

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Petra Černetič  
Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**RAZMERJE MED DRŽAVO IN OBČINAMI PRI  
OPRAVLJANJU LOKALNIH NALOG V SLOVENIJI**

**DIPLOMSKO DELO**

Ljubljana, 2005

# KAZALO

<b>KAZALO</b> .....	<b>2</b>
<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2. POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE IN DRŽAVE</b> .....	<b>5</b>
2.1 OPREDELITEV POJMA .....	5
2.2 DRŽAVA IN LOKALNA SAMOUPRAVA .....	7
2.2.1 <i>Decentralizacija in dekoncentracija</i> .....	9
2.3 OBČINA – TEMELJNA SAMOUPRAVNA LOKALNA SKUPNOST .....	11
<b>3. PREGLED UREDITVE RAZMERJA MED DRŽAVO IN LOKALNO RAVNJO V IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH</b> .....	<b>12</b>
3.1 FRANCIJA .....	12
3.2 NEMČIJA .....	14
3.3 VELIKA BRITANIJA .....	17
<b>4. NORMATIVNA UREDITEV RAZMERJA MED DRŽAVO IN OBČINAMI V SLOVENIJI</b> .....	<b>19</b>
4.1 NASTANEK LOKALNE SAMOUPRAVE NA SLOVENSKEM.....	19
4.1.1 <i>Začetki in razvoj lokalne samouprave</i> .....	19
4.1.2 <i>Komunalni sistem v socialistični državi</i> .....	21
4.2 UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE PO OSAMOSVOJITVI.....	22
4.2.1 <i>Vsebina ustavnih določb</i> .....	23
4.2.2 <i>Zakonodaja s področja lokalne samouprave</i> .....	26
4.2.2.1 <i>Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)</i> .....	27
4.2.3 <i>Evropska listina lokalne samouprave</i> .....	28
4.3 NALOGE OBČINE .....	31
4.3.1 <i>Izvirne naloge</i> .....	33
4.3.2 <i>Prenesene naloge</i> .....	35
4.4 NADZOR NAD NALOGAMI OBČIN .....	36
4.4.1 <i>Nadzor nad izvirnimi nalogami</i> .....	36
4.4.2 <i>Nadzor nad prenesenimi nalogami</i> .....	37
4.5 FINANCIRANJE OBČIN.....	38
4.5.1 <i>Financiranje nalog občine</i> .....	39
<b>5. ORIS TRENUTNEGA RAZMERJA MED DRŽAVO IN OBČINAMI</b> .....	<b>41</b>
5.1 VELIKOST OBČIN .....	41
5.2 PRISTOJNOSTI OBČIN .....	47
5.2.1 <i>Katalog pristojnosti občin</i> .....	47
5.2.2 <i>Preglednica pristojnosti lokalnih skupnosti in države</i> .....	48
5.2.3 <i>Pristojnosti občin po funkcionalni klasifikaciji</i> .....	50
5.3 PROBLEMATIKA FINANCIRANJA OBČIN .....	53
<b>6. MESTO IN MESTNA OBČINA</b> .....	<b>56</b>
6.1 NALOGE MESTNE OBČINE.....	57
<b>7. POGLED NAPREJ: POKRAJINE</b> .....	<b>58</b>
7.1 RAZMERJE MED POKRAJINAMI IN OBČINAMI.....	59
7.2 NALOGE POKRAJIN .....	59

<b>8. SKLEP .....</b>	<b>65</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>67</b>
<b>PRILOGA .....</b>	<b>70</b>

## 1. Uvod

Lokalna samouprava je pojem, ki je v svetu poznan že dolgo časa, a je pravi razmah doživela šele v prejšnjem stoletju. Tudi v Sloveniji je prisotna njena tradicija; o lokalni samoupravi se tudi veliko govori in piše, a ponavadi ljudje ne vedo točno, kaj ta beseda predstavlja. V nalogi bomo zato na kratko predstavili razvoj slovenske lokalne samouprave od njenih začetkov v srednjem veku do zdajšnjih dni, saj poznavanje nastanka in razvoja bistveno olajša razumevanje današnjih težav in dilem, ki so prisotne v slovenski lokalni samoupravi. Veliko je bilo o tej temi že napisanega, a nas podrobneje zanima razmerje med državo in občinami pri opravljanju lokalnih nalog. Tu bo v ospredju predvsem normativna ureditev lokalne samouprave (razdelitev pristojnosti, financiranje, nadzor). V nalogi bomo namreč preverjali hipotezo, da je v zdajšnjem sistemu lokalne samouprave razmerje med državo in občinami urejeno neustrezno in potrebno sprememb.

»Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva« (Vlaj, 2004: 1). Ta opredelitev je le ena od mnogih, saj je avtorjev veliko, a ponavadi vsak predstavlja le svoj pogled. V nalogi bomo zato najprej razjasnili temeljne pojme, ki so pomembni za razpravo o lokalni samoupravi. S predstavitev ureditve v treh glavnih modelih lokalne samouprave bomo skušali približati pojem lokalne samouprave in predstaviti, kakšno je razmerje med državo in lokalno ravnanje v teh evropskih državah. V nadaljevanju bomo predstavili razvoj slovenske lokalne samouprave. Poudarek bo tudi na sprejemanju in predstavitvi same zakonodaje za področje lokalne samouprave, ki je bila sprejeta po osamosvojitvi in je v veliki meri v veljavi še danes. Pomembno vlogo ima Evropska listina lokalne samouprave, zato bomo podrobneje predstavili njena temeljna načela. Verjetno najpomembnejši dokument, ki ureja lokalno samoupravo pri nas, je Zakon o lokalni samoupravi, katerega bomo podrobno preučili. Posebna pozornost bo namenjena nalogam občin; kaj so njihove izvirne in prenesene naloge, ki jih morajo opravljati. Zelo pomembno vlogo ima tudi financiranje, zato bo temu namenjeno posebno poglavje. V Sloveniji se tudi nakazuje uvedba regij oz. pokrajin, le-tem bo namenjeno zadnje poglavje.

Na podlagi vseh podatkov bomo poizkusili izluščiti morebitne spremembe, ki bi bile potrebne v razmerju med državo in občinami, da bi slednje res lahko delovale v korist svojim občanom.

## 2. Pojem lokalne samouprave in države

### 1.1 Opredelitev pojma

Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je, da v teoriji ni enotne definicije, kot tudi ni njene enotne ureditve. Obstaja toliko opredelitev tega pojma, kot je avtorjev.

Potrebno se je zavedati dejstva, da je lokalna samouprava le ena izmed oblik samouprav, vendar je ta najvažnejša: to je teritorialna samouprava, katere glavna lastnost je, da zajema prebivalce določenega teritorija. Funkcionalna samouprava je druga pomembna oblika samouprave. Pri tej obliki samouprave je v ospredju dejavnost, ki jo opravljajo ljudje (glej Šmidovnik, 1995: 28).

Vendar, kaj samouprava sploh je?

Različni teoretiki opredeljujejo samoupravo kot posebno obliko oz. metodo upravljanja določenih zadev. Če pogledamo v preteklo stoletje, bomo našli definicijo Leonida Pitamica, ki je zapisal: »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave« (Pitamic, 1996: 396, 397). Samouprava torej zadeva določen krog ljudi ali, kot pravi Merkl, je »samouprava metoda upravljanja, ki priteguje k upravljanju tiste, ki se jih zadeve upravljanja tičejo« (Merkl v Šmidovnik, 1995: 28). Isti avtor tudi pojmuje samoupravo kot nasprotje od državne uprave: »pri državni upravi je državljan objekt upravljanja, pri samoupravi pa je subjekt upravljanja« (Merkl v Šmidovnik, 1995: 28).

Te opredelitve nakazujejo pomembno lastnost samouprave; to je aktivnost določenega dela prebivalstva, ki skrbi za svoje »samoupravljanje«.

Pojem lokalna samouprava pomeni več kot zgolj lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt; (lokalna) samouprava pa je pravno sistemska funkcija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Analitično gledano združuje torej pojem lokalne samouprave dve sestavini: sociološko sestavino – lokalno skupnost in pravnosistemska skupnost – (lokalno) samoupravo. (Šmidovnik, 1995: 27).

Lokalna samouprava je pojem, ki se nanaša na urejanje zadev krajevnega pomena. Zato je mogoče govoriti tudi o krajevni ali območni samoupravi. Javne zadeve lokalnega pomena se

rešujejo v lokalnih skupnostih, oblikovanih za ožje krajevno območje, na katerem živi omejeno število prebivalcev... Lokalna samouprava ima od države do države zelo različen položaj in pomen, utemeljena je na različnih izročilih, idejnih in teoretičnih temeljih. V vseh primerih služi zadovoljevanju potreb prebivalcev v ožjih krajevnih okvirih (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1999: 394).

Virant pa pravi: »Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države« (Virant, 2002: 161).

H. Peters opredeljuje komunalno samoupravo (kot glavno obliko lokalne samouprave) kot »tista dejavnost občine kot organizacije javnega prava, v okviru katere ta opravlja pod lastno odgovornostjo skupne zadeve lokalnega pomena« (Peters v Šmidovnik, 1995: 28).

V teh definicijah vedno znova najdemo lokalno skupnost kot osnovno celico, saj »lokalna skupnost označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi« (Grafenauer, 2000: 15).

Različno pojmovanje vsebine lokalne samouprave pa je odvisno predvsem od tega, kako imajo urejeno lokalno samoupravo v nekaterih najpomembnejših evropskih državah oz. katere so bistvene značilnosti te ureditev. Vseeno je za razpravo o lokalni samoupravi potrebno ugotoviti, katere so bistvene sestavine institucije lokalne samouprave, za katere bi lahko rekli, da so najbolj splošne oz. skupne različnim ureditvam (glej Šmidovnik, 1995: 28).

Lahko bi zapisali, da kljub velikemu številu različic o tem, kaj je lokalna samouprava, vseeno obstajajo neki bistveni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave.

Tako npr. J. Djordjević opredeljuje kot značilnost elementarne lokalne samouprave sledeče elemente:

- pravica lokalnega prebivalstva, da voli predstavniška telesa, ki imajo določene pravice odločanja (izvrševanje le-teh lahko poteka neposredno ali preko lastnih organov);
- ta telesa imajo stvarno in krajevno pristojnost (opravljajo določen krog zadev kot svojo oblast);
- pristojnost teh lokalnih organov (po vsebini in pooblastilih za izvrševanje) se tiče vprašanj, s katerimi se lahko dejansko in formalno vpliva na življenje lokalne skupnosti, kot tudi na njen razvoj (glej Šmidovnik, 1995: 28, 29).

Šmidovnik je glede na različne opredelitve teoretikov povzel, da so elementi samoupravnosti sledeči (Šmidovnik, 1995: 29):

- da so teritorialno določene in med seboj razmejene lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekt lokalne samouprave – npr. kot občine, pokrajine itd.; to je **teritorialni element samoupravnosti**
- da je tem skupnostim priznано delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev; to je **funkcionalni element samoupravnosti**
- da te naloge opravljajo člani skupnosti pod lastno odgovornostjo, in sicer bodisi neposredno ali po svojih organih, ki jih izvolijo; to je **organizacijski element samoupravnosti**
- da ima skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog; to je **materialno-finančni element samoupravnosti**
- da ima skupnost lastnost pravne osebe; to je **pravni element samoupravnosti**.

Vlaj pa tem elementom dodaja še **lokalno zavest**, kot pomemben faktor uresničevanja lokalne samouprave (glej Vlaj, 2004: 13).

»Lokalna samouprava je torej oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, ponavadi ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija, decentralizacija in demokratizacija« (Regionalizacija v RS, 2003: 10).

## 1.2 Država in lokalna samouprava

Zgodovinski pogled na pravice lokalnih skupnosti (npr. srednjeveških mest) nam odkrije pravi boj s fevdalnimi gospodi in vladarji za te pravice, ki so jih nato zapisali in potrdili v svojem statutu. Seveda so se statuti (s tem pa tudi pravice) med seboj razlikovali, čeprav so jih deloma tudi prepisovali.

V današnjih časih je v vseh sodobnih državah institucija lokalne samouprave sistemsko urejena z zakoni. Tako vsi novoustanovljeni subjekti (npr. občine) z aktom ustanovitve pridobijo vse elemente samoupravnosti povsem avtomatično (glej Šmidovnik, 1995: 30).

»To pomeni, da je ureditev vseh subjektov lokalne samouprave istega tipa enaka (na primer ureditev vseh občin ali vseh mestnih občin, pokrajin itd.)« (Šmidovnik, 1995: 30).

Položaj lokalne samouprave se torej pridobi z aktom države (ponavadi z zakonom). Ustava predstavlja pravni temelj lokalne samouprave, kjer pa so ponavadi opredeljeni le bistveni elementi lokalne samouprave; država oz. zakonodajalec se s tem zaveže, da bo na tej podlagi izdelal zakonska pravila za organizacijo in delovanje lokalnih samoupravnih skupnosti.

Ta pravila morajo biti enaka za vse istovrstne lokalne skupnosti. Prav zato je v vseh evropskih državah lokalna samouprava urejena z zakoni; prve zakone s področja lokalne samouprave najdemo v Evropi že v začetku 19. stoletja (glej Šmidovnik, 1995: 30).

Kot smo lahko ugotovili, je zakonska ureditev področja lokalne samouprave nujno potrebna, če želimo, da bi lahko ljudje oz. državljani uresničili to z ustavo zagotovljeno pravico. »Namen zakonskega urejanja lokalne samouprave torej ni omejevanje, pač pa omogočanje in tudi razvijanje lokalne samouprave na temelju lakoničnih ustavnih določb...« (Šmidovnik, 1995: 31).

Lokalna skupnost pridobi z aktom o ustanovitvi, poleg položaja samoupravnosti, tudi določen teritorij ter vse kakovosti lokalne samoupravne skupnosti, kot je določeno v zakonodaji posameznih dežel. »S tako ureditvijo sistema lokalne samouprave v sodobnih državah je opredeljen odnos med državo in lokalno samoupravo« (Šmidovnik, 1995: 31).

Tako postanejo razprave o tem, kaj je bilo prej oz. kdo ima prednost: država ali lokalna samouprava, popolnoma nepomembne, saj je v sodobni družbi država nosilec suverenosti in s tem »nad vsemi subjekti na svojem področju, vključno z lokalno in vsako drugo samoupravo... Sodobna država obvladuje ves državni teritorij in njena zakonodaja je obvezna za vse družbene subjekte« (Šmidovnik, 1995: 31).

Pogled v zgodovino nam sicer razkrije, da so lokalne skupnosti nastale pred državo oz. da so obstajale sočasno z njo brez trenj, kar pa se je v času prosvetljenega absolutizma spremenilo, saj je država povsod uvedla različne institucije in službe ter tako povezala teritorij v integralno celoto. Ob tem procesu je naletela na lokalno samoupravo v mestih, katero je vključila v svoj mehanizem javne uprave. Na tak način se je na evropski celini prekinil »naravni zgodovinski razvoj lokalne samouprave. Začel se je nov razvoj, tokrat pod okriljem države« (Šmidovnik, 1995: 32). Vseeno pa lahko prepoznamo značilnost oz. bistveni element



samouprave proti državni upravi v tem, da »ima samouprava določeno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti« (Grafenauer, 1997: 168).

Vendar je glede na razmere v sodobni družbi država edina zmožna vzpostaviti sistem (z zakonodajo) in ga realizirati na terenu ter zagotoviti njegov obstoj in funkcioniranje. »Država sicer lahko tudi omejuje in celo krši lokalno samoupravo, vendar je podvržena sankcijam, ki jih je sama določila za takšne kršitve« (Šmidovnik, 1995: 32). Ne smemo pa tudi zanemariti dejstva, da je državna oblast nedeljiva, »saj v državi ne more obstajati hkrati več suverenih državnih entitet« (Šturm, 1998: 24). Zato obstaja načelo delitve oblasti, katerega poglobitveni namen je ta, »da trajno zagotavlja z ustavo zagotovljene individualne pravice in temeljne svoboščine nasproti izvrševanju državne oblasti« (Šturm, 1998: 25). In lokalna samouprava je bistveni varuh teh pravic in svoboščin.

V tabeli 2.1 lahko vidimo, katere se bistvene značilnosti oz. razlike med državno upravo in lokalno samoupravo.

**Tabela 2.1:** Med državno upravo in lokalno samoupravo

DRŽAVNA UPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija
Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti	Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev
Izvrševanje pooblastil na oblasten način - s pomočjo državne prisile	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: Žagar (2003): Lokalna samouprava – organizacija in funkcija. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.

### 2.2.1 Decentralizacija in dekoncentracija

Pojem **decentralizacije** se je razvil v okviru evropske kontinentalne teorije, ki pod tem pojmom obravnava lokalno samoupravo. »Pri decentralizaciji se prenašajo naloge z države na

druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so (razmeroma) samostojne« (Šmidovnik, 1995: 33). V nemški pravni teoriji se govori o t. i. decentralizaciji s pomočjo samouprave (Dezentralisation durch die Selbstverwaltung).

Osnovna ideja teorije o decentralizaciji je ta, da je celotna sfera oblasti enotna (to predstavljajo centralni državni organi), vendar pa država del oblasti oz. del javnih nalog, ki so lokalnega pomena (t. i. lokalne zadeve), poveri lokalnim samoupravnim skupnostim, ki naj bi načeloma te naloge opravljale samostojno (s svojimi organi in sredstvi), a vseeno pod nadzorom centralnih državnih organov. Tu govorimo o lastnih oziroma samoupravnih nalogah lokalnih skupnosti (glej Šmidovnik, 1995: 31, 32). »Pomembno pri decentralizaciji je, da opravljajo lokalni organi oblasti te funkcije kot svoje in pri tem niso odgovorni ali odvisni od centralnih organov« (Kocjančič, 2003: 62).

Od decentralizacije se pričakujejo predvsem naslednje prednosti (Pusić v Grah, 1998:19):

- a) preprečevanje koncentracije politične moči ,
- b) lokalizacija političnih konfliktov,
- c) sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja v sferi avtonomnih lokalnih interesov,
- d) izboljšanje kvalitete služb, zaradi pritiska lokalnih potreb.

Lahko torej rečemo, da »z decentralizacijo se doseže večja racionalnost in učinkovitost upravljanja« (Virant, 2002: 101).

