij lokalnega vodenja in lokalne samouprave, prav tako je avtorica standarda kakovosti "Upravljalvska sposobnost občin (USO)".

Dr. Miro HAČEK je redni profesor za področje politologije na Fakulteti za družbene vede in nosilec predmetov Politični sistem Republike Slovenije, Uvod v javno upravo ter Lokalna in regionalna samouprava. V obdobju 2005–2007 in 2013–2017 predstojnik Oddelka za politologijo, 2007–2011 pa predstojnik Katedre za analizo politik in javno upravo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Od 2015 je predstojnik Centra za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij na FDV. Od 1999–2009 generalni sekretar Slovenskega politološkega društva, 2009–2011 predsednik, 2011–2013 pa podpredsednik Slovenskega politološkega društva. V obdobju 2012–2018 podpredsednik Central European Political Science Association (CEPSA), 2018–2024 predsednik CEPSA, od 2024 pa seniorski predsednik CEPSA. Nosilec predmeta “Comparative Local Governments in Europe» na skupnem magistrskem programu CoDe na Corvinus Univerzi v Budimpešti ter sonosilec predmeta Comparative Local Governments na skupnem magistrskem programu Political Science – Integration and Governance (PoSIG). Gostujoči profesor in raziskovalec na Montana State University Billings (2022), University of North Carolina at Chapel Hill (2018), University of Johannesburg (2018), Baptistični univerzi v Hong Kongu (2005 in 2007), South Dakota State University (2009 in 2010) in na Hughes Hallu v Cambridgeu (2001). Leta 2020 je bil Fulbrightov štipendist in gostujoči profesor na Black Hills State University v ZDA. Glavni urednik revije Journal of Comparative Politics, ki je abstrahirana v Web of Science in Scopusu. Prejemnik nagrade FDV za izjemne dosežke na znanstveno-raziskovalnem področju za leto 2023. Nacionalni predstavnik v COST akcijah „IgCoord“ in „CoREx“. Avtor večjega števila znanstvenih in strokovnih člankov ter prispevkov v slovenskem in angleškem jeziku ter avtor več znanstvenih monografij.

Recenziji

Recenzija knjige Novi vpogledi v lokalno politično vodenje: Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi (avtorja Simona Kukovič in Miro Haček)

Knjiga *Novi vpogledi v lokalno politično vodenje: Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi* predstavlja poglobljeno in kompleksno analizo delovanja občinskih svetnikov v Sloveniji ter njihovo primerjavo z evropskimi kolegi. Avtorja se lotevata vprašanj, ki so ključna za razumevanje lokalne demokracije in političnega predstavništva. Že uvodno poglavje nakaže znanstveni pristop, obenem pa bralca učinkovito uvede v tematiko in pojasni pomen izjemno obširne raziskave, opravljene med skoraj polovico slovenskih občinskih svetnikov za razvoj lokalne samouprave v Sloveniji.

Drugo poglavje sistematično predstavi funkcijo občinskega sveta kot kolektivnega predstavniškega telesa. V podpoglavju o učinkovitih občinskih svetih avtorja izpostavi dobre prakse, ki prispevajo k boljšemu delovanju lokalnih predstavniških organov, vključno z medsebojnim zaupanjem, strukturirano komunikacijo in jasno razmejenimi vlogami. Posebej velja izpostaviti podpoglavje, kjer avtorja analizirata odnos med svetom, županom in občinsko upravo – vprašanje, kje so meje njihove pristojnosti, je ključno za razumevanje notranje dinamike med navedenimi nosilci oblasti.

Osrednji raziskovalni del knjige temelji na empiričnih podatkih, zbranih z anketiranjem občinskih svetnikov. Velja izpostaviti, da je v raziskavi sodelovala skoraj tretjina slovenskih občinskih svetnikov in je reprezentativna za celotno populacijo svetnikov. V četrtem poglavju je predstavljen profil svetnikov, torej starost, spol, izobrazba in drugi ključni kazalci, nadalje avtorja analizirata njihove dosedanje karijerne poti, pri čemer zaznamo tako vpliv političnih strank kot osebne iniciative. Pri tem je zanimiva razmeroma nizka stopnja strankarske vezanosti, kar je zanimiv odmik od klasične politične paradigme.

