

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Bizjak

**USKLAJEVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE DRŽAV V TRANZICIJI Z
EVROPSKO LISTINO LOKALNE SAMOUPRAVE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Bizjak

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila
Somentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**USKLAJEVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE DRŽAV V TRANZICIJI
Z EVROPSKO LISTINO LOKALNE SAMOUPRAVE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

USKLAJEVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE DRŽAV V TRANZICIJI Z EVROPSKO LISTINO LOKALNE SAMOUPRAVE

Svet Evrope je v Evropski listini lokalne samouprave podal smernice za poenotenje lokalne samouprave v državah članicah, na podlagi katerih so države vzhodnega bloka (po propadu političnega sistema) v začetku 90-ih let nanovo vzpostavile lokalno samoupravo.

V diplomskem delu proučujem uspešnost usklajevanja držav Slovenije, Bolgarije, Hrvaške, Madžarske in Poljske z Evropsko listino lokalne samouprave po naslednjih vidikih: organi in volitve, naloge, financiranje in nadzor. Obravnavane države imajo različno razvito upravno strukturo. Svet Evrope je za prvo stopnjo lokalne samouprave podal natančna navodila, ki so se jih obravnavane države tudi držale. Druga stopnja lokalne samouprave pa se od države do države razlikuje. Ponekod druga stopnja še ni vzpostavljena, zato je tudi primerjava otežkočena.

Ključne besede: Slovenija, Bolgarija, Hrvaška, Madžarska in Poljska, lokalna samouprava, Evropska listina lokalne samouprave, usklajevanje

RECONCILIATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE STATES IN TRANSITION WITH EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

In European charter of local self-government Council of Europe put guidelines, to make uniform local self-government in member states, under which states of eastern block (after the downfall of political system) in the beginning of the 90s rebuilt local self-government.

In my paper I examine successfulness of reconciliation of Slovenia, Bulgaria, Croatia, Hungary and Poland with European charter of local self-government, through following criteria: agencies and elections, duties, finances and supervision. Analysed states have different degree of development of administrative structure. For the first level of local self-government Council of Europe put specific instructions, which all of the states take into consideration. Second level of local self-government differs from state to state, in some is not yet established and therefore the comparison is very difficult.

Key words: Slovenia, Bulgaria, Croatia, Hungary and Poland, local self-government, European charter of local self-government, reconciliation

KAZALO

1.	Uvod.....	8
1.1	Metodološki načrt.....	9
1.2	Hipoteza naloge.....	9
1.3	Cilj naloge.....	9
1.4	Metodologija.....	10
1.5	Struktura diplomske naloge.....	10
2.	Opredelitev pojma lokalne skupnosti, lokalne samouprave, decentralizacije in subsidiarnosti.....	12
2.1	Pojem lokalne skupnosti.....	12
2.2	Pojem lokalne samouprave.....	12
2.3	Decentralizacija.....	13
2.4	Subsidiarnost.....	14
2.5	Evropska listina lokalne samouprave.....	15
2.6	Občine – prva stopnja lokalne samouprave.....	17
2.7	Osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi.....	17
2.8	Regije – druga stopnja lokalne samouprave.....	19
3.	Struktura organov lokalne samouprave.....	19
3.1	Slovenija.....	20
3.1.1	Občine.....	20
3.1.2	Regije.....	21
3.2	Bolgarija.....	22
3.2.1	Občine	22
3.2.2	Regije.....	23
3.3	Hrvaška.....	24
3.3.1	Občine.....	25
3.3.2	Regije.....	26
3.4	Madžarska.....	26

3.4.1	Občine.....	27
3.4.2	Okrožja.....	28
3.4.3	Regije.....	28
3.5	Poljska.....	28
3.5.1	Občine.....	29
3.5.2	Okrožja.....	29
3.5.3	Vojvodstva.....	30
4.	Organi in volitve.....	30
4.1	Slovenija.....	32
4.1.1	Občine.....	32
4.1.2	Regije.....	35
4.2	Bolgarija.....	35
4.2.1	Občine.....	35
4.2.2	Regije.....	36
4.3	Hrvaška.....	37
4.3.1	Občine.....	38
4.3.2	Regije.....	39
4.4	Madžarska.....	40
4.4.1	Občine.....	40
4.4.2	Okrožja.....	42
4.4.3	Regije.....	42
4.5	Poljska.....	42
4.5.1	Občine.....	42
4.5.2	Okrožja.....	43
4.5.3	Regije.....	44
5.	Naloge in financiranje.....	45
5.1	Slovenija.....	49
5.1.1	Naloge in financiranje občin.....	49
5.1.2	Naloge in financiranje regij.....	50

5.2	Bolgarija.....	51
5.2.1	Naloge in financiranje občin.....	52
5.2.2	Naloge in financiranje regij.....	53
5.3	Hrvaška.....	54
5.3.1	Naloge in financiranje občin.....	54
5.3.2	Naloge in financiranje regij.....	55
5.4	Madžarska.....	56
5.4.1	Naloge in financiranje občin.....	57
5.4.2	Naloge in financiranje okrožij.....	58
5.4.3	Naloge in financiranje regij.....	58
5.5	Poljska.....	59
5.5.1	Naloge in financiranje občin.....	59
5.5.2	Naloge in financiranje okrožij.....	60
5.5.3	Naloge in financiranje regij.....	61
6.	Nadzor.....	61
6.1	Slovenija.....	62
6.2	Bolgarija.....	63
6.3	Hrvaška.....	64
6.4	Madžarska.....	66
6.5	Poljska.....	67
7.	Pripombe.....	68
7.1	Slovenija.....	68
7.2	Bolgarija.....	70
7.3	Hrvaška.....	71
7.4	Madžarska.....	73
7.5	Poljska.....	74
7.6	Skupni problemi obravnavanih držav.....	75

8.	Zaključek.....	77
9.	Viri in literatura.....	83

1. Uvod

Samouprava je pojem, ki izraža samostojnost in avtonomnost lokalnih skupnosti, katerih organi dobivajo mandat od ljudstva z neposrednimi volitvami. Lokalna samouprava je grajena od spodaj navzgor z namenom, da rešuje probleme krajevnega pomena.

Za razliko od lokalne samouprave je državna uprava hierarhično urejena: zanjo je značilna prisilnost, gradi se od zgoraj navzdol. Organe državne uprave postavlja država. Značilnost evropskih držav na področju lokalne samouprave je njihova raznolikost, ki je posledica zgodovinskega razvoja, idejnih utemeljitev, normativnih ureditev in razvoja.

Temeljne lokalne skupnosti so občine, ki opravljajo izvirne in prenesene naloge. Izvirne naloge so občinam lastne, zato morajo imeti za izvajanje teh občin dovolj ustreznih finančnih sredstev. Prenesene naloge občine izvajajo v imenu države, hkrati pa jim mora država zagotoviti sredstva za njihovo uresničevanje.

Večji kot je obseg prenesenih nalog na občine, manj časa imajo njihovi lokalni organi, da se podrobneje posvetijo uresničevanju lokalnih zadev ter reševanju lokalnih problemov; hkrati pa se vse bolj omejuje njihova samostojnost, saj država pri nalogah, ki jih prenese v opravljanje občinam, ne izvaja samo pravno ampak tudi politično kontrolo, ne kontrolira samo zakonitost ampak tudi primernost izvajanja nalog. (Grafenauer, 2000: 45)

Zakoni in Ustava zagotavljajo občinam bolj ali manj čvrsto zaščito pred nezakonitim poseganjem države (predvsem javne uprave) v njene pravice.

Zelo velik problem predstavlja velika razdrobljenost občin. Število občin se nenehno povečuje, zato se kažejo tendence k oblikovanju pokrajin.

Druga stopnja lokalne samouprave – regije – so v večini držav še v izoblikovanju. Njihova vloga je bolj ali manj hibridna, kar pomeni, da izvajajo tako samoupravne naloge kot tudi naloge iz državne pristojnosti. Regije, tako kot občine predstavljajo naravne skupnosti. Načini, kako jih ustavna in zakonska ureditev priznavata in ali vzpodbujata njihov nastanek in njihovo vlogo pa se v posameznih državah razlikujejo (Ribičič, 1994: 131, 149).

Slovenija predstavlja eno redkih držav, ki še nima formiranih regij. Razprava o njihovi ustanovitvi traja že vrsto let. Trenutno zelo aktualno temo predstavlja tudi vprašanje prenosa nalog z državne in občinske ravni v pristojnost pokrajin. Dogovori so trenutno še v teku in tudi ne kaže, da bi se kaj kmalu lahko končali.

1.1 Metodološki načrt

V diplomskem delu bom skušala prikazati stanje lokalne samouprave v Sloveniji, Bolgariji, Hrvaški, Madžarski in Poljski. Proučevane države bolj ali manj uspešno uvajajo lokalno samoupravo po načelih Evropske listine lokalne samouprave

1.2 Hipoteza naloge

H1: Države v tranziciji so uskladile svojo lokalno samoupravo z načeli Evropske listine lokalne samouprave.

H2: Vse obravnavane države imajo že izoblikovano drugo stopnjo lokalne samouprave.

1.3 Cilj naloge

Glavni cilj diplomskega dela je prikazati pomembne dosežke obravnavanih držav v obdobju tranzicije na področju lokalne samouprave ter njihovo trenutno stanje.

Slovenija, Bolgarija, Hrvaška, Madžarska in Poljska skušajo po spremembi političnega sistema usklajevati lokalno samoupravo z načeli Evropske listine lokalne samouprave. Pri tem se srečujejo s podobnimi težavami. Pri razreševanju težav jim s svojimi smernicami pomaga Svet Evrope, ki budno spremlja njihov razvoj in delovanje. Države nenehno opozarja na njihove pomanjkljivosti ter predlaga rešitve za izboljšanje obstoječega stanja. Svoje ugotovitve objavlja v uradnih biltenih z namenom, da države, ki se srečujejo s podobnimi problemi, lažje pridejo do učinkovitih rešitev.

Prikazati želim podobnosti in raznolikosti med državami, tako na področju nivojskosti (eno, dvo oz. tro stopenjska lokalna samouprava) kot tudi v posameznih ožjih segmentih (struktura, naloge, finance, nadzor, organi).

Naloga ima torej namen prikazati vlogo in pomen lokalne samouprave v izbranih državah po propadu pejšnjega političnega sistema ter sedanje prilagajanje držav načelom Evropske listine lokalne samouprave.

1.4 Metodologija

Pri pisanju svojega diplomskega dela sem uporabila naslednje metode:

- analiza primarnih virov (zakonov, pogodb, ustav), ki v obravnavanih državah urejajo področje lokalne in regionalne samouprave,
- analiza sekundarnih virov (knjige, članki, internetni viri), s pomočjo katerih sem proučevala problematiko posameznih držav na področju lokalne in regionalne samouprave ter njihovo trenutno stanje,
- deskriptivni pristop, ki ga bom uporabila za pojasnitev osnovnih pojmov,
- zgodovinska analiza, s katero sem skušala prikazati razvoj obravnavanih držav na področju lokalne in regionalne samouprave.

1.5 Struktura diplomske naloge

Diplomska naloga je razdeljena na sedem poglavij. V vsakem poglavju so natančno obravnavane proučevane države. To so Slovenija, Bolgarija, Hrvaška, Madžarska in Poljska. Poglavja so razdeljena na več podpoglavij.

V prvo poglavje so umeščeni uvod, cilji in metodologija diplomskega dela. Tem sledita še hipotezi, ki ju bom po preverjanju v zaključku potrdila ali ovrgla.

V drugem poglavju so natančneje opredeljeni osnovni pojmi, ki so ključnega pomena pri nadaljnjem obravnavanju problematike diplomskega dela. V tem poglavju sta obravnavani tudi Evropska listina lokalne samouprave in osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi, natančneje sta določena pojma občine (kot prva stopnja lokalne samouprave) in regije (kot druga stopnja lokalne samouprave).

Tretje poglavje ima nalogo natančneje predstaviti strukturo organov lokalne in regionalne samouprave v obravnavanih državah. Jasno je prikazana vsklajenost lokalne samouprave na prvem (občinskem) nivoju hkrati pa velika raznolikost med posameznimi državami na drugem (regijskem) nivoju.

Četrto poglavje ima naslov - Organi in volitve. V tem poglavju so opredeljeni posamezni organi lokalne in regionalne samouprave ter njihove naloge. Kljub temu, da nekatere države še nimajo vzpostavljene višje stopnje lokalne samouprave, ampak je ta še v oblikovanju, pa imajo zanje okvirno že določene organe.

Naloge in financiranje posameznih nivojev lokalne samouprave je določeno v petem poglavju. Vrste nalog, ki se izvajajo na prvem nivoju (občine), so v vseh obravnavanih državah podobne, medtem ko se naloge na drugem nivoju v obravnavanih državah razlikujejo tako po vrsti kot tudi po obsegu.

Nadzor, ki ga obravnavam v šestem poglavju, nad delom lokalnih in regionalnih oblasti je v obravnavanih državah različen – zunanja kontrola je poverjena rednim in izrednim kontrolnim organom.

Pomembno je tudi sedmo poglavje, kjer so natančneje podane pripombe k trenutnemu stanju lokalne samouprave v obravnavanih državah, tako s strani njih samih kot tudi s strani Sveta Evrope.

Sledi še zaključek v katerem na kratko povzamemo najpomembnejše ugotovitve, hkrati pa tudi v celoti ali delno potrdim ali zavržem v začetku postavljene hipoteze.

2. Opredelitev pojma lokalne skupnosti in lokalne samouprave, decentralizacije, subsidiarnosti

2.1 Pojem lokalne skupnosti

Lokalna skupnost je tista teritorialna, družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna tak pravni status ali ne.

Na področju znanstvenega proučevanja obstaja toliko opredelitev lokalne skupnosti, kolikor je piscev, ki so se teoretično ukvarjali s tem vprašanjem.

Lahko pa trdimo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti naslednji:

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. (Šmidovnik, 1995:17)

2.2 Pojem lokalne samouprave

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Lokalna skupnost je družbeni pojav, je realna entiteta – skupnost. Lokalna samouprava pa je pravni pojem in pomeni določeno stopnjo avtonomije lokalne skupnosti. To pomeni, da sama ureja in opravlja določen del upravnih zadev lokalnega pomena.

Pojem lokalne samouprave je natančno opredeljen v Evropski listini lokalne samouprave, in sicer v 3.členu, kjer pravi, da je lokalna samouprava opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. (Vlaj, 1998:20)

Lokalna samouprava ima večstoletno tradicijo. Prve oblike lahko najdemo že v 12. stoletju, v času, ko so plemiči, kralji ali fevdalni gospodje podeljevali mestom poseben

pravni položaj oziroma status svobodnih mest. V 19.stoletju pa je še zlasti v zahodni Evropi in Ameriki postala del celovitega državnega sistema. (Žagar, 2003:7)

Temeljna lokalna samoupravna skupnost je občina, ki je osnovna oblika lokalne samouprave, oblikovana je v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti (več naselij, ki jih združujejo skupni interesi) ter ima položaj samoupravnosti po zakonskih določilih države, v kateri se nahaja.

Drugo raven lokalne samoupravne skupnosti pa predstavlja širša samoupravna lokalna skupnost. Le ta je v različnih državah poimenovana različno (provinca, regija, dežela). Njen teritorij obsega večje število občin. Opravlja naloge, ki presegajo zmogljivosti manjših občin. Država lahko nanjo prenaša del svojih nalog ter s tem krepí policentrični kulturni in gospodarski razvoj posameznih delov države. (Žagar, 2003:8)

Večina držav v Evropi ima lokalno samoupravo organizirano na več nivojih.

Vsaka raven oblasti opravlja tiste zadeve, ki jih je sposobna opravljati učinkoviteje, racionalnejše in čim bližje državljanom. Regionalna raven opravlja naloge, ki jih ni sposobna opravljati občinska raven, hkrati pa je dolžna nuditi pomoč občinam, da se usposobijo za opravljanje določenih nalog, tj. načelo subsidiarnosti.

2.3 Decentralizacija

Decentralizacija je oznaka za prenos nalog od centralnih državnih organov na ožje – samoupravne lokalne organe. Decentralizacija ni le prenos moči in virov iz centralnih oblasti na lokalno samoupravo, vključuje tudi spremembo odnosov med centralnimi in lokalnimi avtoritetami.

Lokalne oblasti so pri svojem delu avtonomne. Naloga države je, da s privatizacijo in deregulacijo vzpostavi pogoje za delovanje lokalnih oblasti. Lokalna samouprava kot oblika delitve oblasti po teritorialnem načelu mora najprej zagotoviti demokratske principe kot sodelovanje državljanov v opravljanju funkcij oblasti, prevzemanje odgovornosti za delo lokalnih skupnosti (Lavtar, 2005: 210).

Kjer se odgovornost samoupravnih enot prekriva z dejavnostjo upravnih organizacijskih enot, mora biti razmejitev področij predpisana z zakonom.

Na določenih področjih so se v tranzicijskih državah izvršile velike spremembe. Ena največjih sprememb je na političnem področju. Države v tranziciji so iz enostrankarskega sistema prešle v večstrankarski sistem. Proces decentralizacije se je v zahodnoevropskih državah začel po 2. svetovni vojni (Koprič, 2002: 207), kjer se je – povsod - povečalo poenotenje lokalne samouprave. Tranzicijske, bivše socialistične države so z uvedbo demokracije prevzele tudi principe decentralizacije. Večina teh držav je v letu 1990 šla skozi zelo forsiran razvoj, usmerjen k stabilizaciji institucij lokalne samouprave.

Organi samoupravnih lokalnih oblasti so rezultat volitev in so na ta način popolnoma neodvisni od centralne oblasti. Interesni konflikti med obema vrstama oblasti državno in samoupravno so še vedno prisotni in so obenem velika ovira za dosledno decentralizacijo.

Lastništvo lokalnih oblasti je opredeljeno z zakonom. Lokalne oblasti opravljajo svoje posle po načelih tržne ekonomije. Državno lastništvo nepremičnin je prešlo v roke lokalnih skupnosti in proračuni lokalnih oblasti so bili prej popolnoma podrejeni proračunskim principom centralnega proračuna. Po uvedbi decentralizacijskih principov lokalne skupnosti same odločajo o svojih izdatkih. Državne nadzorne avtoritete izvajajo le ugotavljanje zakonitosti lokalnih skupnosti, izjema je le v primeru, ko državni organi poverijo določeno nalogo v izvajanje lokalnim skupnostim in jim v ta določeni namen dodelijo posebna sredstva.

2.4 Subsidiarnost

Subsidiarnost opredeljujemo na dva načina:

- Prvi pomen »označuje način, da bi bilo treba vedno začeti z najmanjšo skupino ali celo s posamezniki pri alokaciji funkcij«. Tiste probleme, ki jih posamezniki ali manjše

skupine ne morejo uspešno reševati prenesli v reševanje večji skupini, ki bi to zmogla.