Administrativna decentralizacija oz. **dekoncentracija**, kot se ta institut imenuje v francoski pravni teoriji, je v tem, da se v državi organizirajo nižja oblastva na srednji in lokalni ravni, ki od centralnih državnih oblastev dobijo samostojna upravna pooblastila za odločanje (glej Šmidovnik, 1995: 33). Ponavadi se te izpostave organizirajo tam, kjer se zadeve najlažje opravljajo, saj se »upravna decentralizacija izvede zgolj z namenom povečati racionalnost in učinkovitost upravnega sistema« (Virant, 2002: 101). Bistveno je, da »decentralizacijo, ki je izrazito političen proces, moramo ločiti od dekoncentracije, ki je v bistvu organizacijsko – tehnični ukrep« (Rakočević, 1994: 62).

Poseben primer pa je britanska lokalna samouprava (Local Government), ki je ni mogoče razlagati s teorijo o decentralizaciji. V Angliji namreč ni nikoli prišlo do podreditve lokalnih skupnosti oz. do ostrega nasprotovanja med lokalno samoupravo in državno oblastjo. Lokalne skupnosti so si skozi čas pridobivale pravice in samostojen položaj v strukturi oblasti, kar je bilo potrjeno z znamenitimi listinami (npr. Magna Carta iz leta 1215). Britanska lokalna samouprava je torej nastala postopoma po naravni poti, zato se tudi šteje kot izvorna institucija (glej Šmidovnik, 1995: 34).

V Evropi lahko torej govorimo o dveh temeljnih konceptih lokalne samouprave. Prvi je kontinentalni koncept, ki temelji na načelu decentralizacije, drugi pa je britanski, ki obravnava lokalno samoupravo kot izvorno institucijo. Čeprav morda izgleda, da sta si koncepta popolnoma nasprotna, lahko vseeno v duhu današnjega časa najdemo skupne točke (sodobne družbe imajo podobne probleme, ki jih je potrebno tudi reševati na podoben način). Tudi funkcije države in lokalnih skupnosti se vedno bolj izenačujejo, posledično pa tudi razmerja med njimi. Prihaja torej do vedno večje harmonizacije sistemov (zlasti v državah EU), a vseeno ne gre pričakovati poenotenja različnih ureditev, saj se razlike kažejo pri vseh bistvenih elementih, ki sestavljajo pojem lokalne samouprave (glej Šmidovnik, 1995: 35). Za sistematično obravnavo vprašanj s področja lokalne samouprave je potrebno poznavanje glavnih evropskih modelov, ki so imeli in še imajo največji vpliv na druge ureditve v Evropi in svetu. Gre zlasti za francoski, nemški in britanski model lokalne samouprave (glej Šmidovnik, 1995: 36). Za lažje razumevanje in primerjavo s slovensko ureditvijo lokalne samouprave so kasneje v nadaljevanju predstavljene glavne značilnosti zgoraj naštetih modelov.

### **1.3 Občina – temeljna samoupravna lokalna skupnost**

Najbolj pogosta definicija občine, ki jo zasledimo v literaturi, pa tudi v 2. členu Zakona o lokalni samoupravi, pravi, da je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost.

V tej definiciji so zajete tri bistvene sestavine, ki so značilne za občino:

- občina je najpomembnejši tip (oblika) lokalne samouprave;
- oblikovana je na podlagi naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti;
- ima položaj samoupravnosti (vsebina je določena z zakonodajo).

Lokalna skupnost je naravna skupnost, ki obstaja in na nek svojstven način deluje ne glede na njen organizacijski status. Kljub temu je status neodvisnosti (avtonomije) velikega pomena za lokalno skupnost, ker v veliki meri pomaga pri izvajanju njenih funkcij. Občina se je v srednjeveških mestih rodila ravno iz želje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti. Občine so bile pravno institucionalizirane šele v začetku 19. stoletja. Vse do tedaj so namreč država in lokalne skupnosti živele ena ob drugi brez srečevanj. Ob nastopu prosvetljene države pa je le-ta ves državni teritorij prepredla s svojimi uradi in službami ter ob tem

odpravila vse oblike fevdalne oblasti, kot tudi takratne teritorialne samouprave (glej Šmidovnik, 1995: 63 – 65).

Tako je šele v začetku 19. stoletja (na evropskem kontinentu) prišlo do ponovnega vzpostavljanja lokalne samouprave, tokrat na podlagi ideje o državni decentralizaciji in državne zakonodaje. Lokalna samouprava naj bi dopolnila mrežo državne oblasti v najnižjih teritorialnih enotah, kjer bi bila bolj učinkovita na terenu kot centralna državna oblast, ki je večini ljudi oddaljena in brezosebna. Država je tako institucionalizirala lokalno samoupravo, a so občine vseeno v veliki meri ohranile svojo naravno bistvo lokalne skupnosti, tako v teritorialnem kot funkcionalnem smislu; država jih je le postavila v svoj sistemski okvir in jim dal svoj pečat. Mreža občin je bila večinoma oblikovana na mreži cerkvenih župnij, ki so bile oblikovane po lokalnih skupnostih. Občina ni umeten produkt, ali, kot pravi francoski teoretik Laubadere: »Občina ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju« (Laubadere v Šmidovnik, 1995: 65).

Občina ima dolgo zgodovino obstoja (ne nujno pod tem imenom) in, kot piše Vavpetič, je »občina najbolj približana teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakodnevnega sožitja med ljudmi« (Šmidovnik, 1995: 65).

### **3. Pregled ureditve razmerja med državo in lokalno ravno v izbranih evropskih državah**

#### **3.1 Francija**

Francoski model lokalne samouprave temelji na teoriji o decentralizaciji, ki je rezultat francoskih političnih doktrin. Ta model obstaja iz časa francoske revolucije in Napoleonovega cesarstva. Prvi zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet 1789 in je pomenil revolucionaren prelom s fevdalno zgodovino, torej z vsemi oblikami teritorialne samouprave, ki je izvirala iz srednjeveške fevdalne ureditve (glej Šmidovnik, 1995: 37).

V Franciji je (tako kot drugje v Evropi) pred revolucijo obstajala komunalna samouprava v srednjeveških mestih. Na širših regionalnih območjih so sicer obstajale težnje po decentralizaciji, a spričo dejstva, da je Francija klasična centralistična država, se niso mogle uveljaviti.

S francosko revolucijo se je izenačil pravni status vseh občin. Od takrat imajo vse francoske občine, ne glede na velikost in tip (mestne, podeželske), enoten pravni status in enotno ureditev. Za Francijo torej lahko rečemo, da je tipična dežela z enotipno občino (glej Šmidovnik, 1995: 37, 38).

Oblikovanje departmajev je bil drug važen ukrep revolucije. Francoski departma se je izkazal kot posrečena organizacijska oblika, kjer sta združeni in sodelujeta državna uprava in lokalna samouprava. Postal je vzor za podobno organiziranost tudi v drugih evropskih državah (npr. za nemške okraje, italijanske province, švedske lane itd.), vendar je v francoskem departmaju težišče še vedno ostalo na državnih zadevah, medtem ko se je v nekaterih drugih deželah to težišče že pomaknilo bolj v smeri lokalne samouprave (glej Šmidovnik, 1995: 38, 39).

Tako so občine (kasneje pa tudi departmaji) po konceptu decentralizacije pridobile določeno področje samouprave, in sicer področje lokalnih zadev (affaires locales) na katerem samostojno odločajo in opravljajo svoje naloge; država ima nad njimi le nadzor, ki ustreza pojmovanju državne decentralizacije (glej Šmidovnik, 1995: 39).

»Za francoske občine velja klavzula o njihovi univerzalni pristojnosti v lokalnih zadevah; pristojne so za vse, kar je mogoče šteti kot lokalne zadeve« (Šmidovnik, 1995: 39). Vendar pa francoski model lokalne samouprave velja za model, ki ima sorazmerno ozko delovno področje nalog, saj centralistična ureditev francoske države ni naklonjena prenašanju dela svojih nalog na lokalne skupnosti, kot to lahko zasledimo v drugih modelih lokalne samouprave (npr. v nemškem). Če država že prenaša svoje naloge na lokalne skupnosti, jih že v osnovi prenese v njihovo izvirno pristojnost, kar izraža tudi idejo teorije decentralizacije, da lokalne skupnosti niso izvirni nosilci svojih pooblastil, ampak so jim le-ta dana od države. Lokalne skupnosti se pojmujejo kot del širšega državnega organizma, znotraj katerega so poseben, razmeroma samostojen sektor, ki pa ne izključuje nadzora nad njimi, pač pa je ta oblika nadzora precej specifična. Teritorialna podoba Francije je zelo razdrobljena. Ima namreč več kot 36.000 občin, od tega jih ima 28.000 občin manj kot 500 prebivalcev, obstajajo pa celo občine, ki nimajo prebivalcev (so nenaseljene, ostalo je le določeno občinsko premoženje). Na drugi strani imamo občine – mesta, ki imajo milijonsko prebivalstvo. Prav zaradi takšnih ekstremov je Francija »še vedno najbolj klasičen primer naravnega oblikovanja občin po načelu: eno naselje ena občina« (Šmidovnik, 1995: 40).

V tabeli 3.1 lahko podrobneje vidimo, kakšna je teritorialna podoba Francije.

**Tabela 3.1:** Struktura regionalne in lokalne samouprave v Franciji

TIP LOKALNE, REGIONALNE SKUPNOSTI	ŠTEVILO
Regije	26 (od tega štiri prekomorske)
Departmaji	100 (od tega štirje prekomorski)
»Združene občine«	16.352
Občine	36.559

Vir: Kenk (2003): Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. FDV, Ljubljana.

Razmah reorganizacijskega gibanja, ki je v preteklih desetletjih zajel vso zahodno Evropo, je v Franciji pustil le manjše spremembe v delovanju organov lokalnih skupnosti in nekatere nove oblike državnega nadzora nad lokalnimi skupnostmi. Ravno to dogajanje nam kaže, kako močno je francoska lokalna samouprava zasidrana v dejanskem in političnem življenju države, kljub njenemu sorazmerno šibkemu položaju v političnem sistemu države.

Francozi si namreč ne pustijo odvzeti svojih občin, saj jim le-te pomenijo pomembno oporo za ali proti državi in njeni politiki, kljub dejstvu, da je veliko občin zelo majhnih in nebogljenih po svojih zmogljivostih. Želja po ekonomičnosti in racionalnosti v delovanju občin je privedla do povezovanja občin v medobčinske organizme (sindikati občin, distrikti in mestne skupnosti) (glej Šmidovnik, 1995: 40 – 42).

Kljub temu dejstvo, da je Francija centralistična država, nakazuje, da komunalna samouprava že zaradi sistemskih razlogov ne more imeti tolikšne teže, kot jo ima v decentraliziranih državah, a vseeno bi bilo napačno sklepati, da lokalna samouprava v Franciji ni pomembna oz. zasidrana med prebivalstvom. Končno lahko veliko število majhnih občin pripomore k široki udeležbi v političnem življenju lokalnih skupnosti (glej Šmidovnik, 1995: 43).

## 3.2 Nemčija

V nemških deželah je bila, tako kot v Franciji, samouprava razvita že v srednjeveških mestih, od 12. stoletja pa tudi na podeželju (a manj razvita), vendar je absolutistična država kasneje te komunalne svoboščine mest omejila ali pa jih povsem odpravila (glej Šmidovnik, 1995: 43).

Za nastanek nemške lokalne oz. komunalne samouprave lahko štejemo začetek 19. stoletja, njen idejni oče pa je baron Von Stein, ki je želel vzpostaviti lokalno samoupravo kot »politično sredstvo, s katerim bi lahko mobiliziral množice meščanstva, da bi sodelovale pri upravljanju javnih zadev« (Šmidovnik, 1995: 44). S takšno ureditvijo bi premostili prepad med družbo in državo v absolutistični državi.

Weimarska ustava iz leta 1919 je bila prvi enotni dokument, ki je postavil določena pravila glede komunalne samouprave, njegovo pomembnost pa teoretiki vidijo predvsem v tem, da komunalni samoupravi zagotavlja ustavnopravno garancijo. Temeljna načela o lokalni samoupravi, ki pa so zelo skopa, vsebuje temeljni zakon (Grundgesetz) iz leta 1949, ki velja kot začasna ustava Zvezne republike Nemčije.

V nemški pravni teoriji v zadnjih desetletjih prevladuje pojmovanje, da vse naloge lokalnih skupnosti izvirajo iz državne oblasti. Ta ideja decentralizacije se kaže v dejanskem odnosu med sodobno državo in lokalno samoupravo, saj je dejansko država tista, ki ureja sistem lokalne samouprave; država ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti. Država mora po temeljnem zakonu zagotoviti obstoj lokalne samouprave, a to ne pomeni, da s svojo zakonodajo ne more ožiti ali širiti prostora lokalne samouprave. Zakonodajalec mora spoštovati avtonomijo lokalnih skupnosti, ki načeloma same urejajo svoje zadeve (lastne naloge), glede drugih nalog pa ima neomejene možnosti, ker gre pač za državne zadeve, ki jih sicer opravljajo lokalne skupnosti (prenesene naloge). Za razliko od francoskega modela ima nemški model zelo raznovrstne lokalne skupnosti, čeprav ima tudi ta model v osnovi le dvoje lokalnih skupnosti: občino (Gemeinde) in okraj (Landkreis), v nekaterih večjih deželah pa poznajo tudi tretjo raven lokalne samouprave, ki je sicer v okviru državne teritorialne enote vladnega okrožja (Regierungsbezierk) in ima zaenkrat naloge le na področju zdravstva in socialnega varstva (glej Šmidovnik, 1995: 46 - 48).

**Tabela 3.2:** Struktura regionalne in lokalne samouprave v Nemčiji

TIP LOKALNE, REGIONALNE SKUPNOSTI	ŠTEVILO
Dežele	16
Okraji (Kreise)	426
Občine	16.068
Mesta izven okrajev	117

Vir: Regionalizacija v RS (2003). MNZ, Ljubljana.

Obseg nalog nemških občin je dosti večji kot velja za francoske občine, saj po deželnem zakonu o občinah velja načelo univerzalne pristojnosti glede vseh javnih zadev. Občine so torej načeloma pristojne za izvajanje vseh javnih nalog na svojem področju (glej Šmidovnik, 1995: 48, 49).

»To pomeni, da načeloma niso pristojne le za lokalne zadeve, kakor to velja za francoske občine, pač pa tudi za zadeve širšega, tudi državnega pomena, kolikor pač zakon posamezne zadeve ne prisodi drugi lokalni skupnosti ali državi sami. Dejansko je zakon tisti, ki razmejuje delovno področje občine v razmerju do države in okrajev – po presoji parlamenta, kaj je lahko stvar občinske samouprave – izhajajoč iz navedenega širokega koncepta o funkcijah občine« (Šmidovnik, 1995: 49).

V praksi nemške občine opravljajo večinoma lokalne zadeve, odstotek prenesenih državnih zadev pa je velik predvsem v mestnih občinah in v okrajih (glej Šmidovnik, 1995: 49).

Nemška občina ima tri področja nalog, od katerih kar dve področji temeljita na državni zakonodaji, kar kaže, da je v nemški model lokalne samouprave integriran močan tok prenašanja državnih nalog na lokalne skupnosti. »To je tok dejavne decentralizacije; v enem delu tega toka prehajajo zadeve v izvorno (lastno) pristojnost lokalnih skupnosti, v drugem delu pa v njihovo preneseno pristojnost« (Šmidovnik, 1995: 50).

Vendar se v praksi tudi prenesene zadeve vedno bolj obravnavajo kot lokalne, ponekod postajajo vse naloge lokalnih skupnosti njihove lastne naloge. Ravno na tem področju lahko vidimo, da je nemška občina funkcionalno zelo povezana z državo (Nemčija je dežela decentralizacije), za razliko od francoske občine, kar pa je posledica centralistične ureditve države. Načelo o enotnosti vse uprave v posameznih teritorialnih enotah, ki velja v Nemčiji, pomeni, da naj bi (po možnosti) vse upravne naloge na terenu izvajala ena sama teritorialna skupnost, kar je na krajevnem nivoju občina, na širšem teritorialnem območju pa okraj. Tu gre torej za dejansko prizadevanje za uveljavitev t. i. sistema enojnega upravnega tira, ki, za razliko od dvojnega ali trojnega upravnega tira, teži k racionalizaciji upravnega poslovanja z združevanjem teh tirov kolikor je le mogoče pod eno streho – občinsko. Taka ureditev pa prispeva h krepitvi lokalne samouprave in ji tudi daje večji družbeni pomen.

Svojo majhnost in nesposobnost opravljanja nalog, za katere so pristojne, nemške občine rešujejo z združevanjem v t. i. urade (Aemter). Uradi so zveze občin, ki so podobne francoskim sindikatom občin, z lastnostjo pravne osebe. Naloge, ki jih opravljajo za povezane občine, so predvsem tehnične in administrativne narave, poleg tega zaposlujejo strokovno



osebje, ki si ga posamezne majhne občine ne bi mogle privoščiti (glej Šmidovnik, 1995: 50, 51).

Za nemški model lokalne samouprave lahko trdimo, da mu njegova organizacijska in teritorialna struktura omogočata dovolj učinkovito in racionalno delovanje lokalnih skupnosti. Tudi zaradi svoje dolge zgodovinske tradicije je nemška lokalna samouprava močno vplivala na ureditve lokalne samouprave v sosednjih deželah (zlasti Srednje Evrope) (glej Šmidovnik, 1995: 50 - 52).

### **3.3 Velika Britanija**

Zgodovinsko gledano je lokalna samouprava najbolj zakoreninjena v Angliji, saj se je tam nepretrgano razvijala osem stoletij in bila veskozi bistvena sestavina angleške politične in državne strukture. V angleški zgodovini lahko sledimo neprekinjenemu boju med kraljem (centralna oblast) in plemstvom, ki se je borilo za oblast v svojih fevdalnih lokalnih enotah – grofijah (counties). Tudi težnje srednjeveških mest (boroughs) so bile podobne; kot povsod v Evropi. Posebno vlogo ima v Angliji parlament. V 14. stoletju se je le-ta razcepil v dva doma – dom lordov (House of lords) in spodnji dom (House of commons). S tem se je končal kraljevi absolutizem, saj je bil kralj od takrat naprej vezan na spodnji dom pri predpisovanju davkov in sprejemanju zakonov, lokalne skupnosti pa so bile s tem neposredno vključene v parlamentarni sistem Anglije (glej Šmidovnik, 1995: 52 – 55).

V Angliji je tako nastala posebna povezanost med centralno državno oblastjo in lokalnimi skupnostmi, saj je obveljalo načelo, »da so vse funkcije države, ki jih ta opravlja navznoter, to je celotna notranja uprava v najširšem pomenu besede, v rokah lokalnih skupnosti in s tem torej – lokalna samouprava – Local Government. Država, kot suverena centralna oblast, lahko izvaja svoje naloge le prek lokalnih skupnosti« (Šmidovnik, 1995: 55).