Peto poglavje prinaša širšo perspektivo in postavlja slovenske svetnike v širši evropski kontekst. Slovenski svetniki se od evropskih ne razlikujejo bistveno glede motivacije in zavzetosti, vendar je zaznati razlike v institucionalni podpori, izobraževanju in vlogi političnih strank. To poglavje je še posebej dragoceno za razumevanje širših trendov v lokalni politiki. Knjiga se zaključí z jasno artikuliranimi ugotovitvami. Avtorja poudarjata, da so občinski svetniki ključni akterji lokalne demokracije, a da potrebujejo več sistemske podpore in jasnejše definicije svojih pristojnosti. Lokalna demokracija, kot pokaže študija, ne more temeljiti zgolj na formalnih mehanizmih, ampak zahteva aktivno participacijo, transparentnost in dolgoročno vizijo razvoja lokalnih skupnosti.

Nova monografija *Novi vpogledi v lokalno politično vodenje: Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi* je dragocen vir za več ciljnih skupin. Najprej mora biti namenjena občinskim svetnikom in drugim izvoljenim lokalnim predstavnikom, saj ponuja vpogled v njihovo vlogo, izzive in prakse v širšem kontekstu. Koristna je tudi za župane, občinske uprave ter strokovne sodelavce, ki sodelujejo pri oblikovanju lokalnih politik. Hkrati je knjiga relevantna za študente in raziskovalce politologije, javne uprave in sociologije, saj ponuja empirično bogat material in primerjalno analizo. Uporabna je tudi za nevladne organizacije in aktivne državljane, ki želijo bolje razumeti delovanje lokalne oblasti ter spodbuditi večjo transparentnost in vključevanje. Nazadnje pa je dragocena tudi za odločevalce na državni ravni, ki oblikujejo zakonodajni okvir za lokalno samoupravo in za katere se pogosto pokaže, da lokalne samouprave in njene vloge v celotnem političnem sistemu države ne razumejo ravno najbolje.

Ljubljana, 17. april 2025
Prof. dr. Boštjan Brezovnik

Recenzija knjige Novi vpogledi v lokalno politično vodenje: Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi

Avtorja dr. Simona Kukovič in dr. Miro Haček v znanstveni monografiji *Novi vpogledi v lokalno politično vodenje: Slovenski občinski svetniki v primerjalni perspektivi* poudarjata, da občinski svetniki predstavljajo največjo skupino neposredno izvoljenih politikov, ki vzdržujejo vezi z različnimi akterji v lokalni skupnosti ter sodelujejo v razpravah, pogajanjih in procesih odločanja, tako znotraj kot zunaj občinskega sveta. Na ta način utemeljujeta pomembnost njihove vloge v sistemu lokalne samouprave in opozarjata na aktualnost raziskovanja članov zakonodajnega organa občin.

Izvirnost monografije temelji na prepoznavanju kompleksnosti obravnavane tematike in na jasno izpostavljeni potrebi po interdisciplinarnem pristopu. V osrednjem delu publikacije avtorja predstavita podatke doslej največje empirične raziskave, izvedene med slovenskimi občinskimi svetniki, ki je potekala kot del širše mednarodne študije v 28 evropskih državah. Na tej osnovi monografija razkriva ključne značilnosti in trende, ki zaznamujejo slovenske občinske svetnike, pri čemer avtorja njihovo delovanje postavita tudi v primerjalni kontekst z njihovimi kolegi iz drugih evropskih držav.

Poleg predstavitve rezultatov raziskave avtorja analitično razmišljata o občinskem svetu kot o kolektivnem predstavniškem organu ter oblikujeta temeljna načela, po katerih naj bi se izvoljeni predstavniki ravnali pri opravljanju svoje funkcije. Posebno pozornost namenjata tudi vlogi in položaju občinskega sveta znotraj slovenskega sistema lokalne samouprave.

Njun celostni, holistični pristop k preučevanju občinskega sveta in funkcije svetnikov pomembno prispeva k razumevanju tega podsistema javne uprave ter prinaša nova in potrebna spoznanja. Menim, da znanstvena monografija odpira sveže perspektive na temo občinskih svetnikov in je zato dragocen vir tako za akademsko skupnost kot tudi za strokovno in širšo javnost. V tem kontekstu je posebej aktualen in

družbeno relevanten del, v katerem avtorja izpostavljata vprašanje odgovornosti občinskih svetnikov pri vodenju lokalnih skupnosti – zlasti v letu pred naslednjimi lokalnimi volitvami.

Ljubljana, 15. april 2025
doc. dr. Nejc Brezovar



FDV

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za družbene vede