- Drugi pomen je pomoč (subsidiium), ki pride v poštev v odnosih države do posameznika, družin ali združenj. V ta okvir spada pomoč, ki jo nudi centralna oblast lokalni oblasti pri izvajanju njenih nalog v obliki nasvetov in dajanju potrebnih sredstev za izvajanje nalog. (Brezovšek, 1994:25)

Načelo subsidiarnosti je v svoj program vključil Svet Evrope v Maastrichtski pogodbi. Podpisnice MELLIS (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave v 4.členu) so se obvezale, da bodo upoštevale dejstvo, da je osnova demokratične države lokalna skupnost. Po načelih Evropske listine lokalne samouprave bodo centralne oblasti delovanje prenesle na osnovne enote, izvedle decentralizacijo in se obnašale do teh enot po načelu subsidiarnosti. Merila za razdelitev odnosov med oblastmi so: narava stvari, njena širina, učinkovitost in gospodarnost. (Vlaj 2001:13)

V zvezi z izvajanjem načela subsidiarnosti bi poudarili nekaj problemov:

- Intervencionalistična država se le težko odloči za decentralizacijo, ker s tem izgublja del svoje moči.
- Lokalne oblasti imajo pogosto velike finančne težave, kar omejuje njihovo samostojnost in večja odvisnost od centralnih oblasti.

2.5 Evropska listina lokalne samouprave

Konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) je z resolucijo leta 1968 predložila deklaracijo principov lokalne samouprave in pozvala Odbor ministrov Sveta Evrope, da jo potrdi. Po nadaljnjih posvetovanjih in popravilanjih je Odbor ministrov sprejel in potrdil Evropsko listino lokalne samouprave junija 1985 v obliki konvencije.

Evropska listina lokalne samouprave je edini pravni multilateralni dokument na področju lokalne samouprave v Evropi. Osnovana je na načelu človekovih pravic in zagotavlja državljanom direktno sodelovanje na področju javnih zadev. Listina se zavzema za uveljavljanje in varovanje lokalne samouprave in je pomembno prispevala h graditvi

Evrope po načelih demokracije. Države, ki ratificirajo listino, se zavežejo, da bodo lokalnim samoupravnim skupnostim zagotovile politično, administrativno in finančno neodvisnost, zato morajo načela Listine uvesti v svojo Ustavo in zakone.

Načelo lokalne samouprave se priznava v Ustavi in zakonodaji (2.čl.ELLS). Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (čl.3/1). To pravico uresničujejo Sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice in imajo lahko izvršne organe, ki so jim odgovorni (3/2. člen ELLS).

Pooblastila, dana lokalnim oblastem morajo biti polna in izključna. Pooblastila so lahko izvorna – to so obvezne naloge, ki so določene z zakonom ali pa prostovoljne naloge, ki si jih lokalne skupnosti določajo same. Lahko pa gre za prenesena pooblastila – to so naloge, ki jih država prenese v opravljanje lokalnim oblastem.

Nadzor nad delom lokalnih oblasti je dvojen: splošni nadzor ustavnosti in zakonitosti in poostreni nadzor, s katerim centralne oblasti nadzirajo primernost in strokovnost opravljenega dela.

Evropska listina lokalne samouprave daje lokalnim oblastem pravico do ustreznih finančnih virov znotraj nacionalne ekonomske politike, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Lokalnim oblastem morajo biti zagotovljeni zadostni finančni viri za izvajanje svojih nalog. Centralne oblasti dajejo lokalnim oblastem tudi subvencije, s katerimi te same razpolagajo. Subvencije ne smejo biti namensko določene in v ničemer ne smejo omejevati lokalnim oblastem prosto razpolaganje s temi sredstvi. Lokalne oblasti lahko najamejo tudi posojila za investicije.

Lokalne oblasti lahko oblikujejo konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi z namenom večje učinkovitosti pri skupnih projektih. Sodelovanja so priporočena tudi v mednarodnem merilu.

Evropska listina lokalne samouprave v zaključnem delu določa obveznosti držav, da izpolnjujejo bazične odstavke in področja na katera se pravila listine nanašajo.

V tretjem delu so določila o podpisu, ratifikaciji, začetku veljavnosti in odpovedi listine.

2.6 Občine – prva stopnja lokalne samouprave

Osnovna enota, tj. prva stopnja lokalne samouprave, so občine, ki izvajajo javne funkcije na področju šolstva, zdravstva, socialnega varstva, vzdrževanja okolja, varstva na lokalni ravni.

Velikost občine je važen faktor pri uspešnem izvajanju nalog. Majhne občine so bliže prebivalcem in njihovim potrebam, dostopnost prebivalcev do odločanja je večja. Slaba stran majhnih občin je v tem, da težko same rešujejo svoje probleme. Rešitev je v povezovanju z drugimi občinami ali v prenosu določenih pristojnosti na višji nivo lokalne samouprave.

Občine razen nalog v svoji pristojnosti opravljajo tudi naloge, ki jim jih poveri centralna oblast, ki ima v tem primeru tudi pravico nadzora nad delom občin in jih za ta dela neposredno financira.

Države v tranziciji so delovanje občin kot prvo stopnjo lokalne samouprave uvedle v letih 1989-1991. V Sloveniji je bil leta 1994 sprejet poseben Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Ur.l. RS, št.5/94), ki je po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati. Naslednji postopki za ustanovitev občin v letu 1998 in 2002 so potekali po določbah Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. (Ur.l. RS, št.44/96) Pri vseh postopkih je sodelovalo Ustavno sodišče, ki je presojalo skladnost načela lokalne samouprave z Ustavo.

2.7 Osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi

V Evropi so se regije razvile predvsem iz državnih upravnih enot, ki so prevzemale vse več samoupravnih pravic; to so hibridne regije, ki opravljajo naloge centralne oblasti pa tudi naloge lokalne samoupravne.

Evropske države nimajo enotnega koncepta regije, na tem področju obstaja veliko razlik.

Z namenom čimbolj poenotiti evropski koncept regije se je v Strassbourgu (2-4.7.1996) sestal Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (zbornica regij). Posebna delovna skupina je pripravila Osnutek resolucije o Evropski listini regionalne samouprave. Osnutek je podobno kot Evropska listina lokalne samouprave razdeljen na posamezna poglavja, v katerih natančno obravnava pravice in dolžnosti podpisnikov, tj. predvsem držav, ki regionalizem šele uvajajo.

Osnutek listine o regionalni samoupravi v prvem delu obravnava pogoje za oblikovanje regij na podlagi določil Ustave, zakonov, statutov in določb mednarodnega prava. Med regionalne pristojnosti prišteva lastne pristojnosti in prenesena pooblastila z ravni vlade. Področje pooblastil opredeljuje odnose z lokalnimi skupnostmi, čezmejne odnose ter sodelovanje v državnih, evropskih in mednarodnih zadevah.

Regionalni telesi sta skupščina, kot predstavniško telo, in načelnik regije, kot izvršilno telo.

Skupščina se voli svobodno in neposredno s tajnim glasovanjem.

Finančna sredstva za delovanje organov regij morajo biti zagotovljena z lastnimi davki ter prenosi in finančno izravnavo. Namen finančne izravnave je vskladiti življenjski standard v različnih regijah. Prenosi finančnih sredstev se opravijo namensko in brez pogojev, ki bi škodovali regijski samoupravi.

Zaščita regionalne samouprave obsega zaščito regionalnih meja, pravico do sprožitve sodnega postopka. Cilj kakršnegakoli nadzora regije vsebuje le zagotovitev usklajenosti delovanja z zakonom.

V drugem delu so obveznosti in pridržki: naštetih so člani, pri katerih imajo države podpisnice zaradi raznolikosti pogojev pravico izraziti pridržke.

V tretjem delu so pogoji ratifikacije in odpovedi Listine.

Poudarek Listine o regionalni samoupravi je na primernem oblikovanju oblasti za izvajanje principa subsidiarnosti. Regionalizacija mora biti izvedena na način, ki lokalnim oblastem zagotavlja popolno avtonomijo.

2.8 Regije – druga stopnja lokalne samouprave

Regija je vmesni prostor med državo in občinami ter pokriva aktualne potrebe, kot so npr. varstvo okolja, planiranje na regionalnem nivoju, izgradnja in vzdrževanje cest regionalnega pomena, oskrba z energijo,... ipd.

Za vzpostavljanje regij se lahko poslužujemo dveh različnih pristopov.

Prvi pristop temelji na organiziranju pokrajin brez izvornih samoupravnih pravic, upravnih nalog in lastnih financ. Regije, ki so organizirane na ta način, imajo le posvetovalno in usklajevalno vlogo med občinami in državo ter med občinami samimi. (Vlaj, 2001: 258)

Po drugem načinu pa formiramo regije kot teritorialne, politične in samoupravne enote. Regije so v tem primeru opredeljene v zakonu kot del lokalne samouprave: imajo položaj pravne osebe, lastno premoženje in lastna finančna sredstva, izvirne pristojnosti in neposredno izvoljene organe.

Pogosto je regija formirana kot dvoživka, tj. samoupravna skupnost s samoupravnimi organi in nalogami, del nalog nanjo prenese državna uprava in je tako v funkcionalnem smislu z delom svojih nalog del državne uprave.

V evropskih državah obstajajo na področju organiziranja regij velike razlike, kar je mogoče pripisati različnemu kulturnemu, zgodovinskemu in političnemu razvoju.

3. Struktura organov lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave (ELLS) v svojem 6. členu ne opredeljuje natančno strukture lokalne samouprave, saj pravi, da »brez vpliva na splošnejše zakonske določbe lahko lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja«.

3.1 Slovenija

Slovenija je Evropsko listino o lokalni samoupravi podpisala 11.10.1994, ratificirala 15.11.1996. V veljavo je stopila 1.3.1997.

Pravica do lokalne samouprave je v Sloveniji zagotovljena v Ustavi (leta 1991) in Zakonu o lokalni samoupravi. Sprejeta je bila vrsta zakonov, ki se nanašajo na področje lokalne samouprave: Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Zakon o financiranju občin, Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o javnih uslužbencih.

Slovenija ima enostopenjsko lokalno samoupravo. Podani so tudi pogoji za nastanek druge stopnje lokalne samouprave-pokrajine- ki naj bi zapolnile vmesni prostor med državo in majhnimi občinami ter omejile preveliko moč države nad majhnimi občinami. Ustanovitev pokrajin, njihove naloge ter organi so opredeljeni v Zakonu o lokalni samoupravi kljub temu, da se pokrajine v praksi še niso ustanovile. Prihaja tudi do velikih nesoglasij glede načina nastanka in števila pokrajin.

3.1.1 Občine

Po Ustavi RS in Zakonu o lokalni samoupravi je določeno, da je osnovna (temeljna) enota lokalne samouprave občina, ki se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalstva na določenem področju. Zanj je značilno, da nastane na področju enega ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi ter potrebe prebivalcev.

Reforma na področju lokalne samouprave je povzročila, da se je število občin od leta 1991 potrojilo. Pred reformo je bilo v Sloveniji 62 občin (komun). Leta 1994 je bilo ustanovljenih 147, že leta 1998 pa se je to število povečalo na 192 občin. V Sloveniji je trenutno ustanovljenih 210 občin. (Dimitrovska Andrews, Ploštajner, 2001: 11-15)

Zakon o lokalni samoupravi določa, da morajo imeti občine najmanj 5000 prebivalcev, navedeni so tudi pogoji, na podlagi katerih se lahko ustanovi občina z manj kot 5000 prebivalci. Vzrok za nastanek občine z manj prebivalci so posebni geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi. Skoraj polovica slovenskih občin ima

manj kot 5000 prebivalcev, 50 manj kot 3000 in 6 manj kot 1000. Najmanjša slovenska občina je Hodoš, ki šteje 420 prebivalcev. (Brezovšek, 2005:71)

V Sloveniji delujejo tudi mestne občine, ki se ustanovijo na področju mesta. Za mesto kot urbano naselje je značilno, da ima najmanj 3000 prebivalcev ter se po velikosti, številu prebivalstva, naseljenosti in zgodovinskem razvoju loči od drugih naselij. Populacija v mestnih občinah predstavlja kar 1/3 (36%) celotne slovenske populacije.

Na območju občin se lahko na pobudo zbora krajanov ali s statutom ustanovijo ožji deli občine. To so krajevne, vaške in četrtne skupnosti. Njihovo ime in področje delovanja se določi s statutom občine (18.člen ZLS).

Slovenske občine so zelo majhne; med seboj se razlikujejo po velikosti teritorija, razvitosti, številu zaposlenih v občinskih upravah, številu prebivalstva, udeležbe prebivalcev v lokalnem javnem življenju. Več kot polovica občin ne izpolnjuje kriterijev za ustanovitev.

Za lažje urejanje in opravljanje lokalnih zadev javnega pomena se občine med seboj prostovoljno povezujejo, ustanavljajo zveze, skupne organe, javne zavode ali javna podjetja. Poleg tega lahko sodelujejo in se povezujejo z lokalnimi skupnostmi drugih držav in mednarodnimi organizacijami.

Ustava RS določa, da se širše lokalne skupnosti (regije) ustanavljajo prostovoljno s povezovanjem občin. (143.člen)

3.1.2 Regije

V osnutku Zakona o regionalni samoupravi RS je pokrajina opredeljena kot enota, ki opravlja naloge širšega pomena na lokalnem področju in naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država z zakonom v njeno izvirno pristojnost.

Pokrajina mora biti produkt interesov države, občine in prebivalcev. Državni interes je vzpostavitev notranjega ravnotežja med državo in lokalno samoupravo. Občinski interes pa je sodelovanje med občinami, pa tudi občinami in pokrajinami po načelu

subsidiarnosti. Občanom bi bil omogočen razvoj na področju gospodarstva in pomoč pri reševanju problemov na določenem teritoriju. (Šmidovnik, 2001: 141,143)

V Sloveniji glede poimenovanja širše samoupravne lokalne skupnosti prevladuje uporaba pojma pokrajina. V strokovni literaturi pogosto zasledimo pojem pokrajina – dvoživka, kakršne bi vzpostavili tudi v Sloveniji. (Haček, 2003:3)

Pokrajina zavzema vmesni prostor med državo in občino, kjer se pojavljajo aktualne potrebe, ki prizadevajo tako interese države kot tudi interese lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti ene same občine. (Haček, 2005:86)

Republika Slovenija še nima vzpostavljenih regij in s tem ne izpolnjuje navodil Evropske listine lokalne samouprave.

3.2 Bolgarija

Že v 1.členu Ustave je poudarjeno, da je Bolgarija » država z lokalno samoupravo«. Ustava ne določa natančnejše organizacijo institucij lokalne samouprave, poudarja pa se načelo decentralizacije (Ananieva, 2001 : 230).

Leta 1994 (03.10.) je Bolgarija podpisala, leta 1995 (10.05.) pa ratificirala Evropsko listino lokalne samouprave, ki je s tem postala sestavni del nacionalne zakonodaje in pridobila moč zakona, potrjenega v skupščini. Evropska listina je v Bolgariji stopila v veljavo 1.09.1995.

Po ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave je Republika Bolgarija sprejela Zakon o lokalni samoupravi in lokalni administraciji. Osnova za uvedbo lokalne samouprave je dvostopenjska delitev dežele na občine in regije.

3.2.1 Občine

Osnovna administrativna in teritorialna enota je občina, ki je pravna oseba s pravico do lastnine in do lastnega proračuna.

Zakon določa naslednje pogoje za ustanovitev občine:

- najmanjše število prebivalcev mora biti 6000,
- obstajati mora center – naselje , ki ima razvito socialno in tehnično infrastrukturo,
- največja oddaljenost naselij od centra ne sme presegati 40 km,
- nova občina mora biti sposobna pokrivati svoje izdatke z lastnimi viri,
- lastni viri morajo znašati najmanj polovico finančnih virov, dodeljenih iz centralnega proračuna. (Ivanov, 2003: 180)

Posebna oblika lokalne samouprave so kmetstva (mayoralities), ki obsegajo eno ali več naselij. Njihovo ustanovitev mora potrditi občinski svet. (Ivanov, 2002: 173)

V večjih mestih z najmanj 100 000 prebivalci so formirani distrikti (rajoni). Odlok o ustanovitvi distriktov sprejme občinski svet, v mestih nad 300 000 prebivalci pa so formirani na zakonski podlagi.

Že v Ustavi je poudarjena pravica lokalnih oblasti do združevanja za lažje izpolnjevanje skupnih nalog. Na tej osnovi se je leta 1996 oblikovala Nacionalna asociacija (združba) občin Republike Bolgarije, ki zajema 90% vseh občin v državi.

3.2.2 Regije (oblast)

Regija (oblast) je administrativna enota centralne oblasti. Predseduje ji guverner, ki ga določi Svet ministrov (vlada). Ustanovljena in ukinjena je lahko le z zakonom. Guverner je zadolžen za izvajanje državne politike, je predstavnik vlade, zastopa državne interese, varuje zakonitost in javni red ter izvaja administrativno nadzorstvo.

Guvernerji so vedno predstavniki vodeče stranke v parlamentu.

Regije niso samoupravne enote v polnem pomenu besede, imajo pa naslednje funkcije: vodijo regionalno politiko, izvajajo državno oblast na lokalnem nivoju, zagotavljajo ravnovesje med državnimi in lokalnimi interesi.

Leta 1995 je bilo formiranih 9 regij, z zakonom v l.1998 pa so bile te regije ukinjene in vzpostavljeno je bilo 28 regij, katerih meje in administrativni centri so bili določeni z odlokom predsednika države na predlog Vlade. (Ivanov, 2002: 177)

Država ustvari pogoje za uravnoteženo delovanje in razvoj regij s svojo finančno, kreditno in investicijsko politiko. Sedanja situacija ni ugodna – med regijami obstajajo velike socialne, zdravstvene, zaposlitvene razlike.

Na podlagi napisanega lahko pridemo do zaključka, da je v republiki Bolgariji prva stopnja lokalne samouprave v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave, kar pa za drugo stopnjo ne moremo reči, saj regije niso samoupravne enote in s tem ne odgovarjajo načelom Evropske listine lokalne samouprave.

3.3 Hrvaška

Republika Hrvaška je 22. decembra 1992 sprejela Ustavo, v kateri je določila, da imajo prebivalci pravico do samouprave. Parlament republike Hrvaške je potrdil zakone, s katerimi je bila lokalna samouprava vzpostavljena.

Kljub temu je reforma v letu 1992/93 temeljila na mišljenju, da je treba centralno oblast ojačati in s tem oslabilo lokalno samoupravo. Namesto, da bi oblast vzpostavila sodelovanje, je stremela k ukinitvi močnih in avtarkičnih občin. (Koprič, 2002: 215)

Lahko trdimo, da je reforma le povečala moč centralnih organov. Decentralizacija, kjer bi se vzpostavile lokalne enote, ni zaživela. Situacijo so poslabšale še vojne razmere, v katerih državne institucije niso delovale, prihajalo je do kršitev človekovih pravic, zavest o zakonitosti postopkov ni delovala, prevladovala je korupcija. Čeprav so bili zakoni osnovani na decentralizaciji, ta v praksi ni delovala. (Perko – Šeparovič, 2001: 100)

Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1992 je bil dvakrat dopolnjen in leta 1997 je bil sprejet nov zakon.

Leta 1997 je Republika Hrvaška podpisala in ratificirala (11.10.1997) Evropsko listino lokalne samouprave, ki je v veljavo stopila v začetku leta 1998 (1.2.1998). Na osnovi načel Evropske listine lokalne samouprave je bila ob koncu leta 2000 spremenjena tudi

ustava. Nova ureditev je bila radikalna sprememba v mišljenju. Povečal se je poudarek na samostojnosti lokalnih oblasti in v začetku leta 2001 (aprila) sta bila v zvezi s tem sprejeta dva zakona: Zakon o lokalni in regionalni samoupravi Republike Hrvaške ter Zakon o volitvah članov predstavniških teles enot lokalne in regionalne samouprave republike Hrvaške.