Vsebina lokalne samouprave je izvajanje zakonov; pri oblikovanju le-teh pa lahko sodelujejo same lokalne skupnosti. Večina teh zakonov je individualne narave, saj so izdane za potrebe posameznih lokalnih skupnosti (na njihovo zahtevo oz. predlog). Moč parlamenta se je še naprej krepila, z znanim dekretom Bill of Rights (1689) pa je nanj prešla zakonodajna funkcija v celoti. S tem je tudi postal edina vrhovna instanca lokalne samouprave v Angliji.

Skozi nadaljnji razvoj lokalne samouprave so se pojavile težave. Lokalna samouprava je postajala vedno bolj zapletena, celo kaotična. Po reorganizaciji leta 1972 pa je bil sistem lokalne samouprave postavljen na dva nivoja: na distrikte in mesta (prvi nivo) in na grofije

(drugi nivo), ki so imele jasno razmejene pristojnosti. Kljub manjšemu številu grofij je teža britanske lokalne samouprave ravno na grofijah (kot širših lokalnih samoupravnih skupnostih), kar kaže podatek, da 75 % vseh stroškov lokalnih skupnosti porabijo grofije, le 25 % pa distrikti. Britanske lokalne skupnosti so hkrati avtonomni subjekti lokalne samouprave in izvršilni organi državne oblasti. Dolgo časa so bili edini izvrševalci državne oblasti, saj so se šele v zadnjem stoletju nekateri (novejši) resorji začeli oblikovati svoje izvršilne enote na terenu (npr.: za zdravstvo, javni promet, ceste, energetiko, socialne zadeve itd.) (glej Šmidovnik, 1995: 55 – 59).

Logični zaključek je, da »v britanski lokalni samoupravi ni delitve na lokalne in državne in tudi ne na lastne in prenesene zadeve; vse njihove zadeve oziroma naloge so istovrstne javne naloge; vse temeljijo na zakonih ... v tej ureditvi ne poznajo pravne domneve o univerzalni pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, kakor to velja za lokalne skupnosti na evropski celini; britanske lokalne skupnosti si ne morejo same določati nalog na nobenem področju...« (Šmidovnik, 1995: 59).

Zato v Angliji tudi ne morejo obstajati lokalne skupnosti tipa dvoživke (kot sta npr. francoski departma ali nemški okraj), v katerih se povezujejo država in lokalna samouprava. Vse britanske lokalne skupnosti so iste narave in vse povezave z državo morajo teči neposredno med temi skupnostmi in državnimi ministrstvi. Ob tem si tudi lahko predstavljamo težnjo centralne oblasti po zmanjšanju števila lokalnih skupnosti, saj jih drugače ne bi bilo možno obvladovati.

Bistvo britanske lokalne samouprave je torej bolj v političnih elementih vladanja v lokalnih skupnostih. To se kaže že v samem pojmu »Local Government«, kjer je bolj v ospredju lokalna demokracija (local democracy) kot pa lokalno upravljanje. Za britansko lokalno samoupravo lahko zapišemo, da je bila močna takrat, ko je bila politična teža lokalnih skupnosti v odnosu do centralne oblasti velika. V zdajšnjih časih pa centralna oblast nastopa s svojimi službami, organi in zakonodajo na celotnem teritoriju države in vseh družbenih področjih, prostor lokalnih skupnosti pa je vedno bolj omejen in nepomemben (glej Šmidovnik, 1995: 59 - 61).

Zaključimo lahko z mislijo oksfordskega profesorja dr. Nevila Johnsona, ki ugotavlja: »Izključno politični pojem Local Government zagotavlja dandanes angleškim lokalnim skupnostim veliko manj avtonomije (samouprave), kot jo lahko zahtevajo zase nemške občine in okraji na podlagi svoje samoupravne tradicije, čeprav so ti zmeraj priznavali, da so le del širšega pojma države« (Johnson v Šmidovnik, 1995: 62).

**Tabela 3.3:** Struktura regionalne in lokalne samouprave v Veliki Britaniji

TIP LOKALNE, REGIONALNE SKUPNOSTI	ŠTEVILO
Okrožja	56
Distrikti	482

Vir: Regionalizacija v RS (2003). MNZ, Ljubljana.

## **4. Normativna ureditev razmerja med državo in občinami v Sloveniji**

### **4.1 Nastanek lokalne samouprave na Slovenskem**

#### **4.1.1 Začetki in razvoj lokalne samouprave**

Zgodovina lokalne samouprave na območju Slovenije sega globoko v srednji vek. Prve oblike samouprave (avtonomije) so se razvile, tako kot v drugih evropskih deželah, v srednjeveških mestih. Lokalna oz. komunalna samouprava je bila na slovenskem območju, vsaj v glavnih potezah, podobna samoupravi v bližnjih italijanskih ali nemških mestih, kar je v veliki meri posledica razvoja prometa in trgovanja (glej Šmidovnik, 1995: 145).

V notranjosti dežele so se razvila mesta in trgi na trgovski podlagi. Večina slovenskih mest si je mestne pravice pridobila v 13. stoletju, nekatera pa tudi kasneje v 14. in 15. stoletju. V poznem srednjem veku so tudi na agrarnem podeželju nastajali skromni zametki lokalne samouprave. Tako imenovana soseskina ali vaška samouprava se je razvijala na skupnih gospodarskih potrebah podložniške vasi. Glede na to, da je bila temeljni gospodarski element vaške samouprave pašna živinoreja, so na skupnih sestankih odločali predvsem o uporabi skupnih pašnikov, o vzdrževanju poti, o vzdrževanju napajališč, o popravilu plotov itd. (glej Šmidovnik, 1995: 145 - 147).

Mestna in vaška srednjeveška samouprava na Slovenskem je bila zelo podobna tistim v zahodni in srednji Evropi. Tudi tukaj jo je namreč zatrl državni absolutizem, ki je v 18. stoletju po vsem državnem ozemlju vpeljal svojo upravno organizacijo in na ta način izpodrinil tako fevdalce kot avtonomna mesta. Na območju Avstrije so se ustanovile kresije (okrožni uradi), ki so predstavljale državno upravno oblastvo na srednji deželni stopnji, v

njihovem okviru so se oblikovali okraji, kasneje pa tudi upravne (državne) občine, ki so predstavljale najnižjo upravno enoto absolutistične države. Za te enote lahko rečemo, da niso imele nobene samouprave. Okraji so bili tako pristojni v prvi vrsti za vojaški nabor (za nastajajočo stalno vojsko), poleg tega so opravljali še druge splošno upravne zadeve, pa tudi davčne zadeve in civilno sodstvo, ki v tistem času še ni bilo ločeno od uprave (načelo delitve oblasti) (glej Šmidovnik, 1995: 146, 147).

Politične samoupravne občine so bile v Avstrije uvedene šele po marčni revoluciji leta 1848, ko je bil tudi odpravljen sistem zemljiškega gospostva. Takoj po sprejemu marčne ustave leta 1849 je cesar podpisal začasni zakon o občinah. Občine so tako dobile samoupravo na področju upravljanja občinskega premoženja, glede skrbi za varnost ljudi in premoženja, skrbi za občinske ceste in poti, glede živilskega nadzora, zdravstvene policije in še nekaterih zadev. Hkrati so bile na njih prenesene tudi nekatere državne zadeve. Občine so bile majhne in so se približno pokrivalo s cerkvenimi farami. Zakon iz leta 1862 je tudi dopuščal možnost ustanovitve lokalne samouprave na višjem teritorialnem nivoju – med krajevnimi občinami in višjimi teritorialnimi enotami države, na nivoju okrajev bi uvedli izvoljena lokalna predstavništva. Kljub utemeljenim razlogom ideja o tem ni prodrla dalje (glej Šmidovnik, 1995: 148, 149).

Vidovdanska ustava iz leta 1921 je postavila načela nove ureditve države, s tem pa tudi lokalne samouprave. Vzpostavitev lokalne samouprave je bila predvidena na treh ravneh; v občini, v okraju in v oblasti. Banovinska samouprava (iz leta 1929) se je izražala v posebnem proračunu in uslužbencih, ni pa imela izvoljenih predstavništev. Zakon o občinah iz leta 1933 je spet vpeljal sistem volitev občinskih organov, postavil pa je tudi merilo, da mora imeti občina najmanj 3000 prebivalcev, kar je povzročilo veliko združevanje (komasacijo) občin, čeprav združevanje ni bilo v celoti izpeljano. Poseben zakon o mestnih občinah je leta 1934 priznal obstoj nekdanjih statutarnih občin, ki so imele poseben režim, saj so poleg lastnih zadev opravljale tudi prenesene državne zadeve (to so bila pri nas mesta Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj).

Za sistem jugoslovanske občinske samouprave lahko zapišemo, da je bil tako po vsebini kot po ureditvi zmes nemškega in francoskega modela lokalne samouprave. Francoski model se je kazal predvsem v razmeroma omejeni samoupravi z močnim državnim nadzorom ter v močni vlogi župana, vpliv avstrijsko-nemške ureditve pa je izražal poseben režim mestne samouprave, kar je zahodni del države prenesel s seboj v novo državo (glej Šmidovnik, 1995: 149–151).

#### 4.1.2 Komunalni sistem v socialistični državi

Leta 1918 je razpadla država Avstro-Ogrska, nastala je nova država Jugoslavija, ki ni bistveno vplivala na delovanje lokalne samouprave. Z nastankom socialistične Jugoslavije leta 1945 pa so se zgodile temeljite spremembe tako na področju lokalne samouprave kot v celotnem političnem sistemu države. Jugoslavija je prišla v sovjetsko vplivno cono in posledično v območje sovjetske politične ureditve, kar je oddaljilo lokalno samoupravo od evropske zamisli o lokalni samoupravi. Model državne oblasti je v bistvu temeljil na načelu enotnosti oblasti; oblast je bila na vseh nivojih hierarhično podrejena centralnim državnim organom. Tako so bili lokalni organi oblasti zgolj izpostave centralne oblasti v lokalnih enotah (glej Šmidovnik, 1995: 151, 152).

Jugoslavija je postavila za vodilno idejo socializma samoupravljanje – samoupravljanje tako v teritorialnih enotah kot tudi v gospodarstvu, seveda pod budnim očesom partije. Vendar je v praksi ideja samoupravljanja dodobra zaživela, centralna partijska oblast je bila odrinjena od neposrednega vmešavanja v gospodarstvo in upravljanje lokalnih skupnosti (glej Šmidovnik, 1995: 153). Tak sistem samoupravljanja je Jugoslaviji omogočil, da je lahko uvedla tržni sistem v gospodarstvu in avtonomijo lokalnih skupnosti. T. i. komunalni sistem je razglasil občino za komuno, ki “naj bi bila temeljna celica družbe, kjer naj bi ljudje načeloma opravljali vse svoje skupne – torej javne zadeve, kolikor po naravi stvari ni nujno, da jih opravlja centralna državna oblast. Komuna naj bi bila tudi temeljna celica države, ki naj bi se pod vplivom komun sčasoma preoblikovala iz klasične oblastniške države v samoupravno skupnost državljanov” (Šmidovnik, 1995: 153).

Praksa je pokazala ravno obratno situacijo: ni prevladal komunalni sistem nad državo, temveč država nad komuno oz. lokalno samoupravo. Komuna je tako postala prvostopni državni organ z univerzalno pristojnostjo za opravljanje državnih nalog. Zaradi obsega nalog se je morala spremeniti tudi teritorialna podoba komun; le-ta se je povečala skoraj do velikosti nekdanjih okrajev. Organi komune so po izračunih približno 80% vseh nalog opravljali za državo. Lokalne naloge so morali zato preložiti na t. i. krajevne skupnosti. Ustanovljene so bile v vseh večjih krajih kot nadomestek samoupravnih občin, vendar je bila njihova ureditev bolj podobna prostovoljnemu društvu. Financiranje krajevnih skupnosti je bilo v rokah državljanov oz. njihovih samoprispevkov, kar pa ni zadoščalo niti za najbolj nujne potrebe v naseljih. Lokalne zadeve so bile tako odrinjene na stran; krajevne skupnosti jih niso bile zmožne opravljati, občine pa so bile obremenjene z nalogami širšega državnega pomena (npr. policija, davčne zadeve, obrambne zadeve, splošna uprava na prvi stopnji itd.). Kljub temu, da

je komuna opravljala pretežno državne naloge, je bila pri tem opravljanju zelo samostojna (pod vplivom močnih lokalnih interesov), kar je državi predstavljalo velik problem, saj ni imela dovolj učinkovitih pooblastil, da bi lahko nadzorovala ustreznost dela v komunah (glej Šmidovnik, 1995: 153, 154).

Komunalni sistem je bil nekakšna vrsta vmesne ureditve med državno upravo in lokalno samoupravo. Režim izvajanja zadev državne uprave in zadev lokalne samouprave ni poznal nobene razlike med njimi, zato tudi ni bilo delitve na lastne in prenesene naloge občine, kar pa je omogočalo vsakovrstno neodgovornost in neučinkovitost v izvajanju javnih nalog.

Vendar je komunalni sistem ljudem na nek način ustrezal, saj so jim bile državne službe blizu (v občini), službe represivnega značaja pa so bile odgovorne le občinskim organom in niso bile podrejene državnim zakonom oz. interesom (glej Šmidovnik, 1995: 155).

Z odpravo socialističnega sistema in uvajanjem trga ter privatnega podjetništva je občina - komuna začela "postopoma izgubljati svojo dosedanjo vlogo in številne funkcije, ki so ji bile dodeljene" (Poročevalec, 1994: 3). Prišel je čas za novo ureditev.

## 4.2 Ureditev lokalne samouprave po osamosvojitvi

Z demokratičnimi spremembami v devetdesetih letih prejšnjega stoletja smo dobili priložnost za ponovno vzpostavitev sistema lokalne samouprave v pravem pomenu besede. Ustavna določila o lokalni samoupravi in sprejeta zakonodaja s področja lokalne samouprave so normativno pogojili preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave.

Glavno vodilo reforme je bilo uvajanje bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je ljudem bližji in hkrati omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov. Izkazalo se je, da je demokratizacija življenja nujna tudi na lokalni ravni ter da je treba vsem prebivalcem zagotoviti enake razvojne možnosti.

Postavljeni so bili sledeči **cilji slovenske reforme lokalne samouprave**:

- zagotovitev pravice prebivalcev Republike Slovenije do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničujejo v občinah (kot temeljnih lokalnih samoupravnih skupnostih),
- razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo,
- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,

- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave,
- racionalna in učinkovita lokalna uprava,
- enakomernejši razvoj vse skupnosti,
- primerljivost s sosedi in drugimi razvitimi evropskimi državami,
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti (Žagar, 2003: 10, 11).

»Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin: funkcionalno, teritorialno, organizacijsko, finančno-materialno in pravno« (Vlaj, 2001: 33).

V nadaljevanju je podrobneje predstavljeno, kako je potekalo normativno urejanje področja lokalne samouprave. V prilogi A pa so naštetih dogodki, pomembni za razvoj lokalne samouprave v Sloveniji.

#### **4.2.1 Vsebina ustavnih določb**

Po osamosvojitvi Slovenije in uvedbi parlamentarne demokracije v letu 1991 je tudi lokalna samouprava doživela nov začetek. Nova slovenska ustava je lokalni samoupravi namenila častno mesto med drugimi temeljnimi političnimi načeli in družbenimi vrednotami, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev. Tako je po 9. členu ustave v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava (glej Šmidovnik, 1995: 156).

Kljub sorazmerni skoposti ustavnih določb o lokalni samoupravi, so le-te izhodišče celotni zamisli o občinah in mestih kot temeljnih enotah lokalne samouprave, ki se lahko prostovoljno povezujejo v širše enote lokalne samouprave, podrobnejša zamisel o izvedbi lokalne samouprave pa je prepuščena zakonu. Slovenija se je s to temeljno zahtevo po lokalni samoupravi uvrstila med države, ki želijo “zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje” (Vlaj v Predpisi o LS, 1999: 10).

V nadaljevanju ustave je lokalni samoupravi posvečeno celo podpoglavje s sedmimi členi (od 138. do 144. člena), kar je v primerjavi z drugimi ustavami precej obsežno besedilo, ki sorazmerno podrobno ureja nekatera bistvena vprašanja lokalne samouprave z določbami, ki postavljajo dokaj stroge meje sistema lokalne samouprave pri nas.

Podpoglavje se začne s 138. členom, ki pomeni zgolj premostitev med načelnim 9. členom iz uvodnega dela ustave in konkretizacijo ureditve v tem poglavju, saj pove, v kakšnih oblikah

prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo – v lokalnih skupnostih. Izrecno navedena je le občina, omenja tudi druge lokalne skupnosti, ki pa jih ne konkretizira. Glede na to, da so širše lokalne skupnosti (ki jih navaja 143. člen) stvar neobvezujočega povezovanja občin, so edine obvezne lokalne skupnosti v Republiki Sloveniji občine (glej Šmidovnik, 1995: 156, 157).

V 139. členu je občina opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost (prvi odstavek), kar pomeni, da je občina nosilec samouprave, določene z državno ustavo in zakonodajo. Občina dobi ta status z ustanovitvijo z zakonom, vendar po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju (tretji odstavek 139. člena). Državni zbor mora tako, poleg drugih meril za oblikovanje občin, upoštevati tudi rezultat referenduma na določenem območju.

Tudi delovno področje občine je omejeno z ustavo, ki v 140. členu (prvi odstavek) določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. V drugem odstavku pa omenja možnost prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti na občino (ali širšo samoupravno lokalno skupnost), a le ob njenem predhodnem soglasju in zagotovljenih sredstvih za opravljanje. “S temi formulacijami ustava ostro ločuje med državo in lokalno samoupravo; delovno področje občine omejuje na ozek okvir lokalnih zadev; za prenos posameznih državnih zadev na občine pa postavlja težak pogoj, ki prenos zelo otežuje; ker je prenos pristojnosti – po pravilu – možen le na vse občine hkrati, je potrebno za vsak prenos pristojnosti izrecno soglasje vseh občin...” (Šmidovnik, 1995: 157).

Nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela lokalnih skupnosti pri teh prenesenih nalogah, naj bi opravljali državni organi.

Ustava tudi predvideva možnost pridobitve posebnega statusa mestne občine (prvi odstavek 141. člena), kar ji (tej mestni občini) doprinese nekatere z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (drugi odstavek 141. člena). Te naloge izvajajo kot svoje izvirne pristojnosti in ne kot prenesene.

Financiranju občin je v ustavi posvečen 142. člen, ki predvideva, da se občina financira iz lastnih virov. V ospredju je torej ideja o samofinanciranju občin, a vseeno predpostavlja tudi slabše gospodarsko razvite občine, ki zaradi tega ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog in jim mora zato država (v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili) zagotoviti dodatna sredstva.