Kljub novemu zakonu se še vedno pojavljajo anomalije, tako npr. izvoljenega načelnika občine lahko razreši vlada, s čimer je kršeno osnovno pravilo demokracije. (Embassy of local democracy, 1997)

Zakon o lokalni in regionalni samoupravi iz leta 2001 določa, da so osnovne enote lokalne samouprave občine in mesta. Osnovne enote regionalne samouprave so županije.

3.3.1 Občine

Občina je osnovna enota lokalne samouprave, ki je osnovana na področju več naseljenih krajev in predstavlja naravno, gospodarsko in družbeno celoto in istočasno povezuje prebivalce, ki imajo skupne interese. To pravilo v praksi ni dosledno upoštevano. Tako obstaja 35 občin (8%), ki obsegajo le eno naselje, pa tudi 9 občin (2%), ki pokrivajo več kot 40 naselij. Skupno je na Hrvaškem 422 občin.

Status mesta pridobi naselje, ki ima več kot 10 000 prebivalcev in je obenem sedež županije, vendar na področju mest nasploh obstajajo velike razlike v številu prebivalcev. (Perko - Šeparovič, 2001: 75-79)

Večina samoupravnih enot ima zelo slabe ekonomske, strokovne in druge kapacitete. Svoje naloge enote lokalne samouprave težko opravljajo, kar je povzročilo, da so še bolj odvisne od dotacij centralne oblasti.

3.3.2 Regije

Zakon o lokalni in regionalni samoupravi republike Hrvaške iz leta 2001 določa, da je županija enota regionalne samouprave, ki predstavlja naravno, zgodovinsko, prometno gospodarsko, družbeno in samoupravno celoto, vzpostavlja pa se za opravljanje nalog regionalnega interesa (7.čl. ZLS).

Primarno so županije delovale kot enote državne uprave na lokalni ravni in le sekundarno kot enote lokalne samouprave na drugi stopnji. Teritorialna struktura županije je urejena po politični volji in manj po upravno–tehničnih vidikih. Osnovane so po administrativnih kriterijih, naravni in zgodovinski kriteriji so manj upoštevani.

Med županijami obstajajo velike razlike v številu prebivalcev in v številu vključenih lokalnih samoupravnih enot.

Zakon o lokalni in regionalni samoupravi Republike Hrvaške predvideva, da občine, mesta in županije lahko formirajo združbe z namenom uresničevanja skupnih nalog. Iz istih vzrokov občine, mesta in županije vzpostavijo posebne nacionalne združbe občin oz. županij, te pa se lahko združijo v nacionalno zvezo enot lokalne in regionalne samouprave. Delokrog teh enot je določen s statutom v skladu z zakonom.

Nacionalne združbe lahko sodelujejo z odgovarjajočimi enotami mednarodnih organizacij. Zaradi velike finančne odvisnosti od dotacij in državne kontrole nad delovanjem lokalne samouprave, pa lahko trdimo, da ta še ni usklajena z načeli Evropske listine lokalne samouprave, ki poudarja samostojnost delovanja.

3.4 Madžarska

Zakon o lokalni samoupravi, kjer je prebivalcem zagotovljena pravica do lokalne samouprave, je bil sprejet leta 1990. Dve leti kasneje, natančno 6.4.1992, je Madžarska podpisala Evropsko listino lokalne samouprave, ki pa je v veljavo stopila 1.7.1994.

Zakon o lokalni samoupravi je dal pravico vsaki lokalni skupnosti, da ustanovi svoje lokalno predstavniško telo. Leta 1994 je prišlo do sprememb na področju Zakona o lokalni samoupravi. Sprejet je bil amandma, ki se je nanašal na direktne volitve za župana ter na povečanje pristojnosti okrožij. Hkrati pa je tega leta nastal tudi Javni administrativni urad (pao), katerega naloga je bila zagotavljanje dejavnosti lokalnih oblasti v skladu z zakonom, izvajanje nadzora lokalnih oblasti, kjer je to mogoče (finančno), zagotavljanje tehnične podpore lokalnim oblastem ter koordiniranje dejavnosti drugih decentraliziranih državnih administracij. Leta 1996 je bil sprejet Zakon o regionalnem planiranju in regionalnem razvoju, kjer so bile podane možnosti, da se okrožja odločijo o tem, ali bodo tvorile regije, ki jih bo vodil Regionalni razvojni Svet, sestavljen iz predstavnikov lokalne in regionalne oblasti. Tri leta kasneje so bili k temu zakonu sprejeti amandmaji, po katerih so regije osnovane na 7 velikih statističnih administrativnih NUTs regijah.

3.4.1 Občine

Občine predstavljajo osnovno enoto lokalne samouprave in so organizirane v naseljih; vsako naselje predstavlja enoto lokalne oblasti. Od leta 1990 se je število občin močno povečalo, tako da se je do leta 2003 ustanovilo kar 3168 občin, vendar pa je v več kot polovici teh občin število prebivalcev pod 1000 ter v skoraj 300 občinah celo pod 200.

V glavnem mestu Budimpešta ter v še osmih, gosto naseljenih predelih (mestih) skupaj prebiva kar 1/3 vsega prebivalstva.

Statistika je pokazala, da 17.2% prebivalstva (1.7 milijona ljudi) živi v vaseh z manj kot 2000 prebivalci, hkrati pa vasi predstavljajo kar 75.8% celotnega števila naselij.

Zakon o lokalni samoupravi je leta 1994 določil, da se občina lahko ustanovi z najmanj 300 prebivalci. (Fekete, 2002: 35)

Značilnost Madžarske lokalne samouprave je majhnost občin. Rešitev tega problema se kaže v možnosti združevanja majhnih občin. Ustanovile so se asociacije (micro-regije), ki pa v praksi ne delujejo učinkovito. Micro-regije so skupina sosednjih občin, ki imajo močno funkcionalno povezavo. Organizirane so okrog enega ali več centrov oz. središč.

Njihov namen je, da izvajajo skupne občinske naloge na področju okoljskega razvoja in tiste administrativne naloge, ki zahtevajo posebno strokovno usposobljenost.

Leta 1997 je bil sprejet Zakon o združevanju in sodelovanju lokalnih oblasti, ki je povečal možnost združevanja med lokalnimi oblastmi ter oblike sodelovanja z nevladnimi organizacijami.

3.4.2 Okrožja

Poleg občin je na lokalnem nivoju tudi 19 okrožij, ki so zgodovinska formacija in izgubljajo na pomenu. Okrožja imajo subsidiarni status ter opravljajo funkcije, ki jih občine ne morejo ali ne želijo opravljati. (Sykora, 2000: 2)

Med občinami in okrožji ni hierarhije, saj je že v Ustavi določeno, da so osnovne pravice vseh lokalnih oblasti enake. (Rekhviashvili, 2000: 5)

3.4.3 Regije

Republika Madžarska nima izdelane regijske stopnje samouprave. Okrožja so brez pravih kompetenc, zato Madžarska vzpostavlja samoupravne regije na osnovi statističnih enot. Stanje na tej stopnji lokalne samouprave je praktično neurejeno – ob volitvah leta 2006 so postavili temelje regijam – dalj pa ni prišlo.

Trenutno ima Madžarska 7 statističnih administrativnih regij, na osnovi katerih bodo predvidoma ustanovljene samoupravne regije. Te regije upravlja Regionalni razvojni Svet, ki ga sestavljajo predstavniki centralne in lokalne oblasti.

3.5 Poljska

Leta 1990 se je na Poljskem pričela temeljita rekonstrukcija državnega sistema. V Ustavi je bilo določeno, da je treba ustvariti pogoje za direktno sodelovanje državljanov na področju problemov lokalnega pomena. Sprejet je bil Zakon o lokalni samoupravi, s katerim so bile vzpostavljene občine (gmine).

Ustava v 164. členu določa, da je občina (gmina) osnovna enota lokalne samouprave.

Z namenom približevanja evropskim smernicam je Poljska leta 1993 podpisala (19.02.) Evropsko listino lokalne samouprave in se s tem obvezala, da izvede nadaljnje reforme na lokalnem področju. Evropska listina lokalne samouprave je na Poljskem stopila v veljavo v začetku leta 1994 (1.3.).

3.5.1 Občine (gmine)

Že ob ustanovitvi občin so se pojavili številni problemi. Reorganizacija ni bila le teritorialna, poudarek je bil na vzpostavitvi odgovarjajočih enot, ki bi lokalne probleme reševale bližje in učinkoviteje občanom. (Regulski, 2003: 104-106)

Določanje velikosti občin je povzročalo dodatne probleme: majhne občine niso sposobne same reševati svojih problemov. V takih primerih se morajo med seboj povezovati ali pa del svojih pristojnosti odstopiti enotam, ki so sposobnejše prevzeti takšne naloge. Negativna stran velikih občin pa je v tem, da je otežkočena participacija prebivalcev pri reševanju, upravljanju javnih zadev lokalnega pomena.

Število občin se je od leta 1991 spreminjalo: od 2420 v letu 1991 do 2489 v letu 2000. Od sedanjih občin je 1599 ruralnih, ostale občine pa so mešane, sestavljene iz ruralnih in urbanih področij (Swianiewicz, 2002: 224).

3.5.2 Okrožje (powiat)

Okrožje (powiat) opravlja samoupravne naloge pa tudi tiste naloge, ki mu jih poveri centralna vlada. Tudi na tem področju se je pojavil problem velikosti okrožja, pri ustanavljanju so imela odločilni pomen mnenja občin, ki so morale dati svoj pristanek k formiranju okrožja.

Hierarhično enote lokalne samouprave niso odvisne druga od druge.

Po ostri politični borbi se je bistveno spremenila teritorialna delitev države. Leta 1999 se je dokončno izoblikovala naslednja slika (Bartoszewicz, 2001: 31) tristopenjske lokalne

samouprave, ki vključuje 2489 občin (gmine) ,308 okrožij (powiat) h katerim spada tudi 65 mest s statusom okrožij ter 16 vojvodstev (provinc).

Večina ekspertov je izjavila, da je število vojvodstev preveliko glede na ekonomske in administrativne pogoje. Obe višji stopnji sta opredeljeni s posebnim statutom.

3.5.3 Vojvodstva

Vojvodstvo je tretja stopnja lokalne samouprave, predvsem pa je podaljšana roka centralne oblasti. Kot najvišja oblika lokalne samouprave so vojvodstva zadolžena predvsem za gospodarski razvoj. Vojvodstva za razliko od občin in okrožij nimajo potrebe po direktnem kontaktu s prebivalci. Predsednik – vojvoda – je predstavnik centralne vlade. Nadzoruje zakonitost delovanja vseh lokalnih enot s tem, da izvršuje inšpekcije (Swianewicz, 2002: 227-229).

Družbeni dohodek na osebo se močno razlikuje med posameznimi vojvodstvi, prav tako tudi nezaposlenost.

V zvezi s tem so tudi potrebe in zahteve posameznih vojvodstev zelo različne. Razvoj vojvodstev je odvisen od finančnih sredstev iz javnih skladov, ki igrajo zelo pomembno vlogo. Razmere se v zadnjem času izboljšujejo. Vojvodstvo je važen akter dolgoročne politike. Razvoj je pogojen s posebnimi programi, strategijo določa vlada, ki ureja probleme v zvezi s sredstvi državnega proračuna.

Vojvodstvom je dovoljeno sodelovanje in povezovanje z regijami sosednjih držav. Pravila povezovanja določa parlament (sejmik), odobriti pa jih mora zunanji minister. Čezmejne povezave, ki jih priporoča tudi Evropska listina lokalne samouprave v 10/2 in 3.členu, so na Poljskem že vzpostavljene, posebno z Nemčijo in Češko.

4. Organi in volitve

Že v Evropski listini lokalne samouprave je določeno, da morajo biti predstavniška telesa lokalnih samoupravnih enot izvoljena neposredno na podlagi svobodnega in tajnega glasovanja, splošne in enakopravne volilne pravice ter imajo lahko izvršne organe, ki so jim odgovorni. Obravnavane države so v svojih zakonih in praksi izpolnile ta navodila.

Naloge Svetov so v obravnavanih državah enake (3/2.čl. ELLS).

Pristojnosti občinskega sveta so:

- sprejema statut občine,
- sprejema odloke in druge občinske akte,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine,
- sprejema občinski proračun in zaključni račun,
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino,
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot,
- imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom določeno drugače,
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Izvršni organi – župani – so v večini obravnavanih držav voljeni direktno (izjemo predstavlja Hrvaška, kjer načelnika izvoli Svet iz svoje srede) in opravljajo naslednje naloge:

Naloge župana so:

- župan pripravlja in uresničuje odločitve občinskega sveta,
- vodi in sklicuje seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovati,
- predlaga v sprejem občinskemu svetu proračun in zaključni račun,
- odloke in druge akte,
- skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta in je predstojnik občinske uprave, opravlja določene naloge iz državne pristojnosti (sklepanje porok).

Na drugem nivoju se dejavnosti predstavniških in izvršnih teles razlikujejo.

4.1 Slovenija

4.1.1 Občine

Organi občine so občinski svet, župan ter nadzorni odbor.

Občinski svet je predstavniško telo. Izvoljen je na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Je nosilec strateškega odločanja v občini. Občinski svet ima svoja delovna telesa (stalna in začasna), to so komisije, člane svet imenuje iz svoje srede, največ $\frac{1}{2}$ pa jih imenuje izmed drugih občanov.

Občinski svet šteje od 7 - 45 članov (odvisno od števila prebivalcev v občini), ki so izvoljeni izmed strankarskih list, političnih koalicij in neodvisnih kandidatov. Odločitve sprejema na svoji seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Člani občinskega sveta so izvoljeni za 4 leta. Seje občinskega sveta vodi župan. Zakon o lokalni samoupravi natančno določa primere, v katerih članu občinskega sveta preneha mandat (izguba volilne pravice, nezmožnost opravljanja funkcije, nezdržljivost z drugimi funkcijami,...).

Poleg delovnih teles pa lahko občinski svet ustanovi tudi četrtne, vaške ali krajevne odbore, katerih člane imenuje izmed prebivalcev posameznih ožjih delov občine.

Izvršni organ občine je župan. Izvoljen je neposredno. Njegova naloga je, da zastopa in predstavlja občino. Izvolijo ga volilci s stalnim prebivališčem v občini na neposrednih tajnih volitvah za obdobje 4 let.

Vsaka občina ima najmanj enega podžupana, ki ga na predlog župana izmed članov občinskega sveta imenuje in razrešuje občinski svet. Njegova naloga je, da pomaga županu pri njegovem delu, t.j. opravlja naloge, ki spadajo v pristojnost župana (pooblasti župana), nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti.

Župan, podžupan občine in člani občinskega sveta so občinski funkcionarji, ki opravljajo svojo funkcijo nepoklicno. Župan in podžupan lahko opravljata svojo funkcijo poklicno, vendar pa mora podžupan pri tem pridobiti soglasje župana. (34.člen ZLS)

Občinski svet in župan drug drugega ne moreta odpustiti. V izjemnih primerih pa lahko parlament razpusti občinski svet in skliče predčasne volitve (npr. kršenje zakona, neizglasovan letni proračun v času 2 obdobji) (Dimitrovska, Ploštajner, 2001:16)

Tretji organ občine je nadzorni odbor občine, ki ga imenuje občinski svet. Člani nadzornega odbora svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Je najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

Naloge nadzornega odbora so:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. (32.člen ZLS)

Delo nadzornega odbora je javno. O svojih mnenjih in ugotovitvah izdela poročilo s priporočili in predlogi, ki ga morajo župan, občinski svet in organi porabnikov proračunskih sredstev obravnavati ter upoštevati v skladu s svojimi pristojnostmi. V primeru ugotovljenih nepravilnosti ali kršenja predpisov pri poslovanju občine mora nadzorni odbor o tem v 15 dneh obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije. (32.člen ZLS) Naloga nadzornega odbora je tudi ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev. Župan in občinska uprava predstavljata strokovno pomoč pri delu nadzornega odbora.

Na predlog nadzornega odbora Občinski svet razreši člana nadzornega odbora.

Občinska uprava, ki jo na predlog župana ustanovi Občinski svet (s splošnim aktom), izvaja upravne naloge občine. Šef občinske uprave je župan, ki občinsko upravo usmerja in nadzira. Delo občinske uprave pa vodi tajnik (direktor občinske uprave), katerega imenuje in razrešuje župan. Zakon določa, da je tajnik občinske uprave uradnik, ki ureja položaj javnih uslužbencev.

Občine lahko za opravljanje specifičnih nalog ustanovijo organe skupne občinske uprave. Te organe ustanovijo Občinski sveti, vodijo pa jih predstojniki, ki jih postavijo in odstavijo župani tistih občin, ki so te organe skupne občinske uprave ustanovile.

Oblike neposrednega sodelovanja prebivalcev, ki so eden temeljnih elementov lokalne samouprave, so referendum in zbor občanov.

Če je v predpisanem roku pobudo za referendum podpisalo določeno število volivcev, se šteje, da je bila zahteva za razpis referenduma vložena. Na referendumu lahko glasujejo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta. Če za odločitev na referendumu glasuje večina volivcev, ki so glasovali, se šteje, da je odločitev sprejeta. (47b.člen ZLS)

Župan mora na zahtevo najmanj 5% volivcev v občini ali pa če je tako določeno z zakonom ali statutom sklicati zbor občanov. Zbor občanov lahko skliče tudi na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine. Delovanje zbora občanov je usmerjeno v obravnavanje posameznih zadev, dajanje predlogov, mnenj, pobud, oblikovanje stališč ali odločanje, ki mora biti v skladu s statutom občine in zakonom. (45.člen ZLS)

Zakon o lokalni samoupravi je pred pomembnimi spremembami, ki so bile izvršene leta 1998, izhajal iz stališča stroge delitve oblasti med županom in občinskim svetom. Občinski svet je izmed sebe izvolil predsednika občinskega sveta. Župan, ki je bil vabljen na seje občinskega sveta, je na njih sodeloval le na način, ki mu ga je določil predsednik občinskega sveta ob vsakokratnem sklicu in poteku seje.

Prihajalo je do trenja med občinskim svetom in županom, ki pa se je še povečalo v primeru, kadar je bil župan drugače politično usmerjen (druga politična stranka) kot pa večina članov v občinskem svetu. Tako je velikokrat prihajalo do nezmožnosti normalnega delovanja občinskih organov. Z namenom izboljšanja odnosov med člani, preprečevanja morebitnih trenj ter povečanja sodelovanja med obema stranema je bil leta 1998 spremenjen zakon o lokalni samoupravi (Grafenauer, 2000: 416).

4.1.2 Regije

Nove samoupravne regije v Sloveniji (12) bodo predvidoma pokrivala področja: Obalno-Kraška regija, Goriška, Gorenjska, Noranjsko-Kraška, Osrednjeslovenska, Zasavska, Spodnje-Posavska, Jugozahodna Slovenija, Koroška, Savinjska, Podravska ter Pomurska regija.

Organi pokrajine bodo pokrajinski svet, predsednik ter pokrajinski odbori.

Najvišji organ odločanja v vseh zadevah je pokrajinski svet, v katerem ima vsaka občina enako število predstavnikov. Te predstavnike izvolijo sveti občin.

Predsednik pokrajine, ki ga izmed svojih članov izvoli pokrajinski svet, ima nalogo, da predstavlja in zastopa pokrajino, skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta in pokrajinskih odborov.