Širše samoupravne lokalne skupnosti, kot jih opisuje 143. člen, so neobvezna institucija, ki lahko nastane le po volji občin, saj se le-te samostojno odločajo o povezovanju v širše



samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena (prvi stavek prvega odstavka 143. člena). Tudi tu ustava (kot pri mestih) govori o prenosu določenih zadev iz državne pristojnosti v izvorno pristojnost teh skupnosti; načela in merila za prenos teh pristojnosti naj bi urejal zakon (drugi odstavek 143. člena). Podpoglavje o lokalni samoupravi se konča s 144. členom, ki predvideva nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti.

Kot smo že v začetku omenili, je v slovenski ustavi obseg določb o lokalni samoupravi precej večji kot v drugih evropskih ureditvah, kjer vse stvari bolj ali manj ureja tekoča zakonodaja, ki se lahko bolj prilagodi razvoju in potrebam, ki jih prinaša čas. Ta obsežnost in podrobnost določb v slovenski ustavi bi bila utemeljena, če bi bila rezultat določenih strokovnih in političnih razprav, ki bi pripeljale do dolgotrajnejših rešitev, a je za tisto obdobje bolj značilna slaba obveščenenost najširše javnosti o problematiki lokalne samouprave (glej Šmidovnik, 1995: 159).

Razpravljalci so se delili v dve nasprotni struji: t. i. centralistično in regionalistično (oz. decentralistično). Najbolj sporno je bilo vprašanje regionalizma oziroma tega, ali naj bi imeli v Sloveniji lokalno samoupravo organizirano z dvema nivojema lokalnih skupnosti (občino in še eno lokalno skupnostjo v regijskem prostoru), ali pa naj bi imeli lokalno samoupravo samo z enim nivojem lokalnih skupnosti (občinami). Vprašanje, ki v javnosti ni prišlo do izraza, pa je bilo o tem, kakšne pristojnosti naj bi imele občine: velike ali majhne.

Vse te dileme so skrivale bistvo razhajanja, ki je bilo v tem, ali bomo imeli močno lokalno samoupravo, ki bo ustrezna protiutež državnemu centralizmu, ali šibko lokalno samoupravo, ki bo omogočala centralistično upravljanje države (glej Šmidovnik, 1995: 159, 160).

V nacionalni politiki ni bilo nikoli doseženo soglasje, »zato je prišlo v ustavi do nejasnih in celo zavajajočih formulacij, ki so pomenile »tiho« zmago »centralistov« v ustavni komisiji, ki so pisali končno besedilo ustave. Pisali ga niso na podlagi rezultatov iz javne razprave, pač pa v skladu s svojo vednostjo o stvareh in v skladu s svojimi idejami in namerami o posameznih vprašanjih, ki so bila predmet ustavnega teksta« (Šmidovnik, 1995: 160).

Razmere, v katerih je nastajalo ustavno besedilo, kažejo, da ni prišla do izraza večinska politična volja Slovencev, kar je tudi v škodo sami lokalni samoupravi.

## 4.2.2 Zakonodaja s področja lokalne samouprave

Ustava je podala temeljna izhodišča za nadaljnje zakonsko urejanje lokalne samouprave. Ustava tudi na večih mestih narekuje zakonsko ureditev, zato je bilo sprejetih več zakonov, pomembnih za izvedbo reforme lokalne samouprave. Temeljni zakon s področja lokalne samouprave je Zakon o lokalni samoupravi, ki ga je Državni zbor sprejel 21. 12. 1993 in ga kasneje večkrat spremenil oz. dopolnil. V zakon je večkrat poseglo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije (glej Žagar, 2003: 18).

Zakon o lokalni samoupravi je nastajal neposredno v Državnem zboru, v njegovi posebni komisiji, saj se je štel, da gre za izrazito politično problematiko (dograjevanje političnega sistema Republike Slovenije), ki se bo najlažje rešila v samem parlamentu. Osnutek zakona je tako pripravila Komisija za lokalno samoupravo v sodelovanju s strokovno skupino komisije za lokalno samoupravo, vendar pa je med tema dvema skupinama prihajalo do nesoglasij (posebej v končni fazi zakonskih priprav), saj je bila sama Komisija pod pritiskom različnih lobijev (glej Šmidovnik, 1995: 169).

“Pri snovanju zakona je bilo Komisiji in strokovni skupini v veliko pomoč gradivo Evropske listine lokalne samouprave, drugi dokumenti Sveta Evrope, delovno gradivo skupščinskega odbora za lokalno samoupravo, pripombe in pobude slovenskih občin in krajevnih skupnosti itd.” (Žagar, 2003: 19).

Vse tri obravnave predloga zakona (prva obravnava julija, druga in tretja decembra 1993) so bile dolgotrajne in večkrat prekinjene.

S področja normativne ureditve lokalne samouprave pri nas so pomembni tudi naslednji zakoni:

- **Zakon o lokalnih volitvah**, ki ureja volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti;
- **Zakon o financiranju občin**, ki ureja financiranje nalog, ki jih v skladu z ustavo in zakonom opravljajo občine;
- **Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij**, s katerim so bile ustanovljene nove občine;
- **Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin**, s katerim so bile prenesene naloge iz občin na državo;
- **Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij**, ki ureja predhodni postopek z referendumom, pogoje za uvedbo postopka za sprejem

zakona o ustanovitvi občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in določena vprašanja postopka konstituiranja novoustanovljenih občin ter pogoje za uvedbo zakonodajnega postopka za spremembo imena in sedeža občine (s sprejemom tega zakona je prenehal veljati Zakon o referendumu za ustanovitev občin)

(Žagar, 2003: 19).

V parlamentarno proceduro je bilo vloženih še nekaj drugih predlogov zakonov (npr. predlog zakona o glavnem mestu RS, predlog zakona o mestnih občinah – ta je bil iz parlamentarne procedure umaknjen), v zakonodajni postopek so bili vloženi tudi konkretni predlogi zakonov za ustanovitev pokrajin (npr. o Koroški pokrajini, o pokrajini Posavje, Bela krajina, Severnoprimorski pokrajini in o pokrajini Spodnje Podravje).

Pri nastajanju zakonodaje s področja lokalne samouprave je imel dejavno vlogo tudi Državni svet Republike Slovenije, ki je s suspenzivnim vetom zahteval ponovno odločanje o zakonu o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, zakonu o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin in zakonu o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Vsi naštetih zakoni so bili pri ponovnem glasovanju v državnem zboru sprejeti.

Pogoste dopolnitve in spremembe (ki temeljijo na praksi lokalne samouprave), zlasti k zakonu o lokalni samoupravi, zakonu o financiranju občin in nekaterim drugim, opozarjajo na “problematiko” obstoječe zakonodaje lokalne samouprave. Kljub vsemu je bil “rezultat reforme” leta 1994 nastanek novih 147 občin (od tega 11 mestnih), leta 1998 je bilo ustanovljenih še 45 novih občin, leta 2002 pa ena nova občina. S prvim januarjem 1995 so tudi pričeli delovati demokratično in neposredno izvoljeni občinski svetniki (2800) in župani (147) (glej Žagar, 2003: 19, 20).

#### **4.2.2.1 Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)**

Kot smo že omenili, je bil Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) sprejet 21. 12. 1993 po razmeroma dolgotrajnih obravnavah.

Glede na strukturo je zakon primerljiv z zakoni drugih evropskih dežel, razlikuje pa se po tem, da je krajši in vsebinsko skromnejši od večine zakonov drugih dežel, kar je posledica idej nekaterih vplivnih politikov v parlamentu, ki so menili, da država nima pravice urejati lokalne

samouprave, saj naj bi bilo to v nasprotju z bistvom te samouprave. Posledica te ideje se kaže v tem, da je besedilo zakona glede številnih vprašanj pomanjkljivo, da nekaterih vprašanj sploh ne rešuje oz. jih rešuje na neustrezen način. Sama praksa je hitro pokazala, kako pomanjkljivo in strokovno neustrezno je besedilo zakona (glej Šmidovnik, 1995: 169, 170). Prav zato je bilo potrebnih več novel zakona, pa tudi Ustavno sodišče RS je večkrat poseglo v besedilo zakona.

Vsi zakoni o lokalni samoupravi urejajo načeloma ista vprašanja, in sicer:

- način njihove ustanovitve in oblikovanja njihovega območja,
- okvirno delovno področje,
- organe lokalnih skupnosti in način njihove izvolitve oziroma imenovanja,
- oblike odločanja v teh organih,
- financiranje in finančno poslovanje ter gospodarjenje s premoženjem lokalnih skupnosti,
- nadzor države nad delom organov lokalnih skupnosti (Šmidovnik, 1994: 12).

Vendar se moramo zavedati dejstva, da so nemški in drugi evropski zakoni o lokalni samoupravi zgolj sistemski zakoni, »in nimajo konkretnih pristojnosti za občino; konkretne pristojnosti lahko dobivajo občine – kolikor zadevajo državo – le s področnimi zakoni, v katerih se lahko temeljito presodi, ali gre v konkretnem primeru za lokalno ali za državno zadevo« (Šmidovnik, 1995a:1).

Slovenski Zakon o lokalni samoupravi sestavljajo sledeča poglavja (poleg splošnih, prehodnih in končnih določb): območje in deli občine, naloge občine, organi občine, občinska uprava, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošni in posamični akti občine, pokrajina, nadzor državnih organov, varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij.

### **4.2.3 Evropska listina lokalne samouprave**

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju listina) je bila sprejeta 15. oktobra 1985 v Strassbourgu. Sprejel jo je Svet Evrope, Slovenija pa jo je prek svojega predstavnika pri Svetu Evrope podpisala leta 1994. Vendar je Državni zbor Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave - MELLIS (Uradni list 57/96, Mednarodne pogodbe št. 15) sprejel šele leta 1996, listina pa je za Slovenijo pričela veljati marca 1997.

Listina že v preambuli poudarja velik pomen lokalne samouprave za vsako demokratično ureditev in njen pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti, obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami pa naj bi zagotovil upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom.

V listini so naslednja pomembna načela:

### **Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo**

Načelo lokalne samouprave se priznava v domači zakonodaji in ustavi, kjer je to mogoče.

### **Pojem lokalne samouprave**

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.

### **Področje dejavnosti lokalne samouprave**

Javne naloge naj bi po tem načelu izvajale tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (načelo subsidiarnosti), pooblastila, dana lokalnim oblastem pa morajo biti polna in izključna, kar pomeni, da jih ne sme spodkopavati ali omejevati druga osrednja ali pokrajinska oblast, razen če tako določa zakon. Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je potrebno lokalnim, kolikor je mogoče, pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram. Lokalne oblasti je tudi potrebno vprašati za mnenje pri načrtovanju vseh stvari, ki jih neposredno zadevajo.

### **Varstvo mej lokalne oblasti**

Meje lokalnih oblasti se lahko spreminjajo le s predhodnim posvetovanjem (po možnosti referendumom) tistih lokalnih skupnosti, na katere se spremembe nanašajo.

### **Ustrezne upravne strukture in viri za delo lokalnih oblasti**

V lokalni upravi naj bi se zaposlilo kakovosten kader po kriterijih uspešnosti in sposobnosti. Treba je zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.

### **Pogoji za izvajanje nalog na lokalni ravni**

Izvoljenim predstavnikom naj bi bilo zagotovljeno svobodno opravljanje funkcij. Upravičeni so tudi do denarnega povračila stroškov, ki nastanejo v zvezi z opravljanjem funkcij, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo. Nezdržljivost opravljanja funkcije mora biti določena z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli.

### **Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti**

Upravni nadzor se načeloma nanaša le na preverjanje skladnosti z ustavo in zakoni. Pri prenesenih nalogah pa lahko oblasti višje stopnje nadzirajo tudi primernost opravljanja nalog.

### **Finančni viri lokalnih oblasti**

Ta člen bomo podrobneje obravnavali v poglavju o problematiki financiranja občin.

### **Pravica lokalnih oblasti do združevanja**

Za opravljanje nalog skupnega pomena imajo lokalne oblasti pravico sodelovati in oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi. Imajo tudi pravico sodelovanja z organi drugih držav pod pogoji, ki jih določa zakon.

### **Pravno varstvo lokalne samouprave**

Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.

Listina v svoji preambuli in načelih poudarja zlasti načelo subsidiarnosti, demokratizacijo, decentralizacijo, avtonomnost lokalnih skupnosti itd. Ob tem se je potrebno zavedati, da cilj listine ni poenotenje ureditev lokalnih samouprav držav članic Sveta Evrope, ampak zgolj povzemanje pozitivnih izkušenj in rešitev, ki so se sčasoma in z razvojem oblikovale v posameznih državah članicah.

Vsekakor je Evropska listina o lokalni samoupravi posebnega pomena za lokalne samouprave vseh evropskih držav, njena načela in tuji eksperti pa so bili v veliko pomoč tudi pri reformi lokalne samouprave v Sloveniji (glej Žagar, 2003:14).

## 4.3 Naloge občine

Naloge občine so tiste, ki pokažejo, kakšno vlogo ima občina v sistemu sodobne države in njene javne uprave. Osnova pri opisu nalog je prav gotovo naravna občina, ki je nastala v lokalni skupnosti in prevzela njene prvotne funkcije, ki so bile odvisne od njene naravne podobe ter kraja in časa. Dandanes to ni več dovolj, saj je današnja občina tesno vključena v organizem države, kar pomeni, da opravlja nekatere javne naloge, ki ji jih določa država (glej Šmidovnik, 1995: 73). Obstajata dve vrsti nalog, med katerima moramo ločiti: »naloge, ki jih država določi občini (ali širši lokalni skupnosti) kot njene – torej občinske – naloge, in naloge, ki jih država prenese na občino iz okvira svojih – torej državnih – pristojnosti, in jih občina opravlja kot prenesene« (Šmidovnik, 1995: 73).

Sodobna občina torej opravlja dve oz. tri vrste nalog (Šmidovnik, 1995: 73, 74):

- **lokalne zadeve** oz. zadeve lokalnega pomena; naloge oz. zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske, občine si jih določajo same v okviru svoje ustavne avtonomije (samouprave) s svojimi akti. Pojem »lokalne zadeve« ni absoluten in tudi ni določen za zmeraj; delovno področje občine opredeljuje le v globalnem smislu; za občino velja klavzula o univerzalni pristojnosti v lokalnih zadevah (ne velja za britanski model), vendar je ločnica med lokalnimi in državnimi zadevami (dokaj) prožna, konkretno pa se jo postavlja v tekoči zakonodaji, kjer mora imeti zakonodajalec pred očmi ustavno zagotovljeno področje lokalne samouprave, občina pa z ustavo in zakoni začrtano območje države. Pri sporih med državo in občino odloča najvišji državni sodni organ - praviloma ustavno sodišče,
- **lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni;** praviloma določene s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih (npr. zakon o izobraževanju, o cestnem prometu itd.); ponavadi gre za cela področja nalog, ki jih občine urejajo in izvajajo v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge,
- **prenesene naloge državne uprave;** država jih s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam, kjer te naloge opravljajo občinski organi pod posebnim režimom nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi; država mora občinam zagotoviti sredstva za izvajanje teh nalog.

Prvi dve vrsti nalog predstavljata lastne naloge občine, vendar so lokalne zadeve prve vrste **izvirne naloge občine**, in samo glede teh nalog uživa ustavnopravno varstvo, lokalne zadeve

druge vrste pa občini določi država s tekočo zakonodajo po presoji zakonodajalca. Obe vrsti nalog opravljajo organi občine samostojno.

»Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, pomembnih za vsakodnevno življenje ljudi« (Vlaj, 2001: 197).

Virant kot bistvene razlike med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi (oz. nalogami) navaja sledeče:

- pri izvirnih gre za politično odločanje, pri prenesenih pa le za strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov,
- pri odločitvah organov lokalnih skupnosti, sprejetih v okviru izvirne pristojnosti, državni organi nadzirajo le zakonitost, pri odločitvah sprejetih v okviru prenesene pristojnosti pa tudi smotrnost (racionalnost),
- pri odločanju o zadevah iz izvirne pristojnosti so organi lokalnih skupnosti samostojni, glede prenesenih pristojnosti pa se vzpostavijo med organi lokalnih skupnosti in organi državne uprave hierarhična razmerja (organi lokalne samouprave so vezani na navodila organov državne uprave) – podobno kot med višjimi in nižjimi organi državne uprave (Virant, 2002: 177).

Izvirne naloge lahko imenujemo tudi lastni delokrog občine, medtem ko so prenesene naloge stvar prenesenega delokroga.

Vprašanje ali neka naloga spada v lastni ali preneseni delokrog, je ponavadi najpogosteje predmet spora. Pri razreševanju tega vprašanja sta možna dva načina oz. odgovora:

1. *Splošna klavzula.* Glede na ta sistem se štejejo za lokalne vse naloge, razen tistih, za katere je izrecno, ponavadi s pravnim predpisom, določeno da so centralne naloge. Glavna prednost tega sistema je, da spodbuja lokalno pobudništvo in omogoča aktivno reševanje problema brez čakanja pooblastil. Pomanjkljivost pa se pokaže predvsem pri siromašnejših občinah, ki imajo slabše finančne in kadrovske možnosti, v tem sistemu pa še bolj zaostanejo. Še bolj je sporno vprašanje, kaj potem počnejo upravne organizacije širše skupnosti, saj se na ta način razrešujejo vseh obveznosti.
2. *Enumeracija.* Po tem sistemu je prednost na strani centralnih nalog, lokalne so le tiste naloge, ki jih kot take izrecno opredeli pristojni organ širše skupnosti, ki jih našteje (enumerira) kot lokalne naloge. Pomanjkljivost, ki se kaže v tem sistemu je, da omejuje lokalno pobudništvo in tendira k centralizmu, poleg tega je to zapleten sistem za uporabo, saj se mora vsaka sprememba lokalne pristojnosti odraziti na centralni ravni. Zato obstajajo različne variante enumeracije (glej Grah, 1998: 27, 28).



Nesmiselno bi bilo določati vsako nalogo posebej kot lokalno ali centralno, »zaradi tega se to področje ureja s splošnimi pravili, to je določitev lokalnih nalog z generalno klavzulo ali z enumeracijo« (Grah, 1998: 29).

#### 4.3.1 Izvirne naloge

Naloge občin se delijo oz. so opredeljene kot **izvirne naloge** in **prenesene naloge**. V izvirne pristojnosti sodijo naloge, ki si jih občine določijo same in predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave (komunala, javne službe itd.) ter lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja (npr. zakon o varnosti v cestnem prometu itd.) (glej Žagar, 2003: 23)

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- **upravlja** občinsko premoženje;
- **omogoča pogoje** za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- **ustvarja pogoje** za:
  - gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
  - izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- v okviru svojih pristojnosti **ureja, upravlja in skrbi** za lokalne javne službe;
- **pospešuje**:
  - službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
  - vzgojno, izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno, turistično, kulturno in drugo dejavnost na svojem območju,
  - razvoj športa in rekreacije,

- kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- **skrbi za:**
  - varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja,
  - požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- **ureja in vzdržuje** vodovodne in energetske komunalne objekte;
- **gradi, vzdržuje in ureja** lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- **opravlja nadzorstvo** nad krajevnimi prireditvami;
- **organizira:**
  - komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini,
  - pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč,
  - občinsko upravo,
  - opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- **določa** prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- **sprejema** statut občine in druge splošne akte;
- **ureja** druge lokalne zadeve javnega pomena (21. člen ZLS).

Po 21.a členu ZLS opravlja občina tudi statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter za te potrebe pridobiva na podlagi pisne zahteve statistične in evidenčne podatke

od pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov. Tako občina za te potrebe na podlagi pisne zahteve pridobiva od upravljavcev zbirk podatke o fizičnih osebah, ki imajo v občini stalno ali začasno prebivališče in o fizičnih osebah, ki imajo v občini nepremičnine, ter podatke o pravnih osebah, ki imajo sedež ali premoženje oziroma del premoženja v občini. Od upravljavca Centralnega registra prebivalstva lahko občina za potrebe izvajanja svojih nalog pridobiva naslednje osebne podatke: enotno matično številko občana, ime in priimek, kraj rojstva, državljanstvo, stalno in začasno prebivališče, zakonski stan.

### **4.3.2 Prenesene naloge**

»O prenešenem delokrogu govorimo, ko lokalne elemente centralnih nalog izvršujejo organi lokalnih samoupravnih skupnosti« (Pusić v Grah, 1998: 19).

Prenesene naloge so torej tiste, ki jih država s soglasjem občine prenese v izvajanje občini, se pravi, da občina te naloge opravlja za državo, za kar ji mora država zagotoviti finančna sredstva, pa tudi nadzor je strožji (glej Žagar, 2003: 23). »Te prenesene pristojnosti so rezultat procesa dekoncentracije funkcij državne uprave« (Marinič, 2004: 23).

Za prenos nalog je potrebno predhodno soglasje občine. Za predhodno soglasje se šteje to, da je občina pri Državnem zboru vložila pobudo za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti.

Glavno merilo oz. razlog za prenos je bolj racionalno in učinkovito izvajanje nalog v občini še zlasti na področjih:

- urejanja javnega primestnega prometa,
- obratovalnega časa gostinskih lokalov,
- izvajanja nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe,
- zagotavljanja javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol,
- javne zdravstvene službe na sekundarni ravni.

Opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti se lahko prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem področju ali na posamezno občino, seveda po že omenjenem predhodnem soglasju občine oz. občin.

Za prenesene naloge zagotavlja država občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje.

»V prenesenem delokrogu država opravlja nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo dela lokalne uprave« (Grah, 1998:14).

Interesi države za prenos nalog na občino so povezani s tem, da se želi doseči naslednje cilje:

- doseči učinkovitejše uresničevanje posameznih zadev,
- v večji meri upoštevati specifičnost nekega območja, ali
- približati upravo prebivalcem (Ribičič v Grah, 1998: 45).

»Opredelitev ciljev države v prenesenem delokrogu je odvisna tudi od opredelitve nalog, ki jih država namerava prenesti v izvrševanje občinam« (Grah, 1998: 45)

## **4.4 Nadzor nad nalogami občin**

Kot smo že pisali, je država najvišji nosilec suverenosti, njena zakonodaja pa obvezujoča za vse subjekte. Država pa je tudi odgovorna za delovanje lokalne samouprave, saj s svojim nadzorom delovanja lokalne samouprave preprečuje prekoračitve pooblastil in hkrati zagotavlja ravnotežje med željami posameznika, lokalnimi interesi in javnim interesom (glej Lavtar, 2005: 130).

Lokalne oblasti naj bi v mejah zakona izvrševale različne naloge za svoje prebivalce, za kar so odgovorne tako prebivalcem kot tudi državi. Nadzor pa je predvsem v funkciji zagotavljanja zakonitosti delovanja lokalne samouprave in ne njene podreditve državi (glej Lavtar, 2005: 131).

»Nadzor države nad lokalno samoupravo se razlikuje glede na to, ali gre za naloge določene z zakonom ali odločitvijo države ali pa gre za naloge, ki so jih določile občine same brez zakonske podlage (s statutom občine). Prav tako se nadzor razlikuje glede na to, ali gre za izvirne občinske ali prenesene naloge« (Lavtar, 2005: 132).

Nadzor se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvidevata ustava ali zakon (tako predvideva Evropska listina lokalne samouprave).

### **4.4.1 Nadzor nad izvirnimi nalogami**

Pri nas občine načeloma opravljajo izvirne in prenesene naloge. Izvirne naloge so tiste, ki imajo večjo »suverenost«, saj država opravlja nad njimi le nadzor zakonitosti, kar pa državi pripada nad vsemi fizičnimi in pravnimi subjekti na njenem teritoriju. Nadzor naj bi potekal

tako, da vsako ministrstvo na svojem področju opravlja nadzor nad zakonitostjo predpisov in posamičnih aktov občin. Ministrstva morajo zato zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin. V primeru ugotovitve neskladnosti aktov ali ravnanja občinske uprave ima ministrstvo na razpolago več ukrepov. Opozori pristojni občinski organ in predlaga ustrezne rešitve, če pa le-ti ne ukrepajo, mora predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavni sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom. Predlaga lahko tudi vladi, da le-ta predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta (če presodi, da bi bila lahko zaradi tega narejena velika škoda). Če pa občina ne izvaja določene naloge iz izvirne pristojnosti, ji ministrstvo predlaga izpolnitev. V primeru, da občina tega še vedno ne opravi, posledice pa bi lahko škodovale ljudem, to nalogo opravi ministrstvo (glej Lavtar, 2005:141).

#### **4.4.2 Nadzor nad prenesenimi nalogami**

Nad **prenesenimi nalogami** državne uprave, ki jih opravlja občina, pa ima država večje pravice, saj poleg nadzora zakonitosti lahko opravlja tudi nadzor glede strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov (glej Šmidovnik, 1995: 74, 75).

Nadzor nad delom občinskih organov v okviru prenesenega delokroga obsega (Grah, 1998: 74):

- nadzor zakonitosti dela,
- nadzor primernosti in strokovnosti dela,
- nadzor zakonitosti odlokov, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti,
- nadzor ali občina sploh izvaja prenesene naloge in ali jih izvaja pravočasno.

Nadzor se vrši, tako kot pri izvirnih pristojnostih, preko ministrstev. Ministrstva so glede na svoje delovno področje pristojna, da odločajo o pritožbah zoper posamične upravne akte, ki jih občine izdajajo v zadevah iz prenesene pristojnosti. Prav tako lahko izdajo obvezno navodilo za organizacijo služb in sistematizacijo delovnih mest za opravljanje prenesenih nalog ter obvezna navodila za opravljanje nalog. Organi občin pa so ministrstvu dolžni pošiljati poročila, obvestila, mnenja in podatke ter z njimi sodelovati. Če organi občine nalog ne izpolnjujejo oz. ne opravljajo pravilno in pravočasno, jih ministrstvo opozori in določi odpravo nepravilnosti. V primeru, da občine še vedno ne opravijo nalog, jih ministrstvo opravi na občinske stroške (če presodijo, da bi zaradi tega lahko nastala škoda). Če pa organ

občine kljub večkratnim opozorilom ne opravlja nalog, lahko ministrstvo predlaga vladi, da začne postopek za odvzem prenesenih nalog. Vendar v slovenskem primeru skorajda ne poznamo prenesenih nalog, razen nekaterih izjem, ki pa so manjšega pomena za sistem lokalne samouprave (glej Lavtar, 2005:142, 143).

## 4.5 Financiranje občin

Financiranje občine je opredeljeno že v 142. členu Ustave RS, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Šesto poglavje ZLS pa podrobneje obravnava premoženje in financiranje občin, natančneje pa financiranje občin ureja Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO), zato bomo pri opisu v tem poglavju uporabili tudi določbe tega zakona.

Premoženje občin lahko v osnovi delimo na:

- finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe) in
- stvarno premoženje (premično in nepremično premoženje) (Vlaj, 2004:176).

Po ZLS (51. člen) pa v Sloveniji premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Zakon tudi določa, da mora občina s premoženjem gospodariti kot dober gospodar ter da je odsvojitve delov premoženja občine dopustna le proti plačilu.

Pri upravljanju občinskega stvarnega premoženja je namreč treba upoštevati določena temeljna načela, in sicer:

- načelo dobrega gospodarja,
- načelo obnavljanja premoženja,
- načelo omejenega razpolaganja s premoženjem (javna infrastruktura, javno dobro) (Vlaj, 2004: 176).

Kar pa se tiče finančnega premoženja, kot najbolj gibljivega dela občinskega premoženja, je to področje urejeno s posebnimi predpisi (zakon o javnih financah, uredbe, občinski akti) (glej Vlaj, 2004: 176).

Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.

#### 4.5.1 Financiranje nalog občine

V skladu z 52. členom ZLS lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog pa se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba) (20. člen ZFO). Primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije ob sprejemu državnega proračuna za posamezno proračunsko leto. Primerna poraba na prebivalca se določi kot povprečni znesek sredstev na prebivalca RS .

Zakon v 20.a členu določa, kako pridemo do izračuna primerne porabe. Znesek primerne porabe za posamezno občino se določi tako, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi. Primerna poraba je nadomestila t. i. zagotovljeno porabo, ki je izhajala iz ZFO (ta je bil sprejet pred začetkom delovanja občin kot začasni zakon) (glej Vlaj, 2004: 178).

##### a) Lastni viri občine

Lastni viri občine so *davki* in druge dajatve ter *dohodki od premoženja občine*.

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki - *davki*:

- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- drugi davki, določeni z zakonom.

Občina lahko predpisuje davke pod pogoji, ki jih določa zakon. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pa pripadajo občini tudi prihodki iz dohodnine, ki po ZFO znaša 35 % iz dohodnine.

Dohodki od premoženja občine pa so zlasti:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
- dohodki od vlaganj kapitala,
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (Žagar, 2003: 37).

Zakon določa te dohodke: davek od premoženja, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, krajevne turistične takse, komunalne takse, pristojbine, odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda, odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja, prihodki uprave, prihodki, določeni z drugimi akti (22. člen ZFO).

#### **b) Sredstva države**

V 52. členu ZLS je določeno, da država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva.

Po 56. členu ZLS pa je država dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva za:

- opravljanje nujnih nalog občine,
- za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini,
- za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj,
- izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

#### **c) Zadolževanje**

Občina se lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom (55. člen ZLS). Občine se smejo zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Občine se ne smejo zadolževati v tujini, razen na podlagi zakona (15. člen ZFO).

Dolgoročno se lahko zadolžujejo za investicije, ki jih potrdi občinski svet. Pogodbe o zadolževanju pa sklepa župan na podlagi sprejetega proračuna in ob predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance (16. člen ZFO). Pomembno določilo je to, da se občine lahko zadolžujejo le v obsegu, ki ne presega 10 % realiziranih prihodkov občine v letu pred letom zadolževanja (17. člen ZFO).



## 5. Oris trenutnega razmerja med državo in občinami

### 5.1 Velikost občin

Sodobna občina je v povprečju majhna po številu, kot tudi po teritorialnem obsegu. Najbolj značilen primer je Francija, ki ima preko 36.400 občin, a jih ima od tega 28.000 manj kot 500 prebivalcev. Po drugi strani pa obstajajo občine kot so Marseille (okrog 700.000 prebivalcev) in Pariz, ki sicer obsega komaj polovico pariške aglomeracije, a vseeno šteje čez 3 milijone prebivalcev. Obstajajo tudi izredno majhne občine (npr. v Pirenejih), tako, da znaša povprečje okrog 1300 prebivalcev na občino. Podobno sliko najdemo tudi v drugi evropskih državah, ki v zadnjih letih niso izpeljale radikalnih teritorialnih reorganizacij. Občine tu merijo v povprečju 10 do 20 km<sup>2</sup> in štejejo od 1000 do 2000 prebivalcev. Te občine so klasičen tip občine, saj so oblikovane po načelu: eno naselje je ena občina. Drugače je z občinami v skandinavskih državah, v Veliki Britaniji, v državah Beneluxa in na Portugalskem, kjer se je v preteklih desetletjih oblikoval nov tip občine - »velike občine«, ki je rezultat kompromisa med klasično občino in »moderno« občino, ki naj bi delovala predvsem na osnovi racionalnosti in učinkovitosti poslovanja (glej Šmidovnik, 1995: 65, 66). Britanski distrikti so tako npr. velike teritorialne enote, ki štejejo od 60.000 do 100.000 prebivalcev, kar pa jih bolj približuje teritorialni podobi nemških okrajev kot pa občin (glej Šmidovnik, 1995: 60).

Podatek, da so klasične evropske občine majhne, nam kaže, da občina ni stvar racionalne odločitve oz. organizacije, ampak da je nastala kot skupnost prebivalcev v naselju za opravljanje najpomembnejših skupnih zadev, kar je omogočalo sožitje v teh naseljih. Tako je ravno raznolikost naselij osnova za raznolikost občin po njihovi velikosti in nalogah. Alpsko naselje potrebuje svojo občino za opravljanje nujnih nalog, prav tako kot jo potrebuje večmilijonsko mesto. Seveda je delokrog takšnih občin zelo različen. Povprečna podeželska občina, ki šteje 1000 ali manj prebivalcev, ponavadi opravlja dejavnosti, ki pokrivajo le najbolj elementarne potrebe in ponavadi niti nima administrativnega in strokovnega aparata. Te dejavnosti so naravne naloge vsake občine, ki so že stoletja enake (glej Šmidovnik, 1995: 67). Zanimiva je primerjava, da so naloge podeželske francoske občine 20. stoletja, kot jih ugotavlja Chapman, enake nalogam, ki jih navaja E. Pusić za vinodolsko občino (kar izhaja iz vinodolskega zakona iz leta 1288): »občina skrbi za skupno občinsko premoženje, za občinske gozdove in pašnike, določa red sečnje in red uporabe pašnikov, vodi skupne dejavnosti za obrambo pred vodami in za vzdrževanje krajevnih poti« (Šmidovnik, 1995: 67).

Ustanovitev občin in določitev njihovega območja je vprašanje, ki ga ureja ZLS, a se je že v samem začetku ustanavljanja prve mreže občin pokazala potreba po spremembi zakona, tako da je bil del tega postopka izpeljan po prvotni ureditvi, del pa po novelirani ureditvi, kar je reorganizacijo zelo zapletlo (glej Šmidovnik, 1995:170).

Ureditev občine je prejudicirana že v ustavi, kjer napoveduje občino s skromnim delovnim področjem (omejeno le na lokalne zadeve). Logično iz tega sledi, da takšna občina tudi teritorialno ne more biti velika, a obenem ne sme biti premajhna in gospodarsko preslabotna, saj sicer ne bi bila zmožna opravljati nalog niti v navedenem ozkem okviru. Povsod po svetu skušajo v procesih teritorialne reorganizacije odpraviti majhne občine, saj le-te povzročajo veliko težav.

Zato je bilo v osnutku zakona določba o tem, da bi morala nova občina praviloma šteti 3000 prebivalcev (tako normo je imel že zakon iz leta 1933). Ta norma je bila sicer brisana iz osnutka zakona, a so bili vanj vneseni pogoji glede opremljenosti teritorija, ki naj bi postal občina, z infrastrukturnimi objekti, dejavnostmi in službami<sup>1</sup>(glej Šmidovnik, 1995: 171).

V praksi so se ta merila za oblikovanje občin izkazala kot neučinkovita, saj se je ob prvem poskusu oblikovanja občin - to je bilo pri določanju referendumskih območij za nove občine v letu 1994 - izkazalo, da jih izpolnjuje skoraj vsako, za ustanovitev nove občine predlagano območje. »Spričo nedorečenosti teh pogojev se je dejansko uveljavilo kot odločilno za oblikovanje občin eno samo zakonsko merilo: na referendumu izražena volja polnoletnih prebivalcev« (Šmidovnik, 1995: 171, 172), kakor je bilo zapisano v prvem odstavku 14. člena prvotnega zakona<sup>2</sup> in še dodatno podkrepljeno s tretjim odstavkom istega člena<sup>3</sup>.

---

1 13. člen prvotnega zakona. »Območje občine se oblikuje tako, da občina lahko izpolnjuje **večino** naslednjih funkcij:

- osnovno preskrbo z življenjskimi potrebščinami;
- dostopnost do primarne zdravniške in socialne oskrbe;
- osnovno šolo;
- osnovno komunalno opremljenost in s tem povezane lokalne javne službe;
- osnovne prometne in PTT storitve;
- prostore za izvajanje lokalnih, upravnih, društvenih in političnih dejavnosti;
- osnovne pogoje za športno in kulturno dejavnost;
- dostopnost do bančnih in finančnih storitev;
- informacijsko-dokumentacijsko dejavnost;
- požarno varnost;
- civilno zaščito.»

2 Prvi odstavek 14. člena prvotnega zakona:«Državni zbor določi območje občine z zakonom v skladu z izraženo voljo polnoletnih prebivalcev, ki so glasovali na referendumu».

Ob prvem poskusu ustanovitve novih občin je prišlo do precej drugačnih rezultatov kot je bilo predvidevano. Na 340 referendumskih območij je bila izglasovana le tretjina (111) predvidenih občin, kar je celotno akcijo za prvo postavitev novih občin v Republiki Sloveniji pripeljalo v slepo ulico. Državni zbor je nato po hitrem postopku (v skladu z odločitvijo Ustavnega sodišča RS) postavil nova merila za oblikovanje občin ter še posebej mestnih občin, postopek za oblikovanje novih občin se je tako nadaljeval po novih zakonskih merilih, vendar pa na podlagi že izpeljanega referendumu, ki je temeljil na prejšnjih merilih, kar je povzročilo nove zaplete (glej Šmidovnik, 1995:172).