4.2 Bolgarija

Državljeni izvolijo telesa, ki oblikujejo in izvajajo lokalno politiko. Poleg tega vplivajo na odločitve samoupravnih teles tudi z udeležbo na zborih občanov in na referendumu. Zakon o volitvi samoupravnih organov v 17.členu določa, da se referendum razpiše, če ta odlok potrdi polovica članov občinskega sveta.

4.2.1 Občine

Občinski svet je predstavniško telo občine, ki ima določene naloge ter je izvoljen na direktnih volitvah za dobo 4-ih let (Council of Europe, 1997: 19 - 21)

Zakon o lokalni samoupravi določa število svetnikov, ki je proporcionalno številu občanov. Po zadnjih amandmajih k Zakonu iz leta 1999 se je število svetnikov precej znižalo; s tem se je zmanjšala demokratičnost sveta, ker o istih nalogah odloča manj ljudi. Svet se mora sestati vsaj 6x letno. Zasedanje je javno. Občinski svet zagotavlja reševanje vsakodnevnih potreb prebivalcev. Dobro sodelovanje občinskega sveta in župana je odločilnega pomena za uspešno delovanje občin.

Izvršni organ občine so župan in odbori. Župan je izvoljen direktno po večinskem sistemu.

Občinski odbori so delovna telesa, ki jih svet izvoli iz svoje srede. V njih sodelujejo eksperti. Naloga občinskih odborov je, da prisostvujejo sejam občinskega sveta, dajejo strokovne nasvete in vršijo kontrolo nad izvrševanjem sprejetih sklepov.

Sestavni deli občin so kmetstva (mayoralities) in distrikti, ki izvršujejo naloge, določene z zakonom ali pa jim jih poveri občinski svet. Izvršni organ kmetstva ali distriktov so župani. Če kmetstvo šteje več kot 500 prebivalcev, ti izvolijo župana na direktnih volitvah. V manjših kmetstvih in distriktih župana imenuje občinski svet.(21.čl. ZLS)

Sodelovanje lokalnih oblasti s centralno oblastjo je v Republiki Bolgariji stabilno. Na nekaterih področjih je ekonomsko in socialno stanje neugodno, kar slabo vpliva na reševanje socialnih problemov prebivalcev. Neurejena prvotna akumulacija kapitala ima za posledico znižanje socialnih pravic prebivalcev. Centralna oblast se še vedno nagiba k centralizaciji.

Zakon o lokalni samoupravi Republike Bolgarije v 19. členu določa, da se občine lahko združujejo v asociacije. Asociacije imajo pravico do:

- dajanja predlogov za upravljanje samoupravnih področij,
- dajanja predloge v zvezi z občinskim proračunom,
- predstavlja zvezo s podobnimi organizacijami v drugih državah in lahko postane njihov član.

4.2.2 Regije

Druga stopnja lokalne samouprave v Republiki Bolgariji so administrativne regije.

Ustava v 142.členu določa, da je regija administrativna in teritorialna enota, ki izvaja regionalno politiko, pa tudi državno politiko na lokalnem nivoju ter skrbi za ravnovesje med lokalnimi in državnimi interesi.

Bolgarija ima 28 regij, katerih meje in administrativna središča so opredeljena z odlokom predsednika države – na predlog vlade.

Pri formiranju regij so bila upoštevana določena načela: geografska avtonomija teritorija z mestom, ki je kulturni in ekonomski center, transportne možnosti, avtonomno življenje na ekonomskem, kulturnem in etnografskem področju. Obstoječe administrativne regije se med seboj po razvitosti močno razlikujejo. Administrativne regije niso samoupravne enote, zato predstavniške in izvršne strukture niso izvoljene direktno. (Congress of local and regional authorities of Europe, 1998: 16)

Na čelu pokrajin je guverner, katerega imenujejo centralne oblasti in regionalna administracija. Guvernerju pri delu pomaga pokrajinska administracija.

Glavna naloga guvernerja je:

- izvajanje državne politike,
- zaščita nacionalnih interesov, zakonov in javnega reda,
- izvajanje administrativnega programa. (Ananieva, 2001: 257)

Regije imajo pravico združevanja na svojem področju. Do sedaj je bilo formiranih 10 regionalnih asociacij in ena nacionalna asociacija, ki zajema 90% vseh občin.

Republika Bolgarija načrtuje povezovanje regij v meddržavnem okviru, predvsem vzpostavlja povezavo z mediteransko in črnomoško regijo.

4.3 Hrvaška

Zakon o lokalni in regionalni samoupravi Republike Hrvaške v istem sklopu obravnava organe lokalne, mestne in regionalne samouprave. Področja dela posameznih organov so ista, razlika je le teritorialna. Prebivalci odločajo o dejavnosti lokalne samouprave z referendumom, z zbori občanov in s sodelovanjem na sestankih ter pri izboru organov lokalne samouprave z volitvami.

4.3.1 Občine

Občine in mesta so temeljne enote lokalne samouprave.

Predstavniško telo občine – svet se voli na splošnih javnih volitvah vsake 4 leta. (Koprič, 2002: 218). Delo članov Sveta je častno in za to niso plačani.

Izvršni telesi občine sta občinski načelnik in občinsko glavarstvo.

Občinskega načelnika izbere predstavniško telo – svet iz svojih vrst z večino glasov vseh članov. Občinski načelnik ima 2 podnačelnika.

Izvršni organ je Republiki Hrvaški tudi glavarstvo, katerega poglavitne naloge so:

- pripravlja in izvršuje splošne akte,
- usmerja delovanje upravnih teles samouprave,
- upravlja in razpolaga z nepremičninami, dohodki in odhodki v skladu z zakonom in statutom,
- opravlja druge naloge, ki so določene s statutom.

(48. čl. Zakon o lokalni in regionalni samoupravi RH)

Občinski načelnik je predsednik glavarstva. Glavarstvo je odgovorno za svoje delo Svetu. Člane glavarstva izvoli Svet iz svojih vrst z večino glasov vseh članov za dobo 4 let. Člani glavarstev so lahko zadolženi za delo na enem ali več področjih iz delokroga lokalne samouprave. Število članov je sorazmerno velikosti enote lokalne samouprave.

Glavarstvo je v primerjavi s svetom veliko telo, ki ni podvrženo javnim volitvam. Zato so se v teh enotah pogosto tvorile zaprte politične klike. Sodelovanje strokovnjakov je bilo majhno. Dogajalo se je, da so posamezni izvršni funkcionarji postali močne politične figure, ki so svoje lastne odločitve prikrivali s formalno kolektivnimi odloki glavarstva ali sveta.

Osnovna enota lokalne samouprave so tudi mesta. Mesto je enota, kjer je sedež županije, pa tudi enote, ki imajo več kot 10 000 prebivalcev (5. člen ZLS) in predstavljajo

urbano, zgodovinsko, naravno, gospodarsko in družbeno celoto. V sestavo mesta so lahko vključena primestna naselja, ki z njim tvorijo gospodarsko in družbeno celoto.

Organi samouprave mesta so:

- mestni svet, ki šteje 9-19 članov,
- mestni načelnik in mestno glavarstvo, ki sta izvršna organa.

Delo mestnega načelnika je enako delu občinskega načelnika. Iz svoje srede ga izvoli mestni svet, prav tako 2 podnačelnika.

Mestno glavarstvo šteje 7-15 članov, sorazmerno številu prebivalstva.

4.3.2 Regije

Regije – županije so druga stopnja lokalne samouprave in hkrati organi centralne oblasti, ki opravljajo iste naloge kot osnovne enote lokalne samouprave (občine, mesta) le na regionalnem področju.

Regije imajo predstavniško telo-svet, ki je izvoljen na splošnih javnih volitvah.

Izvršna organa sta župan in regijsko glavarstvo. Župana izvoli županijski svet, potrdi pa ga predsednik republike. Župan ima važna pooblastila in vpliv kot predstavnik državne oblasti in kot lokalni izvršni organ. Njegova vloga pravzaprav predstavlja nadzor državne oblasti nad lokalno samoupravo, s tem je okrepljena centralizacija. (Koprič, 2002: 21)

Glavarstvo regije (županije) šteje 7-13 članov, načelnik je župan. Naloge organov regijske samouprave so iste kot pri občinskem glavarstvu, le na regijskem področju.

Občine, mesta in regije lahko formirajo skupnosti za medsebojno sodelovanje pri napredku gospodarskega in družbenega razvoja svojih enot. Občine lahko ustanovijo nacionalno skupnost občin in mest. Združijo se lahko z nacionalno skupnostjo županij v nacionalno zvezo enot lokalne in regionalne samouprave. Nacionalne skupnosti in nacionalne zveze lahko sodelujejo tudi z nacionalnimi organizacijami in skupnostmi lokalne samouprave na mednarodnem področju (13.čl. ZLS).

Za opravljanje upravnih nalog iz samoupravnega področja lokalne in regionalne samoupravne enote pa tudi za naloge, prenesena iz državne uprave, se ustanove upravni oddelki in službe(53.člen ZLS), dve ali več enot lokalne samouprave (posebno, če so teritorialno povezane) lahko ustanove skupne upravne službe.

V Hrvaški izvršna organa – načelnik občine in župan regije nista voljena direktno, ampak jih Svet izvoli iz svoje srede. Župan je predstavnik države, kar pa je v nasprotju z načeli Evropske listine lokalne samouprave. S tem je samoupravnost okrnjena.

4.4 Madžarska

Pravico do udeležbe v lokalnem referendumu in javni pobudi imajo vsi, ki imajo pravico voliti na lokalnih volitvah. V letih 1999-2002 je bilo v več kot 3200 občinah izvedenih od 8-20 referendumov. V večini primerov referendum ni uspel, saj se ga je udeležilo manj kot 50% volivcev. Leta 2000 je bilo uspešno izvedenih 8, 2001 pa 9 referendumov.

Obliko direktne demokracije predstavlja javna obravnava, na kateri sodelujejo s svojimi predlogi prebivalci občine in predstavniki lokalnih organizacij. Javna obravnava se mora izvajati vsaj enkrat letno. (Balas, 2001:39)

Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1990 je dal lokalnim oblastem visoko stopnjo avtonomije pri sprejemanju odločitev.

4.4.1 Občine

Najpomembnejša organa občine na Madžarskem sta občinski svet in župan, ki sta voljena neposredno od volivcev v občini.

Osnovne pravice in moč lokalnih oblasti se izvajajo preko predstavniškega telesa, ki del svojih moči lahko prenese v opravljanje županu in svojim odborom. (Temesi, 2002: 3)

Predstavniško telo (občinski svet) s svojim statutom vzpostavi pravila organiziranja in postopkov delovanja. Občinski svet se sestane na javnih sejah vsaj 6 krat letno. Svoje odločitve sprejema z javnim glasovanjem. Svet vsaj enkrat letno v skladu z zakonom o lokalni samoupravi pripravi javno obravnavo, na kateri sodelujejo prebivalci in predstavniki posameznih organizacij, ki lahko postavljajo vprašanja ali dajejo predloge v

javnem interesu v korist občini (13.člen ZLS). Leta 2000 je imelo vsaj eno obravnavo dve tretjini vseh občin. Vsaka tretja občina pa je imela celo več kot eno obravnavo letno. (Soos, 2002: 45)

Svet lahko ustanovi odbore, med katerimi sta finančni odbor in odbor za manjšinska vprašanja obvezna v vsaki občini, ostali odbori pa so določeni v zakonodaji. Občinski svet izvoli člane odborov, od katerih mora biti več kot polovica članov svetnikov, ostali pa so lahko izvoljeni izmed prebivalcev. Naloga odbora je priprava odločitev Občinskega sveta in nadzor nad njihovo implementacijo s strani občinske uprave. Občinski svet lahko z odlokom podeli svojim odborom določeno stopnjo avtonomije pri sprejemanju odločitev, hkrati pa lahko revidira njihovo delo.

Izvršni organ je župan, ki je politični in administrativni vodja občine. Voljen je direktno. Odgovoren je za implementacijo lokalnih politik. Ima dvojno administrativno funkcijo, saj opravlja tako naloge lokalnega pomena kot tudi naloge, ki mu jih poveri centralna oblast. Župan predstavlja in zastopa občino ter je šef občinske uprave. Kot predsednik Sveta župan sklicuje in predseduje sejam Občinskega sveta (12.člen ZLS).

Na predlog župana Občinski svet izmed svojih članov izvoli enega ali več podžupanov. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter ga v primeru njegove odsotnosti nadomešča. Svoje funkcije opravlja pod nadzorom župana.

Občinsko upravo vodi tajnik oz. načelnik občinske uprave. Načelnik občinske uprave zastopa občino s profesionalnega (poklicnega) vidika, medtem ko jo župan s političnega. Občinski svet imenuje načelnika občinske uprave za nedoločen čas izmed oseb, ki izpolnjujejo z zakonom določena merila, na podlagi proste konkurence. Občinski svet na predlog načelnika občinske uprave imenuje namestnika načelnika občinske uprave. (Temesi, 2002:4)

4.4.2 Okrožja

Predstavniški organ okrožja je okrožni svet, ki je izvoljen direktno za dobo 4 let.

Izvršni organ okrožja se imenuje predsednik in je prav tako izvoljen za dobo 4 let. Izvoli ga okrožni svet iz svoje srede.

4.4.3 Regije

Vlada Republike Madžarske predvideva vzpostavitev regij in izvolitev predstavnih regionalnih teles že ob lokalnih volitvah leta 2006. Glavni namen vzpostavitve regij je decentralizacija, s katero bodo volilci pridobili večjo kontrolo nad delom lokalnih oblasti. S tem se bo kvaliteta izvajanih storitev na lokalni ravni bistveno izboljšala.

4.5 Poljska

Ustava Republike Poljske določa, da prebivalci odločajo o dejavnosti lokalne samouprave z referendumom, z zbori občanov, s sodelovanjem na sestankih ter pri izboru organov lokalne samouprave z volitvami. Referendum je veljaven, če se ga udeleži 30% volivcev.

4.5.1 Občine

Osnovna enota lokalne samouprave so občine (gmine).

Predstavniško telo občine je občinski svet, ki je voljen na direktnih volitvah za dobo 4-ih let. Za predstavnika telesa lokalne samouprave na Poljskem je značilna majhna zastopanost žensk. Občinski svet šteje 12-60 članov, odvisno od velikosti občine in števila prebivalstva. (Bartoszewicz, 2001: 32)

Občinski svet izvoli iz svoje srede predsednika sveta, ki je navadno lokalni politični vodja. Njegova naloga je predvsem izpolnjevanje odločitev sveta. Občinski svet določi

tajnika občine, ki opravlja vsakodnevne upravniške naloge. Na županovo pobudo je tajnik imenovan, pa tudi razrešen.

Izvršni organ občine je župan (wojt, burmistrz ali v večjih mestih prezydent).

Župan predstavlja občino navzven, ima dvojno vlogo kot politik in manager. Izvoljen je na direktnih volitvah za 4 leta (l.2002). (Regulski, 2003: 16)

Med županom in predsednikom sveta pogosto prihaja do napetosti, ker je župan izvoljen direktno in zastopa vse prebivalce, predsednik sveta pa je izvoljen od sveta in ga svet lahko razreši.

4.5.2 Okrožje

Okrožje (powiat) ima precej manjša pooblastila kot občina in opravlja naloge, ki presegajo občinske možnosti, poleg tega pa tudi naloge, ki jih poveri centralna oblast.

Predstavnikiški organ okrožja je okrožni svet, izvoljen na direktnih volitvah za dobo 4-ih let. Šteje 15-39 članov, odvisno od števila prebivalcev v okrožju. Iz svoje srede izvoli odbor, ki šteje 3-5 članov in predsednika – starosto, ki predstavlja izvršni organ okrožja. Odbor je delovno telo, ki poročila o svoji dejavnosti, posebno na področju proračuna, pošilja okrožnemu svetu. Okrožni svet lahko po posebnem postopku, določenem v statutu, razreši odbor in predsednika (Council of Europe,2000:12).

Okrožja razpolagajo z manjšimi finančnimi sredstvi, zato so odvisna od dotacij državnega proračuna, posebno za naloge, ki jim jih poveri centralna oblast (Council of Europe,2000:19).

Dejavnost administrativnega področja in drugih dejavnosti okrožja nadzirajo posebni administrativni odbori (komiteji), ki izvajajo naloge okrožnega sveta in so za svoje delo odgovorni le okrožnemu svetu.

4.5.3 Vojvodstvo

Vojvodstvo je dvolična enota. Po eni strani je samoupravna enota, ki ji predseduje maršal, po drugi strani pa je podaljšek centralne vlade z vojvodo na čelu. Vojvodska samouprava je glavni dejavnik regionalne politike, ki določa razvoj regije, po ekonomski moči so vojvodstva med seboj zelo različna, tudi po svojih težnjah in potrebah. Njihova dejavnost je odvisna od razpoložljivih finančnih sredstev – teh pa je vedno premalo. Vojvodstva imajo predstavniške in izvršilne organe.

Predstavniški organ (sejmik) je izvoljen na direktnih volitvah za dobo 4-ih let. Izvršni organ je odbor, ki šteje 5 članov, in mu predseduje maršal, oba izvoli svet iz svoje srede. Interna organizacija vojvodstva je določena v statutu. Maršal vojvodstva organizira delo vojvodske administracije in nadzoruje izvajanje nalog; je načelnik osebja in drugih vojvodskih institucij. Maršal in odbor nista administrativno nadrejena vojvodstvu, vse dejavnosti mora odobriti predsednik vlade. (Council of Europe,2000:17).

Predstavnik vlade v vojvodstvu je vojvoda, ki na področju zakonitosti nadzira samoupravna telesa, tj. zbor (sejmik), maršala in odbore. Vojvodo imenuje predsednik vlade na predlog notranjega ministra. Njegovo imenovanje in razrešitev sta področje politike; z novimi parlamentarnimi volitvami je vojvoda razrešen svoje funkcije. Med maršalom in vojvodo pogosto prihaja do napetosti, ker maršala izvoli svet, vojvodo pa imenuje predsednik vlade.

Področje vojvodskega zbora je široko, v njegov delokrog spadajo razne naloge, ki so usklajene z navodili predsednika vlade.

Vojvodstvo ustanovi posebne nadzorne odbore, ki kontrolirajo izvajanje nalog. (Council of Europe,2000: 20).

Za boljše opravljanje dela so formirani uradi združene administracije. Vodje teh uradov imenuje in razreši vojvoda.

V vsaki regiji – vojvodstvu obstajajo tudi uradi, ki niso podrejeni vojvodu, ampak resornemu ministrstvu. Minister za finance nadzoruje in je odgovoren za delo

finančnega urada, minister za okolje nadzoruje vodno gospodarstvo in okolje, Centralni statistični urad nadzoruje delo statističnih uradov.

Občine in okrožja se lahko združujejo v asociacije za skupno izvajanje specifičnih nalog. O združevanju odločajo sveti (občinski, okrožni). Združbe so možne med občinami, med okrožji, pa tudi me občinami in okrožji

5. Naloge in Financiranje

Naloge in financiranje občin

Evropska listina lokalne samouprave ne določa natančno, katere so tiste naloge, ki jih morajo organi lokalne in regionalne samouprave uresničevati. Listina dolga le, da morajo biti naloge in pooblastila, ki so dana lokalnim oblastem, predpisana v Ustavi in zakonodaji. Omogoča tudi prenos pooblastil in nalog na druge ravni, hkrati pa zahteva, da javne naloge opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Natančno je določeno tudi, da so pooblastila, ki so dana lokalnim oblastem, polna in izključna, ter jih zaradi tega ne sme omejevati druga oblast, razen če zakon tako določa (4. čl. ELLS).

Občine so v skladu z zakonodajo odgovorne za:

- lastne lokalne javne zadeve, ki se od občine do občine razlikujejo
- lokalne zadeve javnega pomena, ki jih področna zakonodaja prenese na občine
- naloge, ki spadajo v državno pristojnost in jih država v soglasju z občino skupaj s finančnimi sredstvi prenese na občino. Pri teh nalogah država nadzira strokovnost in primernost opravljenega dela.

Določene storitve občina zagotavlja sama, izvajanje nekaterih drugih pa zagotovi preko specializiranih javnih organizacij, neprofitnih in privatnih organizacij.

Določene naloge, ki jih izvaja občina, so njej lastne in zato obvezne, druge pa so skupna odgovornost občine in države.

Med naloge, ki jih občina ureja samostojno, sodijo:

- predšolsko izobraževanje,
- požarna in civilna zaščita,
- socialno varstvo (vrtci in jasli, skrb za socialno ogrožene),
- skrb za okolje (pokopališča, urejeno zbiranje odpadkov),
- prostorsko in urbanistično planiranje,
- dobava vode,
- gospodarjenje z občinskim premoženjem.

Deljene naloge so naloge, ki spadajo tako na področje države kot tudi občine. Sem spadajo:

- primarno izobraževanje ter izobraževanje odraslih,
- primarno zdravstveno varstvo,
- stanovanjska politika,
- varstvo potrošnikov,
- kultura in šport (muzeji, gledališča, parki, knjižnice),
- transport (ceste, javni prevoz),
- turizem,
- gozdarstvo in ribolov,...

Naloge in financiranje regij:

Naloge iz izvorne pristojnosti se nanašajo na:

- graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov,
- graditev in vzdrževanje objektov na področju družbenih dejavnosti, (šolstvo, zdravstvo, kultura, socialno varstvo)
- urejanje odpadkov in skrb za varstvo okolja,
- pospeševanje razvoja kmetijstva, obrti in turizma in na svojem področju nudenje pomoči občinam pri izvajanju lokalne samouprave.

Te naloge so fakultativne narave, pri izvajanju katerih so regije omejene zgolj na svoje finančne zmogljivosti.

Prenesene naloge, ki jih država prenese v izvajanje pokrajini, posegajo na področje :

- varstva okolja, (zrak, odpadki, morje, odpadne vode, vodni viri)
- prometa in zvez, (ceste, železnice)
- socialne politike,
- oskrbe z energijo,
- kmetijstva in ribolova,
- preskrbe, turizma in gostinstva,
- uveljavljanja pravic narodnostnih skupnosti,
- naravnih vrednot in kulturne dediščine,
- urejanje prostora,
- služb za širše območje na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva.

Centralna oblast lahko pooblasti pokrajino za izdajanje posameznih predpisov. S tem ji poveri izvrševanje posameznih zadev iz državne pristojnosti.

Evropska listina lokalne samouprave v svojem 9. členu govori o finančnih virih lokalnih oblasti. V tem členu natančno določa, da so lokalne oblasti upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Prav tako je navedeno, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v razmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Evropska listina lokalne samouprave poudarja, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same. Ta listina vključuje tudi skrb za finančno šibkejše (finančna izravnava).

V vsaki državi je centralna vlada odgovorna za izvajanje in kontrolo makroekonomske politike. Lokalna in regionalna proračunska politika ima velik vpliv na državno makroekonomsko politiko, zato centralna vlada predpiše pravila in določi način za izvajanje teh pravil, vključno z restrikcijami lokalnih in regionalnih oblasti na finančnem področju. (Council of Europe, 2000: 33)

Struktura financiranja je na prvi in drugi stopnji lokalne samouprave v vseh obravnavanih državah ista:

Prihodki občin so :

- lastni viri (davčni, nedavčni),
- deljeni davek (udeležba v državnih davkih),
- namenske dotacije (centralna oblast jih dodeljuje občinam za kritje prenesenih namenskih nalog),
- nenamenske dotacije (so oblika finančne solidarnosti in izavnav),
- zadolževanje (bančno, izdajanje obveznic).

Odhodki občin so sestavljeni iz sredstev namenjenih za kritje občinam poverjenih nalog.

Prihodki regij:

- lastni viri (davčni, nedavčni)
- deljeni davki (udeležba v državnih davkih)
- namenske dotacije (centralna oblast jih dodeljuje občinam za kritje prenesenih namenskih nalog)
- nenamenske dotacije (so oblika finančne solidarnosti in izravnav)
- zadolževanje (bančno, izdajanje obveznic)

Odhodki regij so namenjeni kritju nalog, ki ji jih poveri centralna oblast

Tipične restrikcije lokalnih prihodkov so:

- določanje višine davkov pri davčni osnovi,
- višina državne dotacije,
- najemanje posojil.

Omejitev pri izdatkih pa se nanaša na:

- višino odhodkov,
- uporabo državnih podpor,
- uporabo posojil.

Za uskladitev restrikcij z avtonomijo lokalnih oblasti je manj primerna določitev višine odhodkov in lokalnega obdavčenja kot pa določitev meje najemanja posojil.

Kongres Sveta Evrope (CLRAE) priporoča, naj se centralna vlada ogiba omejitvam odhodkov lokalnih in regionalnih oblasti in se jih poslužuje le, če je nujno potrebno.

5.1 Slovenija

5.1.1 Naloge in financiranje občin

V Sloveniji pristojnosti občin opredeljujejo različni področni zakoni, s katerimi država prepusti občinam v izvajanje lokalne javne zadeve. Zakon o lokalni samoupravi ne našteva posameznih nalog, temveč le področja delovanja občin.

Zakon o lokalni samoupravi v 21. členu določa: »Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom«. V izvirno pristojnost občine sodijo lokalne zadeve javnega pomena, ki se nanašajo na prebivalce občine in jih je občina sposobna samostojno urejati. Poleg izvirnih nalog pa občina opravlja tudi prenesene naloge. To so posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom po predhodnem soglasju z občino prenese v njeno upravljanje.

Ker so pristojnosti občin opredeljene v različnih področnih zakonih, je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo leta 1998 pripravila »Katalog pristojnosti občin«, v katerem so natančno opredeljene pristojnosti občin.

Ustava Republike Slovenije v svojem 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti financiranja svojih nalog, mora država zagotoviti dodatna sredstva. Dodatna sredstva so dodeljena občini s strani države, kadar gre za financiranje nalog, ki jih država prenese v upravljanje občinam, za sofinanciranje določenih projektov v občinah z najnižjim

standardom, za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima država poseben interes za razvoj občine ter za opravljanje nujnih nalog občine.

Najpomembnejši vir financiranja nalog občine so deljeni davki, na prvem mestu je dohodnina (8/10 vseh prihodkov občin). (Haček, 2003: 227)

Višina dohodnine med občinami ni enakomerno porazdeljena, saj posamezne občine dobivajo različno visoka sredstva za opravljanje nalog. Tudi pri občinah, ki se samofinancirajo, lahko ugotovimo, da za opravljanje istih nalog dobijo različno višino sredstev na prebivalca.

Občinam, ki zaradi slabše finančne moči same ne zberejo sredstev v višini izračunane primerne porabe, pripada finančna izravnava, ki predstavlja razliko med višino lastnih prihodkov občine in izračunano višino primerne porabe občine in se zagotavlja v državnem proračunu. (Grafenauer, 2000: 422)

Finančno izravnavo v Sloveniji prejema več kot 2/3 občin in ne le občine, ki so gospodarsko slabše razvite, kar je posledica nepravilne prerezporeditve finančnih virov. Stopnjo zadolževanja prev tako določi država. Zakon o financiranju občin določa, da se občine lahko zadolžijo z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Ob predhodnem soglasju ministra, ki je pristojen za finance ter na podlagi sprejetega proračuna župan sklene pogodbo o zadolževanju. V določenih primerih se občine lahko še dodatno zadolžijo, in sicer kadar gre za probleme na področju oskrbe z vodo, financiranje stanovanjske gradnje ter za odvajanje in čiščenje odplak.

Večino občinskih odhodkov določi država. Več kot polovica občinskih odhodkov se nanaša na področje administracije, požarne varnosti in javnih institucij. (Dimitrovska, Ploštajner, 2001: 19)

5.1.2 Naloge in financiranje regij

Regije bi opravljale naloge širšega lokalnega pomena na področju komunalne infrastrukture in komunalnih storitev, pa tudi na področju pospeševanja gospodarstva in dejavnosti lokalnih služb lokalnega pomena, v primeru da le-te presegajo zmogljivosti občin.

Pokrajina bi na svojem področju opravljala tudi upravne naloge države, ki bi jih prevzela od sedanjih upravnih enot. Sem bi spadale vse naloge upravnih enot razen tistih, ki jih po zakonu neposredno opravljajo ministrstva (inšpekcijske zadeve, geodetske zadeve, davčne in vojaške zadeve) ter tistih, ki so z zakonom prenesene v pristojnost občin.

Poleg teh nalog pa bi pokrajine opravljale tudi naloge regionalnega pomena, ki jih država določi z zakonom kot naloge, ki po svoji naravi ne spadajo ne v lokalno in ne v državno sfero, temveč vmes (regionalni pomen). Te vrste nalog pa bi posegale predvsem na področje prostorskega in urbanističnega planiranja, varstva okolja, prometa in zvez, planiranja in razvoja mrež zdravstvenih, socialnih in kulturnih ustanov, socialne pomoči (dom za brezdomce, skrb za revne), zdravstvo (bolnice, specializirani zdravstveni centri),...

Slovenija je poglavje o občinah uskladila z Evropsko listino lokalne samouprave, regije pa so šele v formiranju.

V Republiki Sloveniji regije še niso izoblikovane. Pokrajinam naj bi bila zagotovljena določena finančna samostojnost. Potrebno bi jim bilo omogočiti, da v zakonskih okvirih same predpisujejo davke, takse in druge dajatve.

Odhodki: s temi sredstvi bi pokrajina financirala naslednje dejavnosti na svojem področju: šolstvo, socialno skrbstvo, ceste in druge izvirne naloge. Za prenesene naloge od države pa mora le ta zagotoviti tudi ustrezna sredstva. Pokrajine bi se tudi lahko zadolževale v določenih zakonskih okvirih. (MNZ, 2003: 49)

5.2 Bolgarija

Ustava Republike Bolgarije določa dvostopenjsko lokalno samoupravo, vendar je le prva stopnja – občine – v resnici samoupravno telo.

5.2.1 Naloge in financiranje občin

Občina je osnovna administrativna enota, kjer se izvaja samouprava (136. čl. Ustava). Občani neposredno sodelujejo v dejavnosti občinske uprave.

Občine so po večini združene v Občinske zveze, ki so predvidene že v Ustavi, natančneje pa so opredeljene v Zakonu o lokalni samoupravi Republike Bolgarije (9.čl.).

Občinske zveze imajo nalogo, da:

- predstavljajo občine pred vladnimi izpostavami,
- dajejo nasvete za izvajanje samoupravnih ukrepov, posebno zvezi z občinskim proračunom,
- vzpostavljajo zveze s podobnimi organizacijami v drugih državah.

Zgornja meja davkov, ki jih predpisuje občina je predpisana z zakonom, če v zakonu ni predpisana, pa jo določi občinski svet, kar pa je zelo redko.

Vir prihodkov občine so namenske dotacije centralne oblasti, ki krijejo občinske odhodke, v kolikor drugi viri ne zadoščajo. Te dotacije se nižajo iz leta v leto, čeprav občine prevzemajo vse več nalog od države. Posledica zmanjšanih dotacij je povečan deficit občin.

Deficit lahko občine krijejo s posojili in izdajo obveznic. Za najemanje posojil ne obstajajo nobene omejitve, vendar občine v Bolgariji zaradi visokih obresti le redko najemajo posojila. (Council of Europe, 1997: 30)

Občine se ne smejo zadolževati za kritje plač in tekočih stroškov.

Podatki iz leta 1999 kažejo, da občine lahko vplivajo le na 18% svojih prihodkov, zato niso dovolj zainteresirane za realizacijo svojih dejavnosti. (Association of municipalities, 2003:1)

Tudi višina odhodkov občin je določena od centralnih oblasti (plače). Občine so samostojne na področju odhodkov le 17%.

Problemi financiranja v Republiki Bolgariji so predvsem v nesorazmerju med obveznostmi in sposobnostjo občin, da naloge izvaja. Bolgarske občine so finančno preveč odvisne od centralne oblasti.

V letu 2003 je nov program potrdil nove napore v smeri decentralizacije. Načela tega programa so:

- na novo mora biti določena delitev davkov med državo in občino
- preveriti je potrebno udeležbo občin v državnih davkih
- revidirati deficit in ga likvidirati
- potrditi poseben status glavnega mesta
- poseben poudarek je na zadolževanju občin: občine naj bi same določale višino svojih davkov
- vzpodbuditi sodelovanje prebivalcev

(Council of Europe, 1997: 23)

Nacionalna zveza bolgarskih občin je podpisala sporazum o kooperaciji s centralno oblastjo. V sporazumu je določeno, da bo občinam zagotovljena možnost dolgoročnega usklajevanja prihodkov in odhodkov. Nacionalna zveza občin pričakuje pomoč evropskih institucij pri reševanju problemov.

5.2.2 Naloge in financiranje regij

Druga stopnja lokalne samouprave – regije – pa so po zakonu administrativne teritorialne enote, katerim je poverjena lokalna regionalna politika, izvajanje državne uprave na lokalnem nivoju in usklajevanje državnih in lokalnih interesov. (142.čl. Ustava)

Ker regije vodijo regionalni guvernerji, katere določi vlada, so pravzaprav predstavniki vladne politike. V zvezi z napotki Evropske listine lokalne samouprave ima Bolgarija velike potrebe po usklajevanju, posebno na drugi stopnji lokalne samouprave. (Ananieva, 2001: 257-259). Naloge še niso porazdeljene, le občinske naloge so urejene z zakonom.

Regije so administrativne enote in so finančno še bolj odvisne od državnega proračuna kot občine. Regionalna administrativna oblast je od občin prevzela nekatere naloge v okviru javnih služb in zanje prejema od občin odgovarjajoča finančna sredstva. (Minister of regional Development and Public Works, 1999).

5.3 Hrvaška

Veliko nejasnosti je na določenih področjih, ker je administracija še vedno centralizirana v rokah državnih uradov. V praksi in zakonih je še premalo izdelano področje zdravstvene oskrbe, socialnega skrbstva, izobraževanja, pa tudi določeni segmenti komunalne infrastrukture. Razmejitev nalog ni povsod natančno izdelana – naloge, ki bi morale pripasti samoupravnim lokalnim oblastem, so še vedno v rokah centralne uprave. Prebivalcem še ni dana možnost soodločati pri dejavnostih na svojem področju. Vzrokov za to je veliko: ostanki iz prejšnjega sistema, velike spremembe v kratkem času, kot so neizkušenost, lobiranje, strankarski problemi. (Embassy of local democracy, 1997)

5.3.1 Naloge in financiranje občin

Enote lokalne samouprave – občine – opravljajo naloge lokalnega pomena, s katerimi se neposredno uresničujejo potrebe prebivalcev.

Občine opravljajo standardne občinske naloge, ki so določene z zakonom.

Občinski dohodek od davkov je odvisen od razvitosti občin (Alibegovič, 2001, str. 55 knjiga), v turističnih predelih je važen vir prihodkov turistična taksa;

Davke, zbrane na državnem nivoju, zbira Ministrstvo za finance. Deljeni davki spravljajo občino v veliko odvisnost od centralnih oblasti, ker te pogosto narekujejo njihovo uporabo. Velik del nacionalnega bogastva se je ob privatizaciji odlil iz države, posledica tega so omejene finančne in ekonomske možnosti prebivalcev in gospodarskih subjektov. (Koprič, 2002: 221)

Nenamenske dotacije centralnih oblasti kot oblika finančne solidarnosti in izravnav znašajo 10% vseh prihodkov lokalnih samoupravnih enot. Posebna skupina so podpore nerazvitim občinam, predvsem tistim, ki so utrpele veliko vojno škodo.

Namenske dotacije centralna oblast dodeljuje občinam za kritje prenesenih namenskih nalog. V praksi je pogost primer, da za prenesene naloge centralna oblast ne nakaže dovolj finančnih sredstev za njihovo izvedbo.

Zakon o lokalni samoupravi dovoljuje občinam, da izdajajo svoje obveznice. Občine lahko najamejo kredit le s predhodnim pristankom Ministrstva za finance. Najetje odobrenega kredita je možno le za izgradnjo ali vzdrževanje opreme, ki jo občina potrebuje za izvajanje svojih nalog. (Alibegovič, 2000: 59)

5.3.2 Naloge in financiranje regij

Županija na svojem področju opravlja naloge regionalnega pomena

Dejavnosti, ki so prenesene na lokalne in regionalne enote lokalne samouprave, so določene s posebnim zakonom, kar je v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave.

Kasnejši predpisi so dopolnili področje delovanja lokalnih samoupravnih enot. Dodeljene so jim bile nove dejavnosti, za katere pa ni bilo jasno opredeljeno, kdo jih financira.

Medsebojno sodelovanje lokalnih enot se je odvijalo na področju komunale, knjižnic in podobno, finančno pa ta dejavnost ni bila stimulirana, čezmejno sodelovanje s tujimi državami ni bilo zaželeno.

Stanje na področju regij je še precej kaotično.

Županije kot druga stopnja lokalne samouprave in obenem administrativna enota imajo podobne prihodke in odhodke kot občine, le da je delež financiranja iz centralnega proračuna večji.

Županije iz svojih sredstev zagotavljajo transferje občinam, ki imajo manjše prihodke od 75% povprečnega prihodka določene občine v županiji. Županije imajo glavno nalogo, da koordinirajo lokalno aktivnost na svojem področju, prevzemajo pa tudi naloge, ki jim jih poverijo občine. Dejavnosti, prenesene iz centralnih oblasti na županije, so predvsem na področju sodstva in zunanjih zadev.

Lokalne in regionalne oblasti v Republiki Hrvaški lahko najemajo posojila in izdajajo obveznice v višini 20% proračunskega odhodka. Uporaba teh sredstev je možna le za financiranje kapitalskih odhodkov. Posojila lahko najemajo v bančnem, nebančnem sektorju, iz državnega predračuna in v drugih lokalnih enotah, vendar le s privolitvijo vlade. (Council of Europe, 1998: 31)

Problemi financ lokalnih oblasti so v tem, da sta višina in namen uporabe finančnih sredstev določena od centralne oblasti. Lokalne oblasti nimajo svoje lastne službe za zbiranje prihodkov. Republika Hrvaška je izdelala smernice za zbiranje davkov in prispevkov ter za njihovo uporabo.

Kratkoročne mere za izboljšanje finančne politike: narediti je treba natančen pregled prihodkovnih virov in obveznosti; predvsem za tisti del, ki priteka iz centralnega proračuna. Izdelati je potrebno natančen načrt za investiranje lokalnih in državnih potreb. Omejevati zadolževanje lokalnih samoupravnih enot in izvajati stalno kontrolo. Izdelati 3-letni razvojni program prioritiet kot del predračunskega planiranja. Vključiti v financiranje privatni sektor. Posebno v županijah je treba pregledati strukturo nameščencev. (Alibegovič, 2000: 53)

5.4 Madžarska

Madžarska ustava zagotavlja organom lokalne samouprave samostojnost in neodvisnost. Na Ustavi temelji Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1990 ter tudi vse kasnejše modifikacije tega zakona.