Za ustanovitev nove občine je potrebno izpolnjevati določene pogoje. Tako 13. člen ZLS določa, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Šteje se, da je občina to sposobna, če zagotavlja naslednje pogoje:

- **osemletno šolanje** (popolna osnovna šola);
- **primarno zdravstveno varstvo občanov** (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- **preskrba z življenjskimi potrebščinami** (trgovina z živili in mešanim blagom);
- **komunalna opremljenost** (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- **poštne storitve**;
- **finančne storitve hranilnice ali banke**;
- **knjižnica** (splošno izobraževalna ali šolska);
- **prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.**

Ustavno sodišče RS se je glede navedenih pogojev izreklo, da jih je potrebno razumeti v programskem pomenu in ne le v pomenu absolutnega institucionalnega pogoja, kar pomeni, da ni nujno, da vse navedene institucije že delujejo na območju, kjer naj bi se ustanovila nova občina, ampak je mogoče ugotoviti obstoj individualnih in javnih potreb, katerih zadovoljevanju so namenjene te institucije. Lokalna skupnost, ki želi postati občina, mora izkazati obstoj z zakonom predvidenih individualnih in kolektivnih potreb, ki naj se zadovoljujejo v tej novi občini (glej Žagar, 2003: 21).

---

3 Tretji odstavek 14. člena prvotnega zakona: »Državni zbor lahko izjemoma sprejme popravke meja občine v primerih, ko ugotovi, da so si referendumске odločitve v nasprotju».

V 13.a členu zakon določa, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, v primeru ustanovitve nove občine z združitvijo dveh ali več občin pa lahko tudi manj. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov sme imeti občina izjemoma tudi manj kot 5000 prebivalcev. Izjeme so dopustne tudi zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov.

Ustavno sodišče se je izreklo tudi glede teh pogojev; sprejeto je bilo stališče o relativnosti objektivnih kriterijev za ustanovitev občin. Po mnenju Ustavnega sodišča je treba upoštevati, da spodnje število 5000 občanov nima absolutne, temveč le relativno veljavo, ugotovili pa so tudi, da vsaj tretjina že ustanovljenih občin ne dosega te spodnje meje t.j. 5000 (glej Žagar, 2003: 22).

Občina se ustanovi z zakonom, pred tem je obvezna izvedba referendumu. V 14. členu ZLS je namreč določeno, da se občina ustanovi in njeno območje določi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju.

Postopek za ustanovitev občin in za določitev oziroma spremembo njihovih območij ureja Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (v nadaljevanju ZPUODO). Sprejet je bil na seji dne 17. 7. 1996, a so morali o njem zaradi suspenzivnega veta Državnega sveta ponovno odločati na seji 26 .7. 1996. Postopek za nastanek nove občine po ZPUODO sestavljajo sledeče faze:

- 1) **Predhodni postopek z referendumom**; v tem postopku se obravnavajo predlogi in ugotovijo pogoji za ustanovitev občin oz. za spremembo njihovih območij ter izvede referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Predlog za začetek postopka lahko vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona in delovno telo državnega zbora, pristojno za vprašanja lokalne samouprave. V posameznih primerih lahko predlog vložijo tudi občinski sveti, pobudo pa svet krajevne skupnosti ali vaške skupnosti in zbor občanov (7. člen ZPUODO).
- 2) **Sprejem zakona o ustanovitvi občine (zakonodajni postopek)**; postopek za sprejem zakona se lahko začne po opravljenem referendumu. Občina se ustanovi oz. se spremeni njeno območje v primeru, da se je za to izrekla večina volivcev, ki so glasovali. Vseeno pa ZPUODO določa, da se ne glede na prejšnjo določbo z zakonom ustanovi občina ali spremenijo območja občin, če državni zbor oceni, da je potrebno območja občin uskladiti s pogoji, ki jih določata ustava in zakon.
- 3) **Postopek konstituiranja novoustanovljene občine**; izvolijo se in konstituirajo organi občine, sprejme se statut ter drugi akti, ki so potrebni za delovanje občine. (glej Žagar, 2003: 22)

Po ZLS (15. člen) oziroma po ZPUODO (2. člen) se lahko občine ustanovijo in njihova območja določijo na naslednje načine:

- z združitvijo dveh ali več sosednjih občin v novo občino,
- z razdelitvijo občine na dvoje ali več novih občin,
- z izločitvijo dela občine ali delov dveh ali več sosednjih občin v novo občino,
- z izločitvijo dela občine in njegovo priključitvijo k sosednji občini.

Kot del občine se šteje območje naselja ali več sosednjih naselij.

Po 9. členu ZPUODO mora biti iz predloga razvidno, da vsak preostali del občine izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino. Če pa se predlaga ustanovitev občine na območju z manj kot 5000 prebivalci, mora biti to posebej obrazloženo (geografski, narodnostni, zgodovinski, obmejni, gospodarski razlogi).

**Tabela 5.1:** Občine po velikosti v letu 1999

Število prebivalcev	Število občin	% od vseh občin	% od vsega prebivalstva
Manj kot 1.000	6	3,1	0,2
1.000 – 2.000	18	9,4	1,4
2.000 – 5.000	71	37,0	12,4
5.000 – 10.000	43	22,4	14,6
10.000 – 20.000	36	18,8	26,4
20.000 – 30.000	10	5,2	12,4
30.000 – 40.000	2	1,0	3,6
40.000 – 50.000	3	1,6	7,0
50.000 – 100.000	1	0,5	2,6
100.000 +	2	1,0	19,4
<b>SKUPAJ</b>	192	100,0	100,0

Vir: Dimitrovska Andrič, Ploštajner (2001): »Local government in Slovenia«, Local Self Government and Decentralization in South-East Europe. Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb.

V tabeli 5.1 lahko vidimo, koliko občin ima manj kot, zakonsko določenih, 5000 prebivalcev.

Takih občin je skoraj polovica, kar kaže na nedoslednost pri izvajanju zakona.

Najmanjša občina v Sloveniji je Hodoš (420 prebivalcev), največja pa Ljubljana (274.628 prebivalcev). Analiza mnenj županov slovenskih občin je pokazala zanimive rezultate v zvezi

z velikostjo lastne občine. Večina županov (kar 82,5 %) meni, da je njihova občina ravno prav velika, 15,7 % jih meni, da je premajhna in le 1,2 %, da je prevelika. Te rezultati kažejo na strinjanje z obstoječo teritorialno organizacijo občin, a nakazujejo tudi na zavedanje problema premajhnih občin (glej Brezovšek, 2005: 75).

Podatki tudi kažejo, da mreža občin ne ustreza eni od temeljnih zahtev oblikovanja enot lokalne samouprave, da morajo biti po vrsti in nalogah enake enote lokalne samouprave čim bolj primerljive tudi po svoji sposobnosti (ekonomski, kadrovski itd.).

»Nekonsistentna mreža občin je tem bolj problematična, ker so naloge vseh občin kakovostno enake, razlikujejo se le količinsko. Kljub enaki pravni ureditvi se občine močno razlikujejo po svoji funkcionalni sposobnosti. Število zaposlenih v občinski upravi se giblje od dveh zaposlenih pa do preko 500 zaposlenih« (Juvan Gotovac, 2003: 131).

Največji problem, ki ga povzroča majhnost in ekonomska odvisnost občin, je ta, da občine niso sposobne zagotavljati občinskih javnih služb in kadrovske ustrezno popolnjene občinske uprave (glej Juvan Gotovac, 2003: 131).

Predlog novega zakona o lokalni samoupravi zato vsebuje določbo, v skladu s katero bodo morale »občine z manj kot 3000 prebivalci oz. občine, ki zaradi finančnih in kadrovskih razlogov ne morejo same zagotoviti opravljanja tistih nalog občinske uprave, za katerih izvajanje je z zakonom zahtevana ustrezna strokovna izobrazba zaposlenih, vsaj za izvajanje teh nalog ustanoviti skupno občinsko upravo z drugo oz. drugimi občinami« (Juvan Gotovac, 2003:138).

Zlasti bo to potrebno na področju inšpekcijskega nadzorstva, varstva okolja, finančnega računovodstva in gospodarskih javnih služb, saj imajo občine največ pristojnosti in nalog ravno pri varstvu okolja in gospodarskih javnih službah (preskrba z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje cest, javnih poti, zelenih površin, odstranjevanje komunalnih odpadkov, odvajanje in čiščenje komunalnih in odpadnih voda, javna snaga in čiščenje javnih površin). Za opravljanje teh nalog morajo občine ustanoviti gospodarske javne službe. Če občina teh nalog ne opravlja oziroma ne zagotovi njihovega opravljanja, lahko opravljanje teh nalog zagotovi država na stroške občine. Po mnenju nekaterih strokovnjakov predstavlja to področje dejavnosti več kot 60 % dejavnosti lokalnih oblasti (glej Vlaj, 2004: 207, 208).

## 5.2 Pristojnosti občin

Kot smo že ugotovili v poglavju o nalogah občin, ločimo izvirne in prenesene naloge občin. Izvirne naloge zajemajo zadeve lokalnega pomena, ki so izvirno občinskega pomena (občine si jih določijo same) in lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni. Prenesene naloge pa so naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam.

Vendar v realnem stanju slovenske občine opravljajo zgolj lokalne zadeve, prenesenih nalog iz državne pristojnosti pa ni. Razlog za to je verjetno tudi v Ustavu, ki v 140. členu predvideva predhodno soglasje občine za te prenesene naloge. “K temu je potrebno dodati, da pa zakon o lokalni samoupravi vsebuje določbe, ki omogočajo izvedbo prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti v izvajanje občinam ob spoštovanju usmeritve k racionalnejšemu in učinkovitejšemu izvajanju nalog države” (Grafenauer, 2000:412, 413). “Ob tem je potrebno ugotoviti, da je pri nas postavljena ostra ločnica med državno oblastjo in lokalno samoupravo (za razliko od ureditve v državah članicah Evropske unije, kjer se kot že omenjeno naloge prepletajo) že s tem, ker občini brez njenega soglasja ni mogoče dodeliti prav nobenih državnih nalog” (Brezovnik, Oplotnik, 2003: 34, 35).

Država je za izvajanje svojih dekoncentriranih nalog oblikovala **upravne enote**, ki so organizirane po celotnem ozemlju države. “Upravne enote so torej organizacijska oblika izvajanja funkcij državne uprave na lokalni ravni” (Grafenauer, 2000: 413).

### 5.2.1 Katalog pristojnosti občin

Področna zakonodaja je prav gotovo najpomembnejši vir za določanje pristojnosti (nalog, odgovornosti) lokalnih skupnosti. Kot smo lahko videli, ZLS praviloma ne našteva posameznih nalog, ampak s primeri našteva značilna področja dejavnosti občin. Tako se pristojnosti med državo in občinami razmejujejo predvsem v zakonih na posameznih področjih javnih zadev.

Za boljšo preglednost po zakonih, je bil leta 1998 izdelan Katalog pristojnosti občin, v katerem je pregledanih več kot 80 sprejetih zakonov v RS, vladna služba za lokalno samoupravo pa ga dopolnjuje vsakih šest mesecev.

Sestavljalci kataloga zakone razvrščajo v deset vsebinskih sklopov:

- državna ureditev Republike Slovenije (ustavna ureditev, organi RS, lokalna samouprava)

- pravosodje (sodišča, državno tožilstvo, upravni spor),
- upravno pravo (osebna stanja, prebivalstvo, politične stranke, društva, verske skupnosti, javni shodi, prireditve, inšpekcije, upravni postopek in upravne takse),
- civilno pravo (splošni predpisi),
- kazensko pravo (kazniva dejanja, izvrševanje kazenskih sankcij, prekrški),
- gospodarskoppravna ureditev (družbe, podjetja, zadruga, skladi, finančni predpisi, varstvo konkurence)
- javne finance (javni prihodki, javni odhodki),
- negospodarske dejavnosti (skupni predpisi, vzgoja in izobraževanje, kultura in umetnost, narava in okolje, urejanje prostora, javno obveščanje in statistika),
- gospodarske dejavnosti (energetika, rudarstvo, gradbeništvo, promet in zveze, kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, lov, trgovina, gostinstvo in turizem),
- delovno pravo, zdravstveni in socialno varstvo (delovno razmerja, varstvo pri delu, zdravstveno varstvo, socialno varstvo in zavarovanje) (Katalog pristojnosti občin, [www.lexlocalis.info](http://www.lexlocalis.info))

Pristojnosti občin so razdeljene na: pristojnosti občinskega sveta, pristojnosti župana, naloge in pristojnosti občinske uprave ter pristojnosti in naloge drugih organov oziroma teles, ki jih določajo posamezni zakoni.

Ocenjuje se, da imajo slovenske občine med 300 in 400 nalog in pristojnosti, ki so določene v več kot 130 predpisih (glej Lavtar, 2005: 140).

### 5.2.2 Preglednica pristojnosti lokalnih skupnosti in države

Naloge občin in regij so ponavadi določene v zakonih za posamezna področja. Nekateri zakoni so zgolj okvirni in omogočajo več svobode za njihovo uporabo, medtem ko drugi zakoni dopuščajo le malo manevrskega prostora. Pristojnosti lokalnih skupnosti so lahko **izključne, deljene, obvezne** ali **prostovoljne** in se lahko uresničujejo **neposredno** ali **posredno**. Za primer lahko navedemo požarno varnost, ki je v številnih državah v izključni in obvezni pristojnosti občine, ta jo uresničuje neposredno in z lastno odgovornostjo, medtem ko je civilna zaščita, v pristojnosti vseh ravni oblasti, izključna, deljena in obvezna pristojnost, ki se uresničuje neposredno in z lastno odgovornostjo. Obstajajo pa zadeve, ki so v izključni pristojnosti države (varnost, policija).



Svet Evrope je pripravil preglednico pristojnosti lokalnih in regionalnih skupnosti ter njihovo razdelitev med državo, regijami in občinami. Pristojnosti, ki se delijo med posamezne ravni oblasti so: splošna uprava, izobraževanje, javno zdravstvo, socialno varstvo, stanovanja in mestno načrtovanje, javna snaga, kultura, prosti čas in šport, promet, prevoz, gospodarske javne službe ter druga področja (glej Vlaj, 2000: 384, 385).

**Tabela 5.2:** Primer razdelitve pristojnosti med državo in občinami v Republiki Sloveniji v letu 1997 po preglednici SE

naloge	Pristojna oblast		Vrsta pristojnosti				Izvajanje pristojnosti		
	držav	občin	Izključ	deljena	obvez	diskrec.	neposr.	posred.	v last.
<b>Splošna administracija</b>									
Policija, varnost	*		*				*		
Protipožarno varstvo		*	*				*		
Civilna zaščita		*	*				*		
Pravosodje	*		*				*		
Civilni register	*		*				*		
Volilni imenik	*		*				*		
Statistika	*		*				*		
<b>Izobraževanje</b>									
Predšolska vzgoja		*	*				*		
Osnovnošolsko izobr.	*	*		*			*		
Srednje izobraževanje	*		*				*		
Visokošolsko izobr.	*		*				*		
Izobraževanje odraslih	*	*					*		*
<b>Javno zdravstvo</b>									
Bolnišnice	*		*				*		
Osnovno zdravstveno varstvo	*	*		*			*	*	
<b>Socialno varstvo</b>									
Vrtci		*	*				*		
Domovi za ostarele	*	*		*			*		
Socialno varstvo	*	*		*			*		
Pomoč družini		*	*				*		
<b>Stanov. gradnja, planiranje</b>									
Stanovanja (socialna)	*	*		*			*		
Prostorsko planiranje		*	*				*		
Regionalno prostorsko planiranje	*	*		*			*		
<b>Okolje</b>									
Oskrba z vodo	*	*		*			*	*	
Zbiranje odpadkov,		*	*				*		

odlagališča									
Pokopališča		*	*				*		
Varstvo okolja	*	*		*			*	*	
Klavnice	*	*	*				*		
Varstvo potrošnikov	*	*		*			*	*	
<b>Kultura, zabava, šport</b>									
Gledališča, koncert. dvorane	*	*		*			*	*	
Muzeji, knjižnice	*	*		*			*	*	
Parki	*	*		*			*	*	
Šport, zabava	*	*		*			*	*	
Cerkveni objekti	*		*	*			*		
Drugi kulturni objekti	*	*		*			*	*	
<b>Promet, prevoz</b>									
Ceste	*	*		*			*	*	
Mestni cestni promet	*	*		*			*	*	
Mestni želez. promet									
Prevoz	*	*		*			*	*	
Pristanišča	*	*		*			*	*	
Letališča	*	*	*				*		
<b>Ekonomске storitve</b>									
Plin	*	*		*			*	*	
Daljinsko ogrevanje		*	*				*		
Oskrba z vodo		*	*				*		
Kmetijstvo, gozdovi, ribolov	*	*		*			*	*	
Elektrika	*		*				*	*	
Gospodarska promocija	*	*		*			*	*	
Trgovina in industrija	*	*		*			*	*	

Vir: Vlaj (2000): Primerjalni prikaz pristojnosti. VUŠ, Ljubljana.

Vidimo lahko, da so občine pristojne zgolj za nekatera področja, ki sicer imajo velik pomen za življenje lokalne skupnosti (komunala, zbiranje odpadkov, protipožarna varnost), so pa tudi področja, ki so v deljeni pristojnosti z državo, a bi njihovo izvajanje bolj spadalo pod pristojnost občin (domovi za ostarele, javni promet, osnovnošolsko izobraževanje itd.). Zanimiv primer je osnovnošolsko izobraževanje, kjer je občina dolžna zagotavljati tehnične pogoje (prostor) za šolo, država pa določa vse ostalo (sistematizacijo delovnih mest, plače).

### 5.2.3 Pristojnosti občin po funkcionalni klasifikaciji

Področja proračunske porabe so za občine predpisane s funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih izdatkov. Po Odredbi o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov se delijo v deset skupin: *javna uprava, obramba, javni red in varnost, gospodarske dejavnosti,*

*varstvo okolja, stanovanjska dejavnost in prostorski razvoj, zdravstvo, rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij, združenj, društev in drugih institucij, izobraževanje in socialna varnost* (glej Špegel Jovan, 2004: 45).

V nadaljevanju bom na nekaj področjih (obramba, javni red in varnost, gospodarske dejavnosti, varstvo okolja in stanovanjska dejavnost) predstavila, katere so osnovne naloge, ki jih je občina dolžna financirati, ker tako določajo zakoni.

Na nekaterih področjih (kot so kultura, šport in rekreacija, turizem ter podjetništvo) zakon določa samo to, da naj bi občina skrbela za razvoj teh dejavnosti. Ravno obratno je na področjih izobraževanja, socialne varnosti in varstva predšolskih otrok, kjer zakon podrobno določa mejo med financiranjem nalog iz državnega proračuna na eni strani in občinskega na drugi strani.