5.4.1 Naloge in financiranje občin

Zakon o lokalni samoupravi nalaga nižjim vejam lokalne oblasti izvirne naloge. Poleg tega pa občine opravljajo tudi naloge, ki so nanje prenesene s strani države.

Zakon o lokalni samoupravi omogoča, da lahko občine prostovoljno opravljajo tudi druge naloge (prenesene naloge), ki niso predhodno dodeljene drugim vejam oblasti ter imajo za opravljanje in izvedbo teh nalog na voljo dovolj lastnih finančnih sredstev.

Eden izmed največjih problemov pri izvajanju nalog občine je, da država prenese določene naloge občinam v opravljanje, ne zagotovi pa zadostne količine finančnih ali drugih ustreznih sredstev, s katerimi bi lahko izvajali te naloge. Tako mora občina za izvedbo le-teh imeti dovolj lastnih sredstev.

Občine se za učinkovito opravljanje nalog lahko med seboj povezujejo v združenje večjih občin (asociacije) ali pa občina določene naloge s pogodbo prenese v opravljanje privatnim organizacijam. Tu gre predvsem za naloge, kot so čiščenje snega, ravnanje z odpadki, gradnja čistilne naprave. (Soos, 2002: 28)

Področje izobraževanja predstavlja za občine največji izdatek. Za primarno izobraževanje, kamor spadata osnovna šola in predšolska vzgoja, so občine v letu 1998 porabile kar 36% izdatkov občinskega proračuna.

Madžarske občine (njihov občinski svet) imajo pravico same določiti, katere davke bodo uvedle in po kakšni davčni stopnji znotraj določenih meja. Vse več občin se odloča za uvedbo novih davkov vsako leto. Najpogostejši neobvezni davek, ki ga uvede največ občin, je podjetniški davek; uvedlo ga je skoraj 1900 občin. Njemu pa sledi davek na komunalne storitve, ki ga je uvedlo več kot 1600 občin. Tako podjetniški davek predstavlja več kot 80% vseh prihodkov lokalnih davkov.

Delež namenskih dotacij je od leta 1993 do 1998 narasel iz 63 na 77%. Hkrati pa je prišlo do velikega upada nenamenskih dotacij, ki so od leta 1993 do 1998 upadle iz 37 na 23%. S tem se je odvisnost občin od centralnih oblasti zelo povečala.

Na Madžarskem je določena zgornja meja občinskega zadolževanja, ki je odvisna od lastnih prihodkov, zmanjšanih za kratkoročne kredite in plačila dolgov za tekoče leto.

Na zahtevo posojilodajalcev lahko sodišče proglasi insolventnost lokalnih oblasti in imenuje finančnega pooblaščenca. Ta kontrolira občinske aktivnosti in odloča o potrebni pomoči. Tudi v tem primeru občina dalje opravlja bazične službe v zvezi s prebivalci.

(Soos, 2002: 25)

5.4.2 Naloge in financiranje okrožij

Okrožja opravljajo naloge, ki jih lažje in bolj učinkovito opravljajo kot občine.

5.4.3 Naloge in financiranje regij

Višji nivo lokalne samouprave (regije) je v izoblikovanju. Trenutno je na Madžarskem 7 statističnih regij, ki naj bi služile kot osnova samoupravnim regijam ter opravljajo pretežno naloge s področja varstva okolja. Strokovnjaki so izoblikovali mnenje, da bi na podlagi že obstoječih statističnih regij vzpostavili samoupravne regije po načelu EU.

Predvidoma naj bi regije opravljale naslednje naloge:

- v skladu z navodili EU bodo regije izvajale in zagotavljale smernice regionalne politike,
- planirale bodo dejavnosti na področju mest in dežele,
- razporedile bodo enakomerno uporabo sredstev iz skladov EU,
- razvijale bodo smernice za ekonomski razvoj regije,
- izvajale bodo strategijo zaposlovanja,
- pripravljale bodo načrte za socialno skrbstvo,
- zagotavljale bodo službe za upravljanje z odpadki,
- planirale bodo storitve v zvezi z zaščito okolja,

- spodbujale bodo modernizacijo občinskih služb. (Zoltan,2003:2)

7.5 Poljska

Naloge lokalnih samoupravnih enot so določene s statuti, ki jih sprejme svet vsake enote. Statuti določajo notranjo organizacijo in delo, npr. način volitev, število članov izvršnih dolžnosti sektorjev lokalne enote.

Ločimo dve vrsti nalog:

- naloge, ki jih enote opravljajo na svojo neposredno odgovornost in
- javne zadeve, ki jih nanje prenese centralna vlada in so določene s statutom.

Važna dejavnost samoupravnih organov je sprejemanje zakonskih aktov, ki morajo biti v skladu s statutom. Za vsako dodatno preneseno dejavnost mora centralna vlada nakazati tudi odgovarjajoča finančna sredstva – kar pa ni vedno primer. Tako so nove naloge na področju vzgoje prenesene na lokalne samoupravne enote brez nakazila finančnih sredstev. Delež sredstev, ki je namenjen lokalnim enotam v centralnem proračunu, je povod za stalno napetost med centralno oblastjo in lokalnimi samoupravnimi enotami.

5.5.1 Naloge in financiranje občin

Največji delež samoupravnih dejavnosti ima občina. Naloge občin se nanašajo na področje:

- varovanja zdravja in življenja prebivalstva,
- zagotavljanja reda, miru in javne varnosti na osnovnem nivoju,
- primarnega izobraževanja. Predšolska vzgoja in osnovnošolsko izobraževanje na ruralnem področju (šolstvo) predstavlja pomemben kulturni center in središče javnih aktivnosti. Največji problem se kaže v financiranju te dejavnosti.

Leta 1991 so bile predpisane davčne stopnje, katerih občina ne sme preseči. V predpisanem okviru davčno stopnjo določa občinski svet.

Urbane občine so z višjimi procenti udeležene v deljenih davkih kot ruralne.

Nenamenske dotacije, ki so dodeljene občinam iz centralnega proračuna, so: dotacije, ki so dodeljene vsaki občini glede na število njenih prebivalcev. Poseben del te dotacije je namenjen občinam, katerih prihodki znašajo manj kot 85% povprečnih prihodkov občin v državi. Del dotacij, ki je namenjen občinam za doseganje nivoja povprečnih prihodkov, se iz leta v leto veča in znaša v povprečju 25% za ruralne občine, ter 27% za urbane občine. (Regulski, 2003: 150)

Občine so ves čas poslovale deficitarno, za kritje so najemale bančne kredite, izdajale tudi obveznice. Država določa vrsto odhodkov, ki se financirajo s krediti.

5.5.2 Naloge in financiranje okrožij

Okrožja opravljajo naloge, ki se nanašajo na vsakodnevne potrebe, pa tudi naloge, ki jih odstopi centralna vlada. (Regulski 2003: 88)

Sem spadajo naloge, kot so:

- zdravstvena oskrba,
- srednješolsko izobraževanje,
- javne ceste in socialno varstvo predstavljajo večino okrožnih nalog.

Varstvo javnega reda in varnost sta financirana iz državnega proračuna.

Finančno situacijo okrožij je težko opredeliti, ker so na okrožja prenesene številne funkcije centralne administracije.

Nenamenske dotacije, ki jih država dodeljuje okrožjem, so namenjene šolstvu in gradnji cest .

Kompenzacijska dotacija je namenjena okrožjem, ki ne dosegajo povprečja prihodkov v odnosu do drugih okrožij. V državi te dotacije tvorijo cca 44% okrožnega proračuna. Višina zneska se oblikuje po vsakoletnem proračunu. Tudi sredstva za ceste določa vlada po vsakoletnih potrebah. Visok odstotek splošnih dotacij kaže, da so okrožja v veliki meri odvisna od centralne oblasti. (Regulski, 2003: 157)

Deficit okrožnega predračuna se krije z najetimi krediti v bankah - 45%, s prihodki od privatizacije in z izdajo obveznic.

5.5.3 Naloge in financiranje vojvodstev

Vojvodstva vplivajo na lokalno politiko. Določajo dolgoročno strategijo na področju ekonomskih aktivnosti in razvoja regije. V ta namen sestavljajo posebne razvojne programe. Med konkretnimi nalogami so največje breme bolnice, ki so ponekod prevelike in povzročajo velike stroške. Zaprtje teh bolnic pa bi povzročilo socialni odpor. Vojvodstva ne opravljajo nalog, ki so direktno povezane s prebivalci.

Za naloge, ki jih vojvodstvom poveri centralna oblast, so namenjena tudi odgovarjajoča finančna sredstva.

Leta 1998 je Zakon o javnih financah določil določene restrikcije v zvezi z lokalnim in regionalnim predračunskim deficitom, vzpostavil je odnos med javnim dolgom in lokalnim oz. regionalnim predračunskim deficitom. Če javni dolg preseže 60% družbenega bruto produkta, večanje deficita ni dovoljeno.

V letu 1999 je 14 od 16 vojvodstev poslovalo z dobičkom. Ostali vojvodstvi pa sta krili deficit z najetjem posojila v banki. (Council of Europe, 2000: 23)

6. Nadzor

Zunanji nadzor opravljajo pristojna nadzorna telesa le na področju zakonitosti – po načelih Evropske listine lokalne samouprave.

Notranji nadzor v občini izvajajo predstavniška in izvršna telesa. Župan je prvi varuh zakonitosti v občini, lahko zadrži objavo pravnega akta ali pa predlaga občinskemu svetu

ponovno razpravo. (Lavtar, 2005:146) Če občinski svet ponovno sprejme isto odločitev, lahko župan začne postopek pred Ustavnim sodiščem.

6.1 Slovenija

Nadzor nad delovanjem organov in uprave občine vrši Nadzorni odbor, ki je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člani Nadzornega odbora ki jih imenuje občinski svet, opravljajo svoje naloge nepreklicno. O svojem delu Nadzorni odbor poda poročilo s priporočili in predlogi. Področja njegovega delovanja so opredeljena v statutu občine.

V 144. Členu Ustave Republike Slovenije je določeno, da zakonitost dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo državni organi. Poleg Ustave pa o nadzoru državnih organov v svojem 10. poglavju govori tudi Zakon o lokalni samoupravi.

Državni nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti opravljajo vlada in ministrstva. Ministrstva, vsako na svojem področju dela, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti pri opravljanju njihovih izvirnih ali prenesenih nalog.

Pri izvajanju nalog, ki spadajo med izvirne pristojnosti, lahko državni organi opravljajo le nadzor nad zakonitostjo dela (preverjanje zakonitosti splošnih in posamičnih aktov, ki jih občinski organi sprejmejo zaradi opravljanja nalog) organov lokalnih skupnosti. Nadzorni organ (pristojno ministrstvo) ima dolžnost opozoriti občinski organ, da akt, ki ga je občina sprejela, ni v skladu z zakonom ter mu predlagati ustrezno rešitev. Enako mora ravnati tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugimi predpisi. (Haček, 2003:229,230)

V primeru, da občinski organ akta, ki ni v skladu z zakonom, ne popravi ali odpravi, mora nadzorni odbor predlagati Vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti spornega akta z Ustavo ali zakonom. Vlada lahko tudi predlaga Ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, saj bi po mnenju nadzornega organa oziroma vlade lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, večja

gospodarska škoda ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z Ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

Občino, ki ne opravlja svojih izvernih nalog ali pa je opustila izvrševanje katere od njih, pristojno ministrstvo opozori in ji naloži izpolnitev naloge z odločbo v določenem roku. Če občina v tem točno določenem roku še ne izpolni naloge ter bi zaradi tega lahko nastale škodljive posledice za življenje in zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje, mora pristojno ministrstvo sprejeti potrebne ukrepe na stroške občine.

Nadzor nad zakonitostjo delovanja občinskih organov v primerih, kadar izvršujejo naloge, ki so prenesene z zakonom po njihovem predhodnem soglasju iz državne pristojnosti v njihovo izvajanje, je večji, saj državni organi (ministrstva) poleg zakonitosti opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov, odločajo o pritožbah zoper odločbe, ki jih občinski organi izdajajo na prvi stopnji ter imajo druge, z zakonom določene pristojnosti za zagotovitev pravilnega in nemotenega izvajanja državnih pristojnosti (upravni nadzor).

Naloga Računskega sodišča Republike Slovenije, ki je najvišji organ kontrole celotne javne porabe, je nadzor nad zakonitostjo in smotrnostjo uporabe proračunskih sredstev, preverjanje poslovanja samoupravnih lokalnih skupnosti ter pravnih oseb, ki jih lokalna skupnost ustanovi ali pa je njihov lastnik. Zelo velik pomen pri nadzoru ima tudi Ministrstvo za finance, ki nadzira najemanje posojil, izvaja nadzor nad sredstvi, ki jih mora država zagotoviti občini. V okviru prenesenega delokroga Ministrstvo za finance nadzoruje materialno, računovodsko in finančno poslovanje uporabnikov ter zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev.

6.2 Bolgarija

Notranja kontrola:

župan občine nadzoruje legalnost izvrševanja nalog na občinskem področju. Guverner regije pa kontrolira legalnost opravljenih nalog lokalne samouprave na področju regije.

Delo župana nadzoruje občinski svet, ki lahko odloča o njegovi razrešitvi, če ugotovi nelegalnost njegovih dejanj.

Zunanja kontrola:

lokalne oblasti Republike Bolgarije so podvržene razsodbam Okrožnega in Vrhovnega sodišča.

V Republiki Bolgariji ni na državnem nivoju posebnih teles, ki bi izvajala generalno kontrolo nad aktivnostjo lokalnih in regionalnih samoupravnih oblasti. Kontrolo nad legalnostjo aktov in dejanj lokalnih oblasti vrši regionalni guverner (Council Of Europe, 1997:42), ki pa nima pravice kontrolirati primernost dejanj. Guverner lahko zadrži dejavnosti in akte, ki niso v skladu z zakonom in Ustavo in jih posreduje pristojnemu sodišču. Pravico anulirati akt ima le pristojno sodišče.

V končni fazi nadzor nad zakonitostjo dejavnosti lokalne in regionalne samouprave opravlja Ustavno sodišče, ki posreduje tudi v sporih med samoupravno in centralno oblastjo. (The constitutional court of the Republic of Bulgaria)

Finančno kontrolo nad poslovanjem občin opravljata Ministrstvo za finance (najmanj vsake 3 leta) in Računsko sodišče (Court of auditors). Namen te finančne kontrole je preverjanje zakonitosti in verodostojnosti dokumentacije in finančnih poročil in predvsem proračuna. Finančna bilanca, pa tudi bilanca lokalnih davkov in trošarin sta predložena v kontrolo parlamentu.

Lokalne oblasti se v primeru nestrinjanja obrnejo na odgovarjajoče sodišče. Za odločanje o spornih primerih občin je pristojno Okrožno sodišče, za sporne primere odločitev regionalnega guvernerja pa Vrhovno sodišče v Sofiji).

6.3 Hrvaška

Notranji nadzor:

posamezne akte, ki se nanašajo na določeno konkretno pravico in obveznost pravnih in fizičnih oseb (določitev davkov, dohodkov občine), urejajo predstavniška in izvršna telesa samoupravnih enot.

Predstavniški organi (sveti) lahko sprožijo vprašanje nezaupanja o občinskem načelniku, mestnem načelniku in županu ter zahtevajo njihovo razrešitev. (51.čl. ZLS)

Zunanji nadzor:

država opravlja nadzor nad zakonitostjo dela in odlokov teles enot lokalne in regionalne samouprave. (78. čl. ZLS)

Kljub ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave in ustavnim garancijam še vedno ni povsem jasno, katere naloge spadajo v področje samoupravnega delovanja in katere so prenesene (Medvedovič, 2002: 261). To osnovno nepoznavanje delitve nalog ima slabe posledice na vseh področjih lokalne samouprave.

Za prenesene naloge centralne oblasti vrši nadzor pristojno ministrstvo, ki daje navodila za izvršitev dela (83. čl. ZLS). Če občina ali županija oz. mestna občina dela ne opravi zadovoljivo, ga vlada Republike Hrvaške določeni samoupravni enoti lahko odvzame.

Finančne posle preverja Ministrstvo za finance, posebno na področju proračuna. Vrhovno kontrolo izvaja Državni revizijski urad (National Auditing Office), ki kontrolira finančne dokumente, proračun ter dolgove in posojila.

Nadzor nad zakonitostjo splošnih aktov (tj. statuta in odlokov) opravljajo pristojna ministrstva. Pot do končne odločitve je hierarhično urejena. (Perko-Šeparovič, 2001: 91) Nadzorni postopek preide do končne rešitve skozi več stopenj: prva instanca je občinski načelnik. Če ta ugotovi nezakonitost odloka, mora zadržati njegovo izvajanje. Načelnik občine mora vsak odlok, ki ga sprejme občinski svet, predložiti županu. Če župan ugotovi, da je odlok nezakonit, ga mora predati centralni administraciji. Prav tako mora župan predati centralni administraciji v presojo vsak odlok, ki ga sprejme županijski svet. Če upravno telo centralne administracije ugotovi nezakonitost, mora odlok predati vladi Republike Hrvaške, ta pa ga pošlje v presojo Ustavnemu sodišču. Posledica hierarhičnega načina presojanja je ta, da se lokalne samoupravne enote še pred sprejetjem odloka posvetujejo z višjimi instancami. Končna sankcija večje kršitve

zakonitosti je, da vlada na predlog Ministrstva za administracijo lahko razpusti predstavniške organe enote lokalne samouprave in razpiše nove volitve. Ta način nadzora se ne sklada z načeli Evropske listine lokalne samouprave, ki zahteva samostojnost odločanja enot lokalne samouprave.

Pri preverjanju se pojavljajo problemi: netočnost, pomanjkanje discipline, pravna praznina in kompliciranost, kar otežuje delo. Nadzor na splošno še ni dovolj urejen.

6.4 Madžarska

Notranjo kontrolo v lokalnih in regionalnih samoupravnih enotah opravljajo predstavniška telesa (Sveti) nad delom izvršnih teles in obratno.

Ustava Republike Madžarske je določila, da je vsaka lokalna skupnost upravičena do svoje lokalne oblasti ter da so osnovne pravice vseh lokalnih oblasti enake. Lokalne oblasti se imajo pravico obrniti na Ustavno sodišče za zaščito svojih pravic, kadar menijo, da so le-te kršene. Poleg Ustave na področje nadzora posega tudi Zakon o lokalni samoupravi v svojem 9. poglavju.

Nadzor nad zakonitostjo in delovanjem lokalnih oblasti izvaja Javni administrativni urad (Public Administrative Offices). Če lokalne oblasti ne izvajajo odločitve Javnega administrativnega urada, je Ustavno sodišče tisto, ki ima pravico razveljaviti (abolish) neustavne odloke lokalnih oblasti.

Parlament ima pravico na predlog Vlade ter po posvetovanju z Ustavnim sodiščem razpustiti lokalno predstavniško telo, za katerega meni, da je njegovo delovanje v nasprotju z Ustavo.

Zunanjo revizijo izvaja revizijska organizacija, ki je registrirana pri madžarski Revizijski zbornici. Zunanji revizor madžarskih lokalnih oblasti je Državni revizijski urad, ki je organ parlamenta ter je odgovoren za finančni in ekonomski nadzor (revizijo). (Hungarian National Association of Local Government, 1999:7)

6.5 Poljska

Notranjo kontrolo nad delom izvršnih teles in obratno v lokalnih in regionalnih samoupravnih enotah opravljajo predstavniška telesa (Sveti).

Zunanjo kontrolo o zakonitosti odločitev lokalne in regionalnih oblasti po Zakonu o lokalni in regionalni samoupravi izvajata vojvoda in predsednik vlade. Če samoupravne enote kršijo zakonitost, lahko parlament na predlog vlade razpusti organe enot lokalne in regionalne samouprave. V končni fazi o ustavnosti odločitev razsoja Ustavno sodišče.

Regionalni revizijski urad ima status vladnega nadzornega telesa, ki nadzoruje finančno poslovanje enot lokalne in regionalne samouprave.

Poseben poudarek je na nadzoru proračuna lokalnih in regionalnih samoupravnih enot, pa tudi združb občin in regij. Nadzor obsega sestavo in izvajanje proračuna, pa tudi poslovanja z imovino. Če samoupravna enota pravočasno ne sestavi proračuna, ga sestavi Regionalni revizijski urad, ki istočasno preverja solventnost samoupravne enote.

Od leta 1994 so nadzorne pravice podeljene Vrhovnemu revizijskemu uradu, ki opravlja nadzor nad lokalnimi in regionalnimi samoupravnimi enotami na področju financ, ekonomskih in administrativnih aktivnosti in namenskosti. Nadzor se opravlja periodično na 4 leta, lahko pa tudi občasno na osebno zahtevo predsednika vlade ali predsednika republike. Končni memorandum predloži Vrhovno revizijsko sodišče predsedniku vlade, predsedniku republike, parlamentu ter lokalnim in regionalnim oblastem.

Na Poljskem so kot posebna nadzorna institucija ustanovljeni Prizivni komiteji (Appelate committees), kot samostojna in neodvisna nadzorna enota, financirana iz državnega proračuna. Ob ugotovljeni nepravilnosti izdajajo lokalni ali vrhovni Prizivni komiteji »signal« odločitev, ki je osnova za nadaljnji disciplinski postopek. (Regulski, 2003: 113) Prizivni komiteji prizivne odločitve predajo Vrhovnemu administrativnemu sodišču, ki dokončno razsodi o nepravilnosti.

S svojimi pritožbami se na Prizivne komiteje lahko obračajo tudi posamezni državljani. Vsak državljan, ki smatra, da so bile na področju javne administracije kršene njegove pravice (tudi s strani lokalnih oblasti), se lahko obrne na Administrativno sodišče, ki razsoja v sporu med enotami lokalne oblasti in centralno oblastjo, pa tudi v sporih občin, okrožij, vojvodstev in revizijskih zbornic.

7. Pripombe k izvajanju samouprave v obravnavanih državah

7.1 Slovenija

V Sloveniji je ustanovljenih 210 občin, ki opravljajo svoje naloge v skladu z načeli CLRAE. Problem občin je predvsem v njihovi razdrobljenosti. Občinski sveti imajo premalo, župan pa preveč pristojnosti. Občine z lastnimi sredstvi niso sposobne kriti odhodkov. Med 210 občinami jih svoje odhodke krije le 23, ostalim pa namenja država nenamenska sredstva. Negativna stran finančne izravnave je, da zaradi vnaprej določene porabe s strani države demotivira občine za samostojno ustvarjanje lastnih virov prihodkov in za krepitev davčne baze.(Milutinovič,2000:181) Posledica nesposobnosti občin, da bi same financirale svoje odhodke, je vse večja odvisnost od centralnih oblasti.

Kljub dolgotrajnim razpravam regije še niso vzpostavljene. Ustava RS določa, da se širše lokalne skupnosti (regije) ustanovljajo prostovoljno s povezovanjem občin (143.člen).

V osnutku zakona o regionalni samoupravi RS je pokrajina opredeljena kot enota, ki opravlja naloge širšega pomena na lokalnem področju in naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država z zakonom v njeno izvirno pristojnost. V pokrajine naj se povezujejo občine na zaokroženem področju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci z namenom uresničevanja skupnih potreb in interesov. Delovanje regije ne sme posegati v avtonomijo občine pri opravljanju lokalnih zadev (Čokert, 2003 151,152). Izkazalo se je, da je pri ustanavljanju regij po določbah v Ustavi in zakonu prišlo do določenih pomanjkljivosti.

Prva naloga sprememb je dograjevanje ustavnega besedila, naslednja pa izdelava predloga za ustanovitev pokrajin.

Državni interes je vzpostavitev notranjega ravnotežja med državo in lokalno samoupravo. Občinski interes pa je sodelovanje med občinami, pa tudi občinami in pokrajinami po načelu subsidiarnosti. Občanom bi bil omogočen razvoj na področju gospodarstva in pomoč pri reševanju problemov na določenem teritoriju. (Šmidovnik, 2001: 141,143)

Ovire za ustanavljanje regij so v tem, da občine smatrajo, da se z ustanavljanjem pokrajin uvaja nova centralizacija. Občine bi z ustanovitvijo izgubile določene pristojnosti, pa tudi finančna sredstva. Že do sedaj se je večkrat dogajalo, da je država na občine samovoljno prenesla določene dejavnosti, ni pa prenesla tudi odgovarjajočih sredstev. Svoje zakonske pravice so občine dosegle pogosto šele po pritožbi in rzsodbi Ustavnega sodišča. Ekstremno mnenje o delovanju pokrajin je, da bodo sedanjim občinam najpomembnejše pristojnosti odvzete in prenesene na pokrajine, ki jih bo po upravni liniji obvladovala država.

Za boljše informiranje je vlada sprejela naslednje sklepe:

- pokrajine bodo po načelu subsidiarnosti od države prevzele tiste naloge, ki jih je mogoče opravljati na nižji ravni, občine pa bi odstopile tiste naloge, katerih same niso sposobne izvrševati,
- pokrajine na svojem področju skrbijo za razvoj, usklajevanje problemov na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju,
- pokrajinam je potrebno zagotoviti prenos določenih nalog z ministrstev v njihovo izvirno pristojnost,
- ustanovitev pokrajin naj se uskladi s teritorialno delitvijo države na odgovarjajoča območja,
- področna zakonodaja bo predvidoma do leta 2008 uredila prenos določenih nalog iz državne pristojnosti. Predviden je tudi poseben Svet občin kot posvetovalno telo pri prenosu nalog iz občin na pokrajine. Posebno telo-pokrajinsko konferenco- pa bi sestavljali različni nosilci pokrajinskega sodelovanja,

- zagotovljeno je delovanje po principu koneksitete, kar zagotavlja, da s prenosom nalog ali pristojnosti preidejo tudi finančna sredstva na lokalno oblast. Obseg sredstev se pri tem prenosu ne spremeni. Financiranje pokrajin ni bilo osnovano predvsem na lastnih virih, omogočeno mora biti, da v okviru zakonskih meja predpisujejo lastne davke,
- prehodno obdobje bi trajalo predvidoma 4 leta. (Prašnikar, 2002: 313)

Negativne točke lokalne samouprave Republike Slovenije:

- priporočila Sveta Evrope se ne izpolnjujejo zadovoljivo,
- ni se še začel postopek decentralizacije Slovenije in s tem začetek subsidiarnosti kot temeljnega načela ELLS in Ustave EU,
- niso bili sprejeti strokovni predlogi za ustavne spremembe na področju lokalne samouprave,
- nista bila sprejeta (novi) Zakon o lokalni samoupravi in (novi) Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja,
- ni bil pripravljen predlog novega zakona o financiranju občin,
- področje lokalne samouprave ni vključeno v Ministrstvo za lokalno samoupravo.

(Vlaj, 2005: 39)

7.2 Bolgarija

Kongres CLRAE Sveta Evrope je leta 1996 pripravil poročilo o stanju lokalne samouprave v Bolgariji s posebnim poudarkom na naslednjih točkah:

Opozoril je na naslednje pomanjkljivosti, ki jih je treba izboljšati: paziti je treba pri izvajanju zakonitosti, natančno je potrebno pregledati vse predpise, posebno v zvezi s kontrolo in posredovanjem pri delu in razrešitvi voljenih članov lokalnih samoupravnih enot. Meja med pristojnostmi regionalnega guvernerja in občinskimi svetniki naj bo točno opredeljena. V zvezi s financami je potrebno natančno določiti smernice za razmejitev pristojnosti med državo in občinami. Nameniti več lastnih sredstev lokalnim samoupravnim enotam, občinam, občine naj imajo dovolj sredstev za kritje svojih izdatkov.

Uskladiti delovanje z načeli Evropske listine lokalne samouprave. Vzpostaviti posebne razvojne sklade in izdelati razvojne načrte.

Medsebojni odnosi med Nacionalno zvezo občin in občinami naj bodo osnovani na principu subsidiarnosti.

Razvijati medregionalno, pa tudi meddržavne povezave (razvoj podonavskega bazena, osi Donava – Ren in področje Črnega morja).

Enote lokalne samouprave nimajo dovolj lastnih finančnih prihodkov.

(Congress of local and regional authorities, 1998: 16)

Vladni program Republike Bolgarije je v svojem poročilu o spremembah na področju samouprave predvidel naslednje naloge:

- okrepiti fiskalno decentralizacijo občin
- določiti državno in občinsko odgovornost na področju javnih služb
- uporabiti vse mehanizme za ločitev občinskega in državnega proračuna

V zvezi s tem je treba omogočiti občinam, da same določajo davčne stopnje, vzpostaviti mere, ki bi zmanjšale občinske zaostanek. Važna je določitev metodologije, ki bi opredelila področje centralnega in občinskega proračuna.

Pri reformah je treba upoštevati skladnost z navodili EU in z drugimi deželami OECD.

Prednost pri teh reformah je na decentralizaciji uprave in posebno na uvedbi proračunske avtonomije.

7.3 Hrvaška

Hrvaška, oslABLJena od vojne, se je v zadnjem desetletju vse bolj nagibala k centralizaciji. Regionalna in lokalna samouprava nista pridobili ustreznih pooblastil. Takšno stanje je nujno zahtevalo spremembe, centralizacija administrativnih aktivnosti je negativno vplivala na razvoj lokalne samouprave, ki ni mogla zadostiti potrebam zdravstva, šolstva, kulture, varovanja okolja in socialnega skrbstva svojih prebivalcev. Obstoječi vladni aparat je bil zelo drag in neefikasen. Kompetence posameznih oblasti

niso bile razmejene in nameščenci niso bili primerno izobraženi. (Perko-Šeparović, 2001: 96)

Financiranje lokalnih samoupravnih enot ni bilo primerno urejeno, kar je preprečilo vzpostavitev lokalne infrastrukture in ostalih dejavnosti. Javne institucije so bile po večini v rokah države, ki je vzpostavila monopolni položaj na socialnem in ekonomskem področju. Privatizacije je nedokončana in netransparentna, kar je preprečilo vpogled v njeno učinkovitost. Zaradi vojne so bile poudarjene kompetence države tudi v zakonodaji.

V zadnjih letih se je situacija spremenila. Vojna je končana in razmere so se normalizirale. Centralizacija je popustila in stroga kontrola nad lokalnimi samoupravnimi enotami ni več potrebna. Leta 1996 je Hrvaška postala član Svet Evrope in leta 1997 je ratificirala Evropsko listino lokalne samouprave.

Približevanje evropskim standardom je zahtevalo spremembo zakonodaje na področju lokalne samouprave. V letu 2000 je Hrvaška sprejela ustavne amandmaje in na področju lokalne samouprave vpeljala nove smernice:

- poudarjeno je sodelovanje prebivalcev v lokalnih samoupravnih enotah
- županije so postale enote lokalne samouprave, ne več enote lokalne administracije
- kompetence lokalne samouprave so se razširile na področje osnovne zaščite zdravja, osnovne vzgoje, civilne zaščite, požarne varnosti in zaščite potrošnikov
- država je obvezana, da nudi šibkejšim enotam lokalne samouprave finančno podporo ter po principu subsidiarnosti nuditi pomoč lokalnim samoupravnim enotam

Leta 2001 je bil sprejet nov Zakon o lokalni in regionalni samoupravi Republike Hrvaške, ki je pravice in naloge lokalne samoupravnih enot natančno opredelil in uskladi s spremenjeno Ustavo. V novem zakonu administrativno – teritorialna razdelitev ni spremenjena. Natančno je urejeno sodelovanje lokalnih enot.

Za posamezne dejavnosti so bili sprejeti še posebni zakoni, kot so: Zakon o financiranju lokalnih samoupravnih enot .

Kljub vsem že izvedenim zakonskim spremembam je treba poudariti, da je sprememba dolgotrajen proces. (Perko-Šeparovič, 2001: 99)

V letu 2001 je prišlo do sprememb v sestavi lokalnih financ, finančna moč lokalnih enot je povečana, podane so možnosti za avtonomijo ustanov v šolstvu, zdravstvu, socialnem varstvu. Vsa finančna bremena v zvezi s tem so padla na ramena lokalnih oblasti.

Ob koncu leta 2001 in na začetku 2002 je proces decentralizacije upočasnen. Prihodki so nezadostni za kritje izdatkov. Vizija decentralizacije je slaba, čeprav je prejšnja reforma v lokalnih oblasteh vzbudila velika pričakovanja. Tudi prebivalci so izgubili zaupanje v nove, spremenjene prilike. (Koprič, 2002: 223)

Izboljšanje situacije je v rokah lokalnih enot in občanov, ki morajo sami skrbeti za izboljšanje situacije z večjim organiziranjem v civilni družbi, pa tudi z izboljšanjem znanja.

7.4 Madžarska

Strokovnjaki, ki delujejo na področju lokalne samouprave, so na podlagi dolgoletnih izkušenj ugotovili, da zaradi neuskkljenosti in neenotnosti sistema lokalne samouprave na Madžarskem prihaja do naslednjih problemov:

- Občine se med seboj ne razlikujejo le po številu prebivalstva, temveč tudi po različnem ekonomskem in socialnem položaju. Zaradi tega ter zaradi različnega obsega nalog, ki so občinam poverjene, nastajajo velike razlike v kvaliteti njihovih storitev.
- Za Madžarsko lokalno samoupravo je značilna velika fragmentiranost. Od več kot 3000 lokalnih oblasti jih ima dobra polovica manj kot 1000 prebivalcev, vendar pa so kljub temu vsem lokalnim oblastem poverjene podobne naloge, ki pa jih zaradi svoje majhnosti niso sposobne uspešno in učinkovito uresničevati.
- Pri izvajanju svojih nalog so lokalne oblasti v veliki meri odvisne od namenskih dotacij države.

- Pojavlja se problem na področju ustanovitve regij. Lokalne oblasti, ki bi izvajale naloge na ravni regij, niso vzpostavljene; tako prihaja do problema nepovezanosti lokalne samouprave (volitve 2006).
- Naloge, ki naj bi spadale v delokrog regij, so razpršene po različnih sektorjih. Nadzor nad izvajanjem teh nalog izvajajo posamezna ministrstva.

Ob vstopu v Evropsko Unijo mora Republika Madžarska upoštevati naslednje napotke:

- Evropska Unija predvideva večstopenjsko lokalno samoupravo. Regije imajo zelo pomembno vlogo. So nujne za izvajanje nalog lokalne samouprave na višji ravni, poleg tega pa tudi za črpanje sredstev iz evropskih skladov.
- EU daje velik poudarek na zmanjševanje razlik med posameznimi regijami
- ustvarjati je potrebno ustrezne pogoje za maksimalno koriščenje sredstev iz evropskih skladov.
- Kvaliteta storitev do katere mora imeti dostop vsak prebivalec mora biti izboljšana brez dodatnih ekonomskih virov.

7.5 Poljska

Primerjava stanja lokalne samouprave na Poljskem z zahodnimi državami ni možna. Poljska, kot država v tranziciji, doživlja stalne spremembe, razmere v zahodnih državah pa so že ustaljene.

Lokalna oblast se na Poljskem ni razvijala povsod enako, v velikih mestih so bile ekonomske in socialne spremembe veliko hitrejše kot v majhnih ruralnih občinah. Vzornih občin, po katerih bi lahko merili uspeh razvoja drugih občin, ni možno določiti.

Občine so povečini še obdržale navade in mišljenje iz prejšnjega obdobja. Zaradi ekonomskih težav so delno zanemarjene občinske potrebe, posledica tega pa je bila zmanjšana udeležba občanov na volitvah (Regulski, 2003: 209). Tipičen primer je razpis referendumov, katerih se je vedno udeležilo nezadostno število prebivalcev.

Negativna stran reform je pojav novih elit, ki so bolj skrbele za lastne kot za občinske interese. Občine so bile šele v nastajanju, centralna oblast pa je bila že utrjena in se je zavedala, kakšne posledice ima zanjo decentralizacija, zato jo je poskušala omejiti.

Po novih reformah so občine postale pravne osebe z lastno imovino. Prenos državne imovine na občine je naletel na velik odpor, posebno na področju občinskih podjetij.

Bistvena sprememba se je izvršila v zadnjem obdobju na področju proračuna, ki je bil prej del državnega proračuna, po novem pa sprejema vsaka občina svoj lastni proračun in sama odloča o svojih izdatkih.

Nadzor nad finančnim poslovanjem občin je prenesen na Računsko sodišče, katerega sestavljajo predstavniki vlade in predstavniki Zveze lokalnih oblasti. Ves čas je prisoten problem prenizkih finančnih sredstev. Splošne dotacije so bile določene z zakonom in niso več odvisne od centralne oblasti – namenske dotacije še vedno določa centralna oblast, kar povečuje vpliv državne administracije na občine. (Regulski, 2003: 21) Za reševanje deficita občine najemajo posojila in izdajajo obveznice. Vir prihodka je prodaja občinske zemlje, ki je postala važen pridobitveni faktor.

Še vedno obstajajo določeni problemi: predsedniki občinskih odborov kljub amandmajem k zakonu še nimajo dovolj pristojnosti, odprto je še vprašanje izvolitve predsednika okrožja in vojvodstva. Obstaja problem financ, ki niso v zadostni meri decentralizirane. Na razvoj vplivajo politične stranke, ki bolj podpirajo občine, v katerih imajo svoje izvoljene predstavnike oblasti.

7.6 Skupni problemi samouprave v obravnavanih državah:

- premalo denarja in prevelika razdrobljenost občin,
- regionalna samouprava ni izoblikovana,
- ministrstva in občine nimajo interesa do ustanovitve regij, ker bi morali odstopiti pravice in denar,
- naloge občin in centralne uprave niso točno razmejene,

- zakoni iz leta 1989 do 1992 so nepopolni, se stalno dopolnjujejo (amandmaji),
- države se le počasi privajajo na decentralizacijo,
- prihaja do nasprotij med županom in občinskim svetom, kjer sta oba direktno izvoljena,
- ugotovljena je nizka zastopanost žensk v vodilnih organih lokalne samouprave,
- slaba zastopanost strokovnih kadrov v vodstvu lokalnih oblasti,
- birokracija se povečuje, kar zmanjšuje nivo lokalnega upravljanja,
- odločitve so pogosto prepuščene centralni birokraciji,
- pogosto je decentralizacija izvedena v večjih urbanih centrih, manj pa na ruralnih področjih,
- nepravočasna določitev finančnih sredstev, ki so iz državnega proračuna namenjena lokalnim oblastem.