#### OBRAMBA

- Civilna zaščita in reševanje (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uradni list RS 64/1994)

V občinski pristojnosti so predvsem: spremljanje nevarnosti, obveščanje in alarmiranje prebivalstva, zagotavljanje in vzdrževanje sredstev za alarmiranje, načrtovanje zaščitnih ukrepov, izdelava ocen ogroženosti, zagotovitev začasnih nastanitev ter odprava posledic nesreč. Občine se lahko za izvajanje teh nalog sodelujejo z drugimi občinami in ustanovijo skupne službe za opravljanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

#### JAVNI RED IN VARNOST

- Protipožarna dejavnost (Zakon o varstvu pred požarom, Uradni list RS 71/1993, Zakon o gasilstvu, Uradni list RS 71/1993)

Na podlagi načrta varstva pred požarom lokalna skupnost zagotavlja sredstva za: redno delovanje gasilskih enot, gasilsko zaščitno in reševalno opremo ter opremo za opazovanje, obveščanje in alarmiranje, izobraževanje in dodatno usposabljanje za pripadnike gasilskih enot, gradnjo in vzdrževanje objektov ter prostorov za delovanje gasilstva, povračilo škode gasilcem pri opravljanju nalog gasilstva.

Vlada sofinancira nakupe (na podlagi srednjeročnih načrtov) gasilskih vozil ter gasilske zaščitne in reševalne opreme.

## GOSPODARSKE DEJAVNOSTI

- Kmetijstvo (Zakon o kmetijstvu, Uradni list RS 54/2000)

Pri financiranju kmetijstva ima občina precej možnosti, paziti mora le, da ukrepi niso v nasprotju z nacionalnim programom in uredbo o ukrepih kmetijske politike. Sredstva, ki jih občina mora zagotoviti so za financiranje razvoja podeželja, namenjena pa so: spodbujanju raznovrstnih kmetijskih dejavnosti na podeželju za dodaten vir dohodka, razvoju in izboljšanju kmetijske infrastrukture in storitev ter obnovi vasi in zaselkov (izboljšanje infrastrukture, bivalnih pogojev).

- Cestna infrastruktura (Zakon o javnih cestah, Uradni list RS 29/1997)

Poznamo državne in občinske ceste. Občinske ceste so javne ceste namenjene povezavi naselij, delov naselij ter naravnih in kulturnih znamenitosti v občini. Občine morajo vzdrževati objekte, naprave in prometne površine na, ob ali nad voziščem državnih cest (parkirišča, odstavnih pasovi, podhodi in nadhodi za pešce ali kolesarje, javna razsvetljava, semaforji in druga prometna signalizacija – v naselju, pločniki in kolesarske steze). Občina tudi sprejme odlok o občinskih cestah, v katerem uredi upravljanje, graditev, vzdrževanje varstvo in nadzor nad občinskimi cestami.

## VARSTVO OKOLJA

- Varstvo okolja (Zakon o varstvu okolja, Uradni list RS 32/1993)

Občine lahko sprejmejo svoje programe varstva okolja (ne sme biti v nasprotju z nacionalnim programom), ki jih tudi financirajo same.

Občina pa mora obvezno zagotavljati naslednje lokalne javne službe: oskrba s pitno vodo, urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin, ravnanje s komunalnimi odpadki in odstranjevanje komunalnih odpadkov, odvajanje in čiščenje komunalnih in odpadnih voda, javna snaga in čiščenje javnih površin, pregledovanje ter nadziranje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka.

## STANOVANJSKA DEJAVNOST IN PROSTORSKI RAZVOJ

- Stanovanjska dejavnost (Stanovanjski zakon, Uradni list RS 69/2003)

Občina ima na tem področju zlasti sledeče naloge in pristojnosti:

- *sprejema* in uresničuje občinski stanovanjski program, sprejema usmeritve za projektiranje, gradnjo in prenovo stanovanj,
- *zagotavlja*: sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj in reševanje stanovanjskih stisk socialno ogroženih, sredstva za subvencioniranje

najemnine, pogoje za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko,

- *spodbuja*: različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj.

Občina lahko zaradi zagotavljanja javnega interesa (na stanovanjskem področju) ustanovi javni stanovanjski sklad.

- Dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja in razvoja (Zakon o stavbnih zemljiščih, Uradni list RS 44/1997, Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS 110/2002)

Občina ima pri urejanju prostora naslednje pristojnosti: usmerja prostorski razvoj občine glede na državne usmeritve za urejanje prostora na lokalni ravni, predpisuje podrobnejša merila in pogoje za urejanje prostora na področju občine, načrtuje prostorske ureditve ter izvaja prostorske ukrepe za uresničevanje občinskih prostorskih aktov (glej Špegel Jovan, 2004: 45 – 49).

Raziskava mnenj slovenskih županov je tudi na področju pristojnosti občin pokazala zanimive rezultate, ki pa glede na napisano v prejšnjih treh poglavjih niti ne presenečajo. Dobra tretjina županov (36,4 %) meni, da so pristojnosti občin ustrezne, medtem ko jih več kot pol (58,8 %) meni, da so premajhne. Zgolj 4,2 % jih meni, da so pristojnosti prevelike. Področja na katerih ima občina premalo pristojnosti so, po mnenju županov, predvsem: javni transport, urejanje prostora in prostorski razvoj ter gospodarski razvoj občine. Prisotna je tudi povezava med velikostjo občine in obsegom pristojnosti, saj si župani večjih občin želijo več pristojnosti, medtem, ko se županom manjših občin zdijo pristojnosti občin ustrezne (glej Brezovšek, 2005: 80 - 82).

### **5.3 Problematika financiranja občin**

Že od začetka reforme lokalne samouprave je financiranje občin oziroma njihovih nalog, katere morajo opravljati po ustavi in zakonu, ključno vprašanje, ki se vedno znova pojavlja. Ustava določa (v 142. členu), da se občina financira iz lastnih virov, hkrati pa predpisuje, da naj država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, zagotovi dodatna sredstva.

Že omenjena Evropska listina lokalne samouprave v 9. členu določa finančne vire lokalnih skupnosti. Po tem členu:

- morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v razmerju z nalogami, ki jih določa ustava in zakon,
- finančni sistem, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim skupnostim, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da sledijo dejanskemu gibanju stroškov,
- vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti mora izvirati iz krajevnih davkov in taks, katerih višino lahko v okviru zakona določajo občine same,
- lokalne skupnosti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način se jim dodelijo prerazporejeni viri,
- za zaščito finančno šibkih lokalnih skupnosti, je treba uvesti postopek za finančno izravnavo (Problematika financiranja občin v Sloveniji, 2002).

Če analiziramo dosedanji zakon o financiranju občin, ugotovimo, da niso primerno upoštevana ustavna načela, kot tudi načela evropske listine. To potrjujejo sledeča dejstva:

- Finančno izravnavo prejema več kot 2/3 slovenskih občin, kar je posledica nepravilne prerazporeditve finančnih virov. Finančno izravnavo prejema večina občin in ne le občine, ki so gospodarsko slabše razvite.
- Šele s temeljito analizo bo možno ugotoviti ali so finančni viri v razmerju z nalogami, ki jih morajo opravljati lokalne skupnosti po ustavi in zakonu.
- Finančni viri, ki se odstopajo lokalnim skupnostim so po obsegu premalo raznovrstni. Pomemben vir je le dohodnina, ki je po občinah neenakomerno porazdeljena.
- Med vire integralnega proračuna občin se vštevajo tudi namenski viri, ki jih občine v skladu z zakonom predpisujejo samo za točno določene namene (turistična taksa itd.).
- Zakon nima izdelanega sistema pridobivanja mnenja lokalnih skupnost, kadar državni organi odločajo o sredstvih namenjenih za delo lokalnih skupnosti.
- Pomanjkljiv je postopek za določitev finančne izravnave, ker ne določa možnosti, da lokalne skupnosti ugovarjajo izračunu finančne izravnave (Problematika financiranja občin v Sloveniji, 2002).

Pri pripravi novega zakona o financiranju občin je treba torej v prvi vrsti izhajati iz ustavne določbe in načel evropske listine v lokalni samoupravi, saj so to obvezna izhodišča.

Iz Tabele 5.3. je povsem razvidno, da je dohodnina daleč najpomembnejši vir prihodkov občin.

**Tabela 5.3:** Globalni prikaz virov

v 000

<b>DOHODNINA</b>	<b>DRUGI PRIHODKI PO 21.členu</b>	<b>PRIHODKI PO 22. členu</b>	<b>SKUPAJ</b>
100 704 996	8 217 879	21 966 991	130 889 866
77 %	6 %	17 %	100 %

Vir: Železnik (2002). Problematika financiranja občin v Sloveniji. <http://www.mnz.si/si/16.php>.

V juniju 2005 je Vlada RS pripravila predlog novele ZFO s katero bi podvojili obseg tekočega zadolževanja občin. Tako bi se smela občina zadolžiti v skupnem znesku do 20 odstotkov realiziranih prihodkov v letu pred zadolževanjem, če v posameznem letu odplačevanja skupne obveznosti ne presežejo petih odstotkov predvidenih prihodkov proračuna. Dopušča se tudi možnost dodatne zadolžitve za investicije, sofinancirane iz skladov EU, ter za financiranje investicij v osnovnem šolstvu in javni infrastrukturi za ravnanje z odpadno vodo, če obveznosti zanje v letih odplačevanja ne bi presegle dodatnih treh odstotkov predvidenih prihodkov občine. Seveda bi bilo za vse zadolžitve potrebno soglasje Ministrstva za finance. Predvidene spremembe obsegajo tudi sistemsko pomoč občinam pri financiranju regionalnih razvojnih programov. »Predlagana je še dopolnitev zakona, s katero bi občinam, ki opravljajo naloge občinske uprave, zagotovili povračilo polovice teh stroškov iz prejšnjega leta. Obe vrsti dodatnih sredstev bosta zagotovljeni v proračunu za leto 2006« (Delo, 16. 6. 2005: 3). Novela zakona je bila konec septembra sprejeta, kar je povzročilo ugibanja o tem, kaj bo, če bodo vse občine izkoristile to možnost. Govorilo se je o 20 milijardah tolarjev dolga. Verjetnost, da se bo to zgodilo, je precej majhna, saj se po podatkih Sveta Evrope slovenske občine zadolžujejo oz. si sposojajo le 1% vseh sredstev namenjenih občinski porabi (glej Local finance in Europe, 1997: 25).

Financiranje je bistveno za izvajanje nalog občin. Po mnenju županov pa so finančna sredstva njihovih občin premajhna za opravljanje vseh zdajšnjih pristojnosti, saj le 1,2 % menita, da so dovolj velika za vse naloge občin. Skoraj polovica (45,5 %) jih meni, da niti približno niso dovolj velika, 53,3 % pa da niso dovolj velika za vse naloge občin (glej Brezovšek, 2005: 82).

## 6. Mesto in mestna občina

Naša ureditev pozna tudi mestne občine. Tako je v 15.a členu ZLS določeno, da je **mesto** večje urbano naselje, ki ima več kot 3000 prebivalcev in se po velikosti, ekonomski strukturi, gostoti prebivalcev, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Status mesta dobi naselje z odločitvijo Državnega zbora.

Mestna občina pa se ustanovi na območju mesta zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja (16. člen ZLS).

Pogoji, da mesto dobi status mestne občine so:

- ima najmanj **20.000 prebivalcev**,
- ima najmanj **15.000 delovnih mest** (od tega najmanj polovica v terciarnih in kvartarnih dejavnostih),
- je geografsko, gospodarsko in kulturno **središče** svojega gravitacijskega območja.

Poleg pogojev, ki jih mora izpolnjevati vsaka občina mora mestna občina na svojem območju izpolnjevati še dodatne pogoje. Imeti mora:

- poklicne in srednje šole ter oddelke visokih šol in fakultet;
- bolnišnico,
- omrežje javnih služb,
- telekomunikacijska središča,
- univerzitetne in specialne knjižnice, specializirane INDOK centre,
- kulturno dejavnost (gledališča, muzeji, arhivi),
- lokalne RTV postaje in tisk,
- športno rekreacijske prostore in objekte,
- znanstveno-raziskovalno dejavnost.

Mestno občino ustanovi Državni zbor z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, ime pa se določi po imenu mesta, na območju katerega se ustanovi mestna občina.



## 6.1 Naloge mestne občine

Občine v velikih mestih imajo precej večji krog nalog, saj se morajo ukvarjati s stalnim naraščanjem potreb na vseh področjih. Takšno področje so npr. komunalne zadeve, kjer je obseg nalog za občino praktično neomejen. Enako velja tudi za področje šolstva, kulture, zdravstva, socialnega varstva itd. V takšnih občinah je seveda število zaposlenih večje. Vendar pa tudi v primeru velikih mestnih občin govorimo o zadovoljevanju temeljnih družbenih potreb, ki jih zahteva urejeno sožitje ljudi v naselju, le da so te potrebe bistveno drugačnih razsežnosti in oblik kot v majhnih podeželskih občinah (glej Šmidovnik, 1995: 67, 68).

V slovenskem primeru naj bi mestna občina, poleg lokalnih zadev javnega pomena, opravljala še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta.

Temeljne naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta, so:

- skrb za smotrni razvoj na območju mesta kot celote,
- skrb za mestne prometne naprave in mestne javne zgradbe,
- določanje namembnosti mestnega prostora,
- urejanje mestnega prometa,
- zagotavljanje delovanja informacijsko dokumentacijskih, kulturnih, znanstvenih, socialnih, varstvenih in zdravstvenih ustanov, ki imajo pomen za širšo lokalno skupnost ali za državo,
- zagotavljanje varstva naravnih in kulturnih spomenikov na območju mesta, ki so lokalnega pomena,
- določanje posebnih davkov v skladu z zakonom za opravljanje funkcij mesta,
- ustanavljanje služb za širše območje na področju vzgoje in izobraževanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja, socialnega varstva ter druge službe javnega pomena (Lavtar, 2001: 78, 79).

V okviru določenih nalog iz državne pristojnosti pa mestna občina zlasti:

- **ureja** javni primestni promet in obratovalni čas gostinskih lokalov na svojem območju,
- **izvaja** naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov na svojem območju in izvaja naloge na področju geodetske službe,
- **zagotavlja** javno mrežo gimnazij, srednjih, poklicnih in višjih šol na svojem območju ter zagotavlja javno zdravstveno službo na sekundarni ravni na svojem območju (22. člen ZLS).

Tako lahko ugotovimo, da ima mestna občina poleg nalog, ki jim imajo tudi "navadne" občine, tudi "tiste naloge, ki omogočajo delovanje mesta in njegovih funkcij, na področju urbanizma, komunale, prometa in prostorskega razvoja. Pristojnosti mestne občine hkrati omogočajo uresničevati mesto kot središče izobraževalnih, kulturnih, znanstvenih, zdravstvenih in drugih ustanov, pomembnih za več občin ali regijo. Vse to so izvirne pristojnosti mesta" (Jerovšek v Lavtar, 2001: 79). Zaključimo lahko, da »mestna občina ima nedvomno večje pristojnosti kot navadna občina, s tem pa tudi več vzvodov, da uredi določene zadeve, ki so sicer v navadnih občinah v pristojnosti države« (Brezovšek, Haček, 2001: 399).

## **7. Pogled naprej: pokrajine**

Razprava o potrebnosti regij oz. pokrajin je bila aktualne že v času pisanja novega zakona o lokalni samoupravi, a je tedaj »zmagala« struja, ki je zagovarjala zgolj enonivojsko ureditev lokalne samouprave. A čas in izkušnje so pokazale, da bo potrebno tudi v Sloveniji uvesti drugi nivo lokalne samouprave, saj morajo centralne oblasti »vse bolj delegirati naloge in odgovornosti, ki so bile še do včeraj nepredstavljive za poddržavne ravni, na regionalne ali celo lokalne oblasti« (Lavtar, 2003a: 203).

»Pokrajine v Sloveniji so potrebne zaradi primerljivosti z državami EU in velikega prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj« (Regionalizacija v RS, 2003: 53). V skoraj vseh državah Evropske unije najdemo dva nivoja lokalne samouprave. Tudi vse nordijske države (Švedska, Danska, Finska, Norveška) imajo lokalno samoupravo urejeno v dveh nivojih (več: glej *Local government in the nordic countries*, 1991).

Glavni razlogi za oblikovanje regij oz. pokrajin so tako notranji (upravnopolitični) kot tudi zunanji (mednarodni). Uvedba pokrajin pa ima naslednje pogloblitve cilje:

- decentralizacija oblasti z uveljavitvijo načela subsidiarnosti,
- policentrični razvoj države,
- čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti,
- primerljivost z ustreznimi sistemi v državah EU (Regionalizacija v RS, 2003: 52).

## **7.1 Razmerje med pokrajinami in občinami**

Seveda je bistveno vprašanje to, kaj se bo potem zgodilo z občinami. Razmerje med občinami in pokrajinami, kot ga predvideva zdajšnja Ustava, bo prav gotovo drugačno. "Med pokrajinami in občinami kot samoupravnimi lokalnimi skupnostmi dveh, med seboj neodvisnih ravni, so razmerja enakopravnih subjektov, od katerih vsaka raven opravlja svoj del upravnih nalog in pristojnosti. Med seboj pa razvijajo odnose sodelovanja in usklajevanja interesov" (Regionalizacija v RS, 2003: 53). Predlog zakona o pokrajinah predvideva sodelovanje z občinami. Občinski organi naj bi imeli pravico biti obveščeni o delu organov pokrajine in lahko o vseh vprašanih upravljanja javnih zadev v pokrajini izrazijo svoje mnenje, dajejo pobude in predloge. Občinski organi naj bi prav tako sodelovali pri upravljanju pokrajinskih zadev, ki zadevajo položaj in interese občin, v okviru in na način, ki ga določata zakon in statut pokrajine. S statutom pokrajine morajo biti določene zadeve, glede katerih je odločitev pokrajinskega organa lahko sprejeta samo po predhodnem soglasju občine, ki jo neposredno zadeva. V pokrajini naj bi se ustanovil svet občin. Svet občin bi sestavljali predstavniki občinskih svetov občin z območja pokrajine. Svet občin bi obravnaval in dajal mnenja o zadevah iz pristojnosti pokrajinskega sveta, ki se nanašajo na:

- \* cilje regionalnega razvoja in načrtovanje skladnega razvoja pokrajine,
- \* skupne razvojne in investicijske programe,
- \* ustanoviteljske pravice v skupnih javnih zavodih, podjetjih, skladih in agencijah,
- \* urejanje javnih zadev, ki jih poleg občin opravlja tudi pokrajina (deljene naloge).