8. Zaključek

Vse obravnavane države so članice Sveta Evrope, članice EU pa so Slovenija, Madžarska in Poljska. Hrvaška in Bolgarija sta še na čakanju za sprejem. Vse so podpisale Evropsko listino lokalne samouprave po kateri skušajo organizirati lokalno samoupravo v lastnih državah.

Obravnavane države se trudijo, v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave, uvajati demokratično načelo sodelovanja državljanov pri upravljanju lokalnih zadev, zato so uvedle pravico do referendumov, zborov občanov ter direktne volitve predstavniških teles, s katerimi so povečale vpliv državljanov pri odločanju o tistih zadevah, ki jih neposredno zadevajo.

Skupne značilnosti uvajanja lokalne samouprave občin v obravnavanih državah so:

- Vse obravnavane države so ratificirale Evropsko listino lokalne samouprave ter se s tem obvezale k njenemu uresničevanju.
- Leta 1990/1991 je bila v državah sprejeta Ustava, s katero je bil položen temelj lokalni samoupravi.
- Vse države so sprejele zakone o lokalni samoupravi, na podlagi katerih je bila vzpostavljena prva stopnja lokalne samouprave – občine.
- Skupna značilnost obravnavanih držav je, da se je oblikovalo veliko število občin, ki so se kasneje po številu še razdrobile.
- Občine se povezujejo v večje združbe, tudi čezmejno.

Preučevane države so priznale načelo lokalne samouprave tako v Ustavi, kot tudi v domači zakonodaji. V obravnavanih državah na občinskem področju že obstajajo korelacije, na drugi stopnji lokalne samouprave pa je slika od države do države različna. Evropska listina lokalne samouprave določa, da države podpisnice listine same določijo svojo upravno strukturo. Tako imajo Bolgarija, Hrvaška in Madžarska dvostopenjsko lokalno samoupravo, Poljska trostopenjsko. V Sloveniji je druga stopnja lokalne

samouprave še vedno v povojih. Druga stopnja – regije – nikjer niso le samoupravne enote. Povsod, kjer so formirane (poljska okrožja in hrvaške županije), so v veliki meri izpostave centralne oblasti. Na Madžarskem okrožja opravljajo naloge, ki so jim poverjene od občin ali od vlade in izgubljajo na pomenu. V Bolgariji delujejo administrativne regije, ki imajo imenovanega guvernerja, vendar je njihovo delovanje financirano in poverjeno s strani Vlade.

Po povprečni velikosti med občinami izstopa Republika Madžarska, kjer je vsako naselje svoja občina. Ostale države, ki sem jih obravnavala (Slovenija, Hrvaška, Poljska), imajo primerljivo povprečno površino občin. Hrvaška ima na občino manjše povprečno število prebivalcev, kar se je pokazalo kot posledica vojne in preseljevanja, v Dalmaciji pa na to vpliva tudi reliefna oblika (gostota).

V vseh državah obstoji tendenca k še večji drobitvi občin, tako je v Republiki Sloveniji število občin od leta 1994, ko je bilo 147 občin, naraslo v letu 2006 na kar 210.

Posebna oblika so mestne občine. V Sloveniji živi v mestih 1/3 prebivalcev, v republiki Madžarski pa v Budimpešti živi 1/3 vseh prebivalcev.

Organi lokalne samouprave so predstavniška in izvršna telesa.

Predstavniška telesa – sveti - so na prvi stopnji v občinah povsod voljeni direktno od prebivalcev.

Izvršni organ na prvi stopnji je voljen direktno, le na Hrvaškem občinski svet iz svoje srede izvoli načelnika.

Evropska listina lokalne samouprave v svojem 4. členu določa področje dejavnosti lokalne samouprave ter pogoje za izvajanje nalog na lokalni ravni. Listina določa, da morajo biti naloge lokalnih oblasti predpisane z ustavo in zakoni. Listina izrecno ne našteva nalog lokalnih oblasti, to področje prepusti v presojo in sprejem posameznim državam, kljub temu pa zahteva, da naj javne naloge izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (4/3člen). Pooblastila, ki so dana lokalnim oblastem, morajo biti popolna in izključna ter jih, če ni tako z zakonom določeno, ne more omejevati nobena

druga osrednja ali pokrajinska oblast. Za tista pooblastila, ki se na lokalno oblast prenesejo s strani osrednje ali pokrajinske oblasti, pa je potrebno dati lokalnim oblastem čim večjo svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram.

Viri financiranja lokalne samouprave so v vseh obravnavanih državah isti: lastni viri, deljeni davki (udeležba v centralnih davkih), namenske in nenamenske dotacije in zadolževanje.

Večina držav ima zakonsko predpisane vire financiranja lokalne samouprave. Na tem področju prihaja do nesoglasij in do zahtev občin, da same predpisujejo višino lastnih davkov.

Višina lastnih virov v prihodkih proračuna lokalnih samoupravnih enot so različno visoki: na Madžarskem tvorijo 25%, na Poljskem pa tudi do 45% občinskega proračuna.

Različna je tudi udeležba v deljenih davkih. Najvišja postavka v deljenih davkih je dohodnina, v Sloveniji je ta delež 35% zbrane dohodnine (65% je prihodek državnega proračuna), na Poljskem pa je ta delež višji in znaša 50%.

Večji znesek dotacij predstavlja tudi večjo odvisnost lokalnih oblasti od centralne oblasti, kar zmanjšuje njihovo samostojnost.

Namenske dotacije so odvisne od nalog, ki jih država prenese na lokalno samoupravo in jih tudi financira.

Sredstva za finančno izravnavo so posebna oblika financiranja lokalne samouprave. Namenjena so občinam, ki ne dosegajo določenega % kritja stroškov napram povprečju občin v državi. Delitev teh sredstev je stalen predmet sporov. Tako država podpira predvsem urbane občine, zato ruralne občine zahtevajo večja sredstva; Hrvaška ta sredstva namenja predvsem občinam, ki so v vojni utrpele večjo škodo.

V Sloveniji skoraj 2/3 občin prejema sredstva za finančno izravnavo. Leta 2003 bi brez teh sredstev od 193 občin preživel le 23.

Zadolževanje občin je v vseh državah omejeno: občine na Hrvaškem izdajajo lastne obveznice, vendar le s pristankom Ministrstva za finance, dolg pa lahko najamejo le za izgradnjo in vzdrževanje opreme. V Bolgariji občine krijejo deficit z izdajanjem obveznic in s tem na daljši rok še poslabšujejo svoje finančno stanje. Isti primer je tudi na

Poljskem: občine poslujejo deficitarno, za kritje deficita pa najemajo bančne kredite in izdajajo obveznice.

Občine na področju odhodkov niso povsem samostojne. Finance so važno poglavje lokalne samouprave, zato so skoraj v vseh državah sprejete mere za nadzor potrošnje, ki točno razmeji pristojnosti med državo in lokalno samoupravo. Ministrstvo za finance nadzira vse postavke prihodkov in odhodkov.

Občine želijo večjo samostojnost pri odločanju glede pobiranja davkov in pri porabi teh sredstev.

Velik problem lokalnih oblasti predstavlja dejstvo, da lokalne oblasti nimajo zadostnih ustreznih sredstev za izvajanje nalog, ki so jim dodeljene. S tem postanejo odvisne od centralne oblasti, saj jim le te dajejo pomoč v obliki nenamenskih, izravnalnih in namenskih dotacij. V večini držav predstavlja velik problem razdrobljenost občin. Občine so zaradi svoje majhnosti in omejenih sredstev finančno nesamostojne in se morajo za opravljanje določenih nalog povezovati v asociacije.

Povsod je prisoten problem, da centralne oblasti lokalnim oblastem poverijo v opravljanje določene naloge, hkrati pa jim ne dajo tudi ustreznih finančnih sredstev za njihovo izvajanje.

Cilj reform na tem področju je vzpodbuditi sodelovanje privatnega podjetniškega sektorja in prebivalcev. S tem bi zmanjšali finančni deficit, ki bremeni skoraj vse občine.

Samoupravne enote so samostojne oblasti, zato Evropska listina lokalne samouprave v svojem 8/2 členu določa, da je vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Ta nadzor izvajajo centralne oblasti – vlada in pristojna ministrstva.

V skladu z načelom vladavine prava in delitvijo oblasti med različnimi nivoji in zaradi zaščite pravic državljanov je med drugim utemeljen nadzor države nad delovanjem

lokalnih oblasti. Nadzor države je raznovrsten in poteka vzporedno na več področjih. (Lavtar, 2000: 130)

Na prvem mestu je nadzor zakonitosti delovanja organov lokalnih skupnosti. Skladnost lahko preverjajo državni organi na centralni ravni ter regionalni organi ali pa splošna ali specializirana upravna sodišča.

Druge vrste je finančni nadzor, ki pretežno zajema preverjanje skladnosti z računovodskimi standardi in javno finančnimi pravili. Opravljajo ga največkrat Finančna ministrstva ter Računsko sodišče. Finančni nadzor je možno prepustiti zunanjim neodvisnim specializiranim zasebnim organizacijam ali podjetjem.

Natančen sistem kontrole je vzpostavljen glede zakonitosti, pravilnosti, namenskosti in učinkovitosti izvajanja nalog, ki jih na enote lokalne samouprave prenese centralna oblast, ki tudi financira njihovo izvajanje. V večini držav ta nadzor izvaja vlada - pristojna ministrstva, ponekod pa tudi lokalne oblasti na višji ravni (Poljska vojvodstva in na Hrvaškem županije).

Na področju nadzora obstajajo med državami razlike v vzpostavljanju nadzornih organov: na Hrvaškem morajo občine, mesta in županije predhodno predložiti odlok v kontrolo pristojnemu organu v županiji (pročelniku). Le z njegovim pristankom lahko samoupravne enote izvršijo odlok. Ta postopek kaže na to, da na Hrvaškem upravni organi izvajajo nadzor nad dejavnostjo samoupravnih organov na vseh področjih. (Šeparovič, 2001: 91)

Strokovnjaki so mnenja, da mora Hrvaška še izpopolniti sistem nadzora lokalnih samoupravnih enot. (Medvedovič, 2002: 260)

V nekaterih državah prihaja do anomalije, da vlada in parlament lahko razpustita in razrešita voljene organe lokalne samouprave (Poljska, Hrvaška, Madžarska).

Ponekod obstajajo posebne kontrolne institucije, ki predstavljajo natančno izdelan kontrolni sistem. Tak primer je Poljska, ki je ustanovila Prizivne komiteje, ki obravnavajo spore med centralno in lokalno oblastjo. Ob ugotovljeni nepravilnosti lahko Prizivni komiteji podajo primer v reševanje Vrhovnemu administrativnemu sodišču. Na te odbore se lahko s pritožbo obrne tudi posamezen državljan, ki je v sporu z lokalno oblastjo.

Iz navedenih podatkov lahko sklepamo, da je usklajevanje lokalne samouprave z načeli Evropske listine lokalne samouprave še v postopku. Doseženi so že vidni uspehi, obstajajo pa tudi še pomanjkljivosti. Povsod so načela lokalne samouprave priznana v Ustavi in lokalni zakonodaji. Državljeni sodelujejo direktno v samoupravljanju na volitvah, z referendumom in zborih občanov. Prvi stopnji lokalne samouprave so poverjene izvirne samoupravne naloge, občinski svet so povsod voljeni. Upravni nadzor je usmerjen k skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Pomanjkljivosti so še na področju financ, kjer finančni viri niso v sorazmerju z nalogami, ki jih določata Ustava in zakon.

Druga stopnja lokalne samouprave še ni povsod izoblikovana. V državah, kjer je uvedena druga stopnja lokalne samouprave ta deluje le delno samoupravno, v večji meri le kot podaljšana roka centralne oblasti. Države delajo na tem, da regije opravljajo poleg nalog centralne oblasti tudi samoupravne naloge. Pravega navdušenja nad regijami pa ne kaže niti vlada niti občine, ker bi regijam morale prepustiti določena dela in jim za to tudi dodeliti ustrezna sredstva.

9. Viri in literatura

- Ananieva, N. (2001): » Local self-government in the republic of Bulgaria: From constitutionally proclaimed principles to effective actions«, Local Self Government and Decentralization in South- East Europe, str.249-272
- Alibegović, D.J. (2001): »Slovenia«, Financing local self government: case studies from Germany, Slovenia and Croatia, Friederich Ebert Stiftung, Zagreb, str.93
- Balas, G., Hegedus, J. (2001): »Local Self Government and Decentralization in Hungary«, Local Self Government and Decentralization in South- East Europe, str.37-74
- Bartoszewicz, M. (2001): Teritorial division of Poland, University of Wroclaw, Poland
http://www.balticdata.info/poland_politics_administration_local_self_government_summary.htm (22.4.2004)
- Brezovšek, M. (2005): »Velikost in naloge občin v Sloveniji«, Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji, str. 68-85
- Brezovšek, M. (1994): »Federalizem in subsidiarnost«, Teorija in praksa, Letnik 31, št. 1-2, str. 24-32, FDV.
- Čokert, A. (2003): Regionalizacija v Republiki Sloveniji, MNZ, Ljubljana
- Dimitrovska Andrews, K., Ploštajner, Z. (2001): »Local Government in Slovenia«, Local Self Government and Decentralization in South- East Europe, str. 9-35

- Fekete, E., Lados, M., Pfeil, E., Szoboszlai, Z. (2002): »Size of local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary«, Consolidation or fragmentation; The size of Local Governments in Central and Eastern Europe, str. 31-101
- Grafenauer, B. (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture, Pravna fakulteta, Maribor
- Haček, M. (2005): »Decentralizacija države in regionalizacija«, Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji, str. 86-104
- Haček, M. (2003) Raziskava: Regionalizacija Slovenije ob vstopanju in po vstopu v Evropsko Unijo, Mirovni inštitut, Ljubljana
- Haček, M. (2003): »Odnos med državo in lokalno skupnostjo v Republiki Sloveniji«, Globalizacija in državna uprava, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 219-233.
- Ivanov, S., Savov, E., Stanev, H., Tchavdarova, G. (2002): »Does Larger Mean More Effective; Size and functioning of Local Governments in Bulgaria«, Consolidation or fragmentation; The size of Local Governments in Central and Eastern Europe, str.167-217
- Koprič, I. (2002): »Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj«, Javna uprava, st 2, str.207-228.
- Lavtar, R. (2005): »Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave«, Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji, str. 130-149

- Medvedović, D. (2002): »Nadzor izvršne vlasti nad aktima predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj«, Javna uprava, št.2, str. 233-260
- Perko – Šeparović, I. (2001): »The reform of local self-government in Croatia«, Local Self Government and Decentralization in South-East Europe, str. 75-104
- Prašnikar, A. (2002): »Kdo in zakaj se boji in noče pokrajini«, Zbornik referatov, X.dnevi slovenske uprave, Portorož 2003, str. 307-320
- Regulski, J. (2003): Local Government reform in Poland:An insider story, Local Government and Public Service Reforme Initiative, Open society Institute-Budapest
- Rekhviashvili, I. (2000): »Case study on Hungary«, Decentralization Experience and Reforms, str. 1-9
http://www.lgi.osi.hu/publications/2000/25/chapter_8.PDF (16.5.2004)
- Ribičič, C. (1994): Centralizem zoper Slovenijo, ČZP Enotnost, Ljubljana
- Soos, G. (2002): Local Government Reforms and Capacity for Local Governance in Hungary, Tocqueville Research Center, Budapest
<http://www.t-rc.org> (14.5.2004)
- Soos, G., Kalman, J. (2002): »Country Report-Hungary, Report on the State of Local Democracy in Hungary«, The state of Local Democracy in Central Europe, str 15-105
- Swianiewicz, P., Herbst, M. (2002): »Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments«, Consolidation or fragmentation; The size of Local Governments in Central and Eastern Europe, str.219-292

- Sykora, L. (2000): »Hungary«, Regional Policy and planing in Transition States Of East Central Europe, Hungary
<http://www.natur.cuni.cz> (19.12.2004)
- Šmidovnik, J. (2001): Regionalizacija Slovenije, Zbornik referatov, VIII. dnevi slovenske uprave, Portorož 2001, Visoka upravna šola, str. 285-294
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Temesi, I. (2002): »Local Government in Hungary«, Local Governments in Central and Eastern Europe, str. 1-4
<http://www.lgi.osi.hu/lgi/publications/books/decentralization> (10.3.2005)
- Vlaj, S. (2005): »Lokalna samouprva v Sloveniji«, Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji, str. 25-42
- Vlaj, S. (2001): Lokalna samouprava s poudrkom na nčelu subsidiarnosti, Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani, Ljubljana
- Vlaj, S. (1998): Lokalna samouprava, občine in pokrajine, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Zoltan, T. (2003): Public administration, Reform plans in Hungary(2003-2006), Budapest
http://www.b-m.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozszol_cim (17.5.2005)
- Žagar, K. (2003): Lokalna samouprava:organizacija in funkcija (učno gradivo za udeležence seminarja), MNZ, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija

- (2003): Start of the fiscal Decentralization Process in Bulgaria, National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria.
<http://www.namrb.org/english/contents> (29.6.2004)
- (2003): »Predlog sistema financiranja pokrajin«, Regionalizacija v Republiki Sloveniji, MNZ, str. 47-55
- (2000): Structure and operation of local and regional democracy in Poland – Situation in 1999, Council of Europe, Strasbourg Cedex
- (2000): Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt, Council of Europe, Strasbourg Cedex
- (1999): Local governments in Hungary, Hungarian National Association of Local Governments, Budapest
- (1998) Porčilo: Recommendation on the situation of local and regional self-government in the Republic of Bulgaria, Congress of local and regional authorities of Europe, str. 13-17
http://www.coe.int/T/E/C/rae/_5_Texts/2._Adopted_texts/1._Recommendation
(7.9.2004)
- (1998): Structure and operation of local and regional democracy in Croatia – Situation in 1998, Council of Europe, Strasbourg Cedex
- (1997) Razprava: Development of local self-government – the prerequisite for development of the region and the community round table (Croatia), The Embassy of local democracy, Sisak

- (1997): Structure and operation of local and regional democracy in Bulgaria – Situation in 1996, Council of Europe, Strasbourg Cedex
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Hrvatski sabor, 10. travnja 2001, Zagreb, št. 01-081-01.1100/2
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatski sabor, 6.travnja 2001, Zagreb, št. 01-081-01-1101/2
- Bulgaria – Constitution, ICL, 12.07.1991, str 1-25
[http:// www.ICL/Bulgaria/Constitution](http://www.ICL/Bulgaria/Constitution) (14.4.2004)
- Local self-government and local Administration Act, Grand National Assembly, Promulgated State Gazette No. 77/17.09.1991. Amended, SG Nos.24,49&65/1995;122/1997;130&54/1998; 67&69/1999
- Evropska listina lokalne samouprave (št.122), Svet Evrope,15.10.1985, Strasbourg
- The constitutional court of the Republic of Bulgaria, The constitutional court of the Republic of Bulgaria
- (2003): Pokrajine, Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za lokalno samoupravo <http://www.mnz.si/163.php> (15.5.2004)
- (1999): Regional development Act, Minister of regional Development and Public Works, Promulgated SG, issue 26 of 23.03.1999, effective since 23.03.1999
<http://www.rec.org/REC/programs/tematics/CAPE/gualsrvy/localgov.htm> (15.8.2005)

- (2005): Zakon o lokalni samoupravi, Državni zbor Republike Slovenije,
št. 020-01/90-4/190
<http://www.ljubljana.si/file/529947/Zakon-o-lokalni-samoupravi.pdf> (8.11. 2005)