## **7.2 Naloge pokrajin**

Zelo pomembno je tudi vprašanje pristojnosti pokrajin. Pokrajina naj bi izvajala predvsem zadeve, ki pospešujejo razvoj pokrajine, kar naj bi v večini določal zakon o pokrajinah, del pa bi država na pokrajino prenesla tudi iz svojih izvirnih pristojnosti, pa tudi s spremembami obstoječe zakonodaje (glej Regionalizacija v RS, 2003: 56). Vidimo lahko, da se bodo naloge pokrajin po vsej verjetnosti delile enako kot naloge občin: na izvirne in prenesene.

Pomembno vprašanje je, kako določiti naloge pokrajin.

Naloge pokrajin bi se lahko določile na podlagi tega, kaj je javno dobro na regijski ravni. V nadaljevanju navajam primer, podrobnejše ali drugačne razmejitve pa so (kot vedno) stvar razprav.

Regijsko javno dobro:

- cestna mreža,
- srednje šole,
- javna zdravstvena ustanova z več kot le lokalnim pomenom,
- ustanova za socialno skrb z več kot le lokalnim pomenom,
- regijsko načrtovanje,
- medregijska dejavnost za izravnavo (A new system of funding local government institutions, 1996: 43).

V Sloveniji bo pokrajina kot svoje izvirne naloge opravljala lokalne zadeve širšega pomena, ki jih bo določila s svojimi predpisi, ter z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajina bo tako opravljala predvsem naloge:

- na področju ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja,
- na področju urejanja prostora in varstva okolja ter prometa in zvez,
- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena.

V skladu z zakonom bi pokrajina zagotavljala na svojem območju skladen regionalni razvoj in prostorsko načrtovanje (Regionalizacija v RS, 2003: 58).

Avtorji Zakona o pokrajinah so si zamislili štiri sklope pristojnosti oz. nalog:

- izvirne naloge,
- prenesene zadeve iz državne pristojnosti v njeno izvirno pristojnost,
- upravne naloge države,
- prenesene občinske naloge (glej Haček, 2003: 224).

Pokrajina naj bi kot svoje izvirne naloge samostojno opravljala zadeve pokrajinskega pomena določene z zakonom.

Z zakonom se bo določilo zadeve pokrajinskega pomena, ki jih bodo opravljale samo pokrajine ter tiste, ki jih bodo pokrajine opravljale poleg države in drugih samoupravnih lokalnih skupnosti. Zakon naj bi določil vrsto in obseg deljenih nalog.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo naloge, ki naj bi jih opravljala pokrajina na določenem področju:

**področju regionalnega razvoja in gospodarstva:**

- \* oblikuje cilje regionalnega razvoja in načrtuje skladen razvoj celotnega območja pokrajine in izvajanje regionalne strukturne politike,
- \* določa območja s posebnimi razvojnimi potrebami,
- \* ustanovi regionalno razvojno agencijo,
- \* sprejema regionalni razvojni program,
- \* ustanavlja turistične organizacije na ravni pokrajine in opravlja druge naloge povezane z razvojem in promocijo turizma,
- \* sprejema ukrepe za pospeševanje malega gospodarstva in ustanavlja sklade za razvoj malega gospodarstva.

**področju okolja, prostora in energije:**

- \* sprejema program varstva okolja,
- \* pripravlja in sprejema prostorske akte za načrtovanje prostorske ureditve pokrajinskega pomena,
- \* koordinira lokalne energetske koncepte,
- \* zagotavlja lokalne javne službe odlaganja ostankov komunalnih odpadkov ter oskrbe s pitno vodo iz primarnih omrežij,
- \* oblikuje in izvaja stanovanjski program pokrajine, gradi socialna in neprofitna stanovanja,
- \* določa in koordinira izvajanje ukrepov za preprečitev zdravju škodljivih posegov v prostor, oblikuje in izvaja programe za ohranitev zdravega okolja,
- \* pripravlja in izvaja programe s področja ohranjanja naravnih vrednot in ustanavlja parke pokrajinskega pomena.

**področju prometa:**

- \* načrtuje razvoj prometnega sistema v pokrajini ter sprejema letne programe ukrepov na področju cestnega, železniškega in zračnega prometa ter plovbe po celinskih vodah;
- \* zagotavlja javno službo za prevoz potnikov v javnem potniškem prometu ter posebnih prevozov potnikov na območju pokrajine;
- \* določa prometno ureditev na pokrajinskih cestah in površinah za mirujoči promet pokrajinskega pomena;
- \* zagotavlja javne službe vzdrževanja pokrajinskih cest in površin za mirujoči promet

pokrajinskega pomena,

- \* ureja plovbo na celinskih vodah, sprejema z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami,
- \* izdaja dovoljenja za smučišča širšega pokrajinskega pomena in opravlja nadzor nad smučišči,
- \* načrtuje in izvaja naloge povezane s preventivo in vzgojo v cestnem prometu.

#### **področju kmetijstva, gozdarstva in prehrane:**

- \* določa ukrepe strukturne kmetijske politike pokrajine,
- \* potrjuje ribiške gojitvene načrte,
- \* določa čebelarске pašne rede in pogoje za pripustne postaje.

#### **področju šolstva, znanosti in športa:**

- \* ustanavlja javne poklicne šole, višje strokovne šole ter dijaške domove in določa izvajalce izobraževalnih programov, ustanavlja zavode za razvojno in svetovalno delo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja,
- \* ustanavlja gimnazije, soustanavlja javne visokošolske zavode in druge zavode - člane univerze, soustanavlja študentske domove,
- \* načrtuje in izvaja ukrepe za razvoj športa na območju pokrajine.

#### **področju zdravja:**

- \* ustanovi pokrajinski zavod za zdravstveno varstvo in pokrajinski svet javne zdravstvene službe,
- \* določa merila za javno zdravstveno službo na primarni ravni in lekarniško dejavnost ter usklajevanje njune postavitve,
- \* določa razvojne strategije zdravstvenega varstva prebivalcev pokrajine, načrtuje zdravstveno varstvo in izvaja programe zdravstvenega varstva prebivalcev pokrajine,
- \* določa politiko in ukrepe na področju varovanja življenjskega okolja,
- \* soupravlja bolnišnice (javne zdravstvene zavode),
- \* organizira zdravstveno varstvo ob naravnih in drugih nesrečah.

#### **področja dela, družine in socialnih zadev:**

- \* načrtuje in spremlja socialni razvoj v pokrajini, spodbuja in financira socialne preventive in skupnostne akcije, spodbuja in sofinancira dopolnile socialne programe po nacionalnem

programu,

\* zagotavlja mrežo in ustanavlja centre za socialno delo, domove za starejše, posebne socialno varstvene zavode za odrasle in varstvene delovne centre, krizne interventne centre in druge oblike varstva posebej ranljivih skupin (zavetišča za ženske, brezdomce, trpinčene, centre za neodvisno življenje invalidov, bivalne in terapevtske skupnosti za odvisnike in dolgotrajno bolne) ter druge storitvene dejavnosti za otroka in družino,

\* sprejema in zagotavlja izvajanje pokrajinskih akcijskih programov na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programov zdravljenja in socialne rehabilitacije,

\* zagotavlja mrežo osebne pomoči.

#### **področja kulture:**

\* ustanavlja javne zavode pokrajinskega pomena na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje z dediščino in spomeniki),

\* zagotavlja izvajanje posebnih nalog osrednjih območnih knjižnic ter sooblikuje in sofinancira programe in projekte za skladnejši razvoj kulture,

\* pripravlja in izvaja programe s področja ohranjanja naravnih vrednot,

\* zagotavlja investicije v javno infrastrukturo na področju kulture in z njo upravlja,

\* skrbi za ohranjanje, vzdrževanje, prezentacijo in revitalizacijo spomenikov in druge dediščine pokrajinskega pomena in upravlja s kulturnimi spomeniki,

\* uveljavlja predkupne pravice pri nameravani prodaji spomenika glede na razglasitveni režim določanje mreže muzejev za izvajanje javne službe varstva premične dediščine v sodelovanju z občinami in državo.

#### **področja zaščite in reševanja:**

\* organizira, razvija in usmerja osebno in vzajemno zaščito, z organizacijo svetovalne službe in izvaja razne oblike usposabljanja prebivalstva

\* določa posebne ukrepe varstva pred požarom za naselja ali naravno okolje ter razglašča povečano požarno ogroženost na območju pokrajine,

\* pripravlja in zagotavlja prenos opozoril, napolnil ali prepovedi prebivalstvu v času povečane požarne ogroženosti in ob velikih požarih,

\* vodi sile za zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah, ki prizadenejo dve ali več občine,

\* ocenjuje škode, ki jih povzročijo naravne in druge nesreče,

\* zagotavlja pomoč pri odpravljanju posledic naravnih in drugih nesreč (vir: Delovno gradivo za predlog zakona o pokrajinah, <http://www.gov.si/svrp/2lok/6lok.htm>)

Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezovale naj bi občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izvajanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti občin. Pokrajine bodo opravljale naloge, ki presegajo zmogljivosti občin, saj jih te ne morejo opravljati, ker presegajo njihove kadrovske, tehnične, organizacijske ter finančne zmožnosti posamezne občine. Gre za izvorne naloge pokrajin, ki jih lahko opravljajo same in ne s prenosom z občin, saj te po svoji naravi nimajo pristojnosti za opravljanje nalog širših lokalnih skupnosti – pokrajin (Vlaj, 2003: 8)



## 8. Sklep

Velika različnost modelov lokalne samouprave v Evropi je posledica zgodovinskega razvoja. Primerjava francoskega, nemškega in britanskega modela z našim, slovenskim, kaže na njihovo skupno lastnost: naslonjenost na lastno tradicijo. V prihodnosti torej ne moremo pričakovati enotnega modela lokalne samouprave, ki bi rešil vse probleme vseh držav.

Ureditev slovenske lokalne samouprave je bila pogojena z ureditvijo države, v katere je bila vključena (Avstro-Ogrska, SFRJ), s samostojnostjo pa je lahko uveljavila svojo idejo lokalne samouprave. Velik vpliv je imel do tedaj komunalni sistem, ki je bil v veljavi vse od leta 1955. Komunalni sistem je imel za osnovo komuno – občino, ki je bila v bistvu država v malem, saj je večino nalog opravljala za državo (delovala je kot njena prva stopnja). Uvajanje novega sistema lokalne samouprave ni minilo brez zapletov, ker je bil le-ta bistveno drugačen od prejšnje ureditve. Treba je bilo prerazporediti pristojnosti med državo in občinami, ustanoviti nove občine (193 občin je nadomestilo 62 komun) ter na novo razporediti organizacijo oblasti v občini. Tudi financiranje je bilo na novo urejeno. Spremembe pa prav gotovo še niso zaključene, saj se kažejo velike pomanjkljivosti predvsem na področju razdelitve pristojnosti in financiranja občin. Lokalna samouprava pa je brez finančnih virov in avtonomije zgolj navidezna.

Kot smo lahko spoznali, gre v Sloveniji za omejeno ustavno opredelitev delovnega področja, prenos nalog iz državne pristojnosti pa je zelo zapleten. Kljub tej »ozkosti« imajo občine veliko nalog oz. pristojnosti, ki se sčasoma še večajo. Posledično za te naraščajoče naloge občine zahtevajo ustrezna sredstva. Velika večina občin pa sploh ni sposobna zagotavljati financiranja svojih nalog iz lastnih virov (podatki iz leta 2002 kažejo, da je finančno samostojnih le 28 občin od 193-ih).

Ugotovila sem, da se neustrezno razmerje med državo in občinami kaže skozi slabo oziroma neprimerno normativno urejenost lokalne samouprave. K temu je pripomogla tudi polpretekla zgodovina, ki je očitno pustila težnje po centralizirani državi, saj država ne izpusti iz rok nekaterih področij, ki že po svoji naravi sodijo med lokalne naloge. Zakonodaja, ki je ob sprejemu izgledala ustrezna, je potrebna prenove, še posebej področje razdelitve pristojnosti in financiranja. Finančna sredstva, ki pripadajo občinam, bi bilo potrebno določiti hkrati z njihovimi pristojnostmi in tako zagotoviti nemoteno delovanje v korist občanom. Bistvenega pomena je jasna razmejitev pristojnosti med občinami in državo, saj v zdajšnji ureditvi ni dorečena pristojnost posameznih subjektov (države, občine).

V Sloveniji se pripravljajo spremembe, a do njih prihaja počasi. Naslednji korak, ki naj bi ga storili, je uvedba regij oz. pokrajin, kar naj bi slovensko lokalno samoupravo približalo evropskim standardom, kot tudi samim uporabnikom – ljudem, kar je osnovni namen lokalne samouprave. Regionalna raven bi torej lahko pomenila rešitev za opravljanje vseh tistih nalog, ki presegajo zmožnosti občin, a so velikega pomena za kakovost življenja prebivalcev določenega območja.

Proces decentralizacije, kot značilnost razvoja lokalne samouprave v drugih evropskih državah, se bo pri nas morda zgodil ravno s procesom regionalizacije.

## Literatura

- Brezovnik, Boštjan, Oplotnik, Žan (2003): Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, problematika in mednarodna primerjava. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.
- Brezovšek, Marjan (2005): »Velikost in naloge občin v Sloveniji« v: Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. FDV, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2001): »Organiziranost in učinkovitost občinske uprave, primer mesta Ljubljane«. Teorija in praksa, 38, 3/2001, str. 395 – 411.
- Dimitrovska Andrsers, Kaliopa in Ploštajner, Zlatka (2001): »Local government in Slovenia«, Local Self Government and Decentralization in South-East Europe. Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, str. 13.
- Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1999): Državna ureditev Slovenije. Zbirka Učbeniki, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Grafenauer, Božo (1997): »O lokalni samoupravi v sistemu državne oblasti in o državnem nadzoru nad lokalno samoupravo«. IV. Dnevi slovenske uprave, zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 162 – 172.
- Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture. Pravna fakulteta, Maribor.
- Grah, Metod (1998): Razmerje med državno in lokalno upravo v okviru prenesenega delokroga. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Haček, Miro (2003): »Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji« v: Globalizacija in državna uprava. FDV, Ljubljana.
- Juvan Gotovac, Vesna (2003): »Pomen zakonitega delovanja občinske uprave za izvajanje nalog občin po vstopu Slovenije v Evropsko unijo« v: X. Dnevi slovenske uprave, zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kenk, Maja (2003): Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. Diplomaska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kocjančič, Rudi (2003): Ustavno pravo. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Lavtar, Roman (2001): »Ali je Ljubljana res glavno mesto!?!«. Teorija in praksa, 38, 1/2001, str. 77 – 86.
- Lavtar, Roman (ur.) (2003): Regionalizacija v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.

- Lavtar, Roman (2003a): »Globalizacija in lokalna samouprava« v: Globalizacija in državna uprava. FDV, Ljubljana.
- Lavtar, Roman (2005): »Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave« v: Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. FDV, Ljubljana.
- Marinič, Natalija (2004): Pristojnost. Diplomaska naloga, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Mikloš, Ivan, Nižnansky, Viktor, Žarska, Elena (1996): A new system of funding local government institutions. M.E.S.A. 10, Bratislava.
- Pitamic, Leonid (1996, 1927): Država. Zbirka Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac (1999). Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Rakočevič, Slobodan (1994): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1994): »Pojem lokalne samouprave«. Javna uprava, 30, str. 9 - 19.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Zbirka Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1995a): »Prenos pristojnosti iz dosedanjih občin na državo«. Pravna praksa, 4/95, str. 2 – 4.
- Špegel Jovan, Irena (2004): Problemi financiranja malih občin s poudarkom na proračunski porabi družbenih dejavnosti. Diplomsko naloga, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor.
- Šturm, Lovro (1998): Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava. Nova revija, Ljubljana.
- Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2000): »Primerjalni prikaz pristojnosti občin« v VII. Dnevi slovenske uprave, zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 381 – 400.
- Vlaj, Stane et al.(2001): Vodnik po lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2001a): »Učinkovitost lokalnih skupnosti«. Zbornik znanstvenih razprav 1999 / 2000. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 189 – 213.
- Vlaj, Stane (2003): »Določitev pristojnosti ni dana enkrat za vselej«, gradivo na mednarodnem posvetu »Regije v Evropi danes, pokrajine v Sloveniji jutri«, 12.-13. junij 2003, Ljubljana.

- Vlaj, Stane (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Žagar, Katarina (2003): Lokalna samouprava: organizacija in funkcija. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- (1991) Local government in the nordic countries: Facts and figures. Kommuneforlaget, Oslo.
- (1994) Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, posebna številka 21. februar 1994: Uvedba lokalne samouprave v Sloveniji. Državni zbor RS, Ljubljana.
- (1997) Local finance in Europe. Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- (1998) Katalog pristojnosti občin. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, Ljubljana.

## Viri

- Katalog pristojnosti občin, <http://www.lexlocalis.info/KatalogPristojnosti/>, 15.9.2005.
- Delovno gradivo za predlog zakona o pokrajinah, <http://www.gov.si/svrp/2lok/6lok.html>, 15.9.2005
- Predlog zakona o lokalni samoupravi, <http://www.mnz.si/si/16.php>, 16. 5. 2005.
- STA (2005): »Vladni predlog za podvojitev obsega zadolževanja občin«, Delo, št. 138, 16. 6. 2005, str. 3.
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91).
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 59/99, 61/99, 79/99, 89/99).
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 70/00, 51/02).
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Uradni list RS, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15).
- Železnik, Milan (2002): Problematika financiranja občin v Sloveniji. <http://www.mnz.si/si/16.php>, 20. 5. 2005.

# PRILOGA

## A. Dogodki pomembni za razvoj lokalne samouprave

LETO	AKT
1985	Sprejem Evropske listine lokalne samouprave
1991	Ustava RS
1993	Misija strokovnjakov Sveta Evrope
1993	Zakon o lokalni samoupravi
1994	Podpis Evropske listine lokalne samouprave
1994	Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij
1994	Zakon o financiranju občin
1995	Sprejem poročila in sklepi za nadaljevanje reforme lokalne samouprave
1996	Ratifikacija Evropske listine lokalne samouprave
1998	Podpis Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju
1998	Strategija RS za vključevanje v EU
1998	Gradivo za pripravo zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev za predhodno obravnavo
2000	Vloženi predlogi zakonov za ustanovitev posameznih pokrajin
2001	Priporočila Kongres regionalnih in lokalnih oblasti Evrope
2001	Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS
2001	Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave RS z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave RS
2002	Javna predstavitev mnenj o predlogih za spremembo 140. in 143. člena Ustave RS
2003	Predlog novega Zakona o lokalni samoupravi

Vir : Lavtar, Roman (ur.) (2003): Regionalizacija v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za notranje zadeve.