

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Damjana Bokal

Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**VLOGA IN POLOŽAJ MESTNE OBČINE LJUBLJANA KOT GLAVNEGA MESTA  
REPUBLIKE SLOVENIJE**

diplomsko delo

Ljubljana 2008



## IZJAVA O AVTORSTVU diplomskega dela

Spodaj podpisani/-a Damjana BOKAL, z vpisno številko 21018722,  
rojen/-a 17.3.1983 v kraju Trbovlje, sem avtor/-ica diplomskega dela z naslovom:  
VLOGA IN POLOŽAJ MESTNE OBČINE LJUBLJANA  
KOT GLAVNEGA MESTA REPUBLIKE SLOVENIJE

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo diplomskega dela v zbirki »Dela FDV«;
- je diplomsko delo lektorirano in urejeno skladno s fakultetnim Pravilnikom o diplomskem delu.

V Ljubljani, dne 12. junij 2008

Podpis avtorja/-ice: Bokal

## **VLOGA IN POLOŽAJ MESTNE OBČINE LJUBLJANA KOT GLAVNEGA MESTA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Glavno mesto je kot eden izmed atributov državnosti za vsako državo posebnega pomena. V glavnem mestu so sedeži državnih organov in organizacij, tujih diplomatskih predstavništev, konzulatov in mednarodnih organizacij. Glavno mesto pogosto gosti obiske tujih predstavnikov in različna mednarodna srečanja. Lokalna skupnost, ki je nosilka položaja glavnega mesta, je tako postavljena pred dodatne zahteve in naloge, ki jih druge lokalne skupnosti ne poznajo oziroma se z njimi srečujejo v manjši meri. Zato ima glavno mesto znotraj sistema lokalne samouprave določen poseben položaj. V Sloveniji daje poseben status glavnemu mestu že Ustava RS v 10. členu, konkretnije pa odnos med državo in glavnim mestom urejajo določbe, zapisane v Zakonu o glavnem mestu Republike Slovenije, sprejetem leta 2004. Zakon določa postopke in podlage za sodelovanje med državo oziroma državnimi organi in organi Mestne občine Ljubljana, kadar gre za zagotavljanje pogojev za delovanje državnih organov in tujih predstavništev ali pa izvedbo dogodka, ki je izrednega protokolarnega oziroma promocijskega pomena. Osrednji del zakona predstavlja sklenitev dogovora med državo in glavnim mestom, v katerem se določijo programi in naloge, ki jih izvajajo državni organi in organi Mestne občine Ljubljana skladno z Zakonom o glavnem mestu.

**Ključne besede: glavno mesto, država, naloge, financiranje, pokrajina**

## **THE ROLE AND THE POSITION OF MUNICIPALITY OF LJUBLJANA AS THE CAPITAL CITY OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**

Capital city is one of the symbols of statehood and as such has a special meaning for each state. State bodies and organizations, foreign diplomatic representations, consulates and international organizations are located in the capital city. Different international meetings and foreign representatives' visits frequently take place in the capital. Local community which is a holder of the position of the capital city therefore faces additional demands and tasks which other municipalities do not have or have in a smaller extent. That is why the capital city has a special position within the system of local self-government. In Slovenia the special position of Ljubljana as the capital city is defined in the Constitution Article 10, but the relation between the state and its capital is concretely settled in the Act on the Capital City of the Republic of Slovenia, which was adopted in 2004. The law establishes procedures and basis for cooperation between the state or state bodies and the bodies of Municipality of Ljubljana, in case of providing conditions for state bodies or foreign representations activities or for carrying out events of special protocol or promotional meaning. The central part of this Act is the conclusion of an agreement between the state and the capital city in which programmes and tasks carried out by state bodies and bodies of the Municipality of Ljubljana are defined.

**Key words: the capital city, state, tasks, financing, county**

## KAZALO

1. UVOD.....	6
1.1 Cilji naloge .....	7
1.2 Hipoteza.....	8
1.3 Uporabljene metode in tehnike.....	8
1.4 Struktura naloge .....	9
2. FORMALNOPRAVNA UREDITEV POLOŽAJA GLAVNEGA MESTA.....	13
2.1 Posebni položaj glavnega mesta znotraj sistema lokalne samouprave .....	13
2.2 Poseben položaj Mestne občine Ljubljana: Zakon o glavnem mestu .....	14
2.2.1 Oblikovanje in sprejetje zakona .....	14
2.2.2 Vsebina zakona.....	17
2.2.3 Izvajanje zakona .....	19
3. FUNKCIONALNI VIDIK GLAVNEGA MESTA.....	21
3.1 Ustavno in zakonsko določene pristojnosti slovenskih občin .....	21
3.2 Pristojnosti in naloge Mestne občine Ljubljana s poudarkom na nalogah, ki izvirajo iz položaja glavnega mesta.....	24
3.3 Pregled in ocena dozdajšnjega izvajanja nalog s področja glavnega mesta....	26
3.3.1 Dogovor o izvajanju nalog s področja glavnega mesta med državo in MOL: vsebina pogajalskih izhodišč obeh akterjev .....	27
4. MATERIALNO-FINANČNI VIDIK GLAVNEGA MESTA .....	30
4.1 Financiranje MOL znotraj sistema financiranja slovenske lokalne samouprave 30	
4.1.1 Zakon o financiranju občin iz leta 1995 .....	31
4.1.2 Sprememba zakona o financiranju občin iz leta 1999.....	32
4.1.3 Zakon o financiranju občin iz leta 2007: medobčinska solidarnost ali protiurbana politika? .....	33
4.1.3.Presoja ustavnosti in zakonitosti ZFO-1 na ustavnem sodišču.....	36
4.2 Financiranje nalog s področja glavnega mesta .....	41
5. OZEMELJSKI IN REGIONALNI VIDIK GLAVNEGA MESTA .....	44
5.1 MOL v številkah: ozemlje in prebivalstvo .....	44
5.2 Uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti v Sloveniji .....	45
5.3 Odnos MOL do oblikovanja pokrajin in rešitev, kot so predlagane.....	46
5.4 MOL kot samostojna pokrajina: priložnosti in slabosti .....	47
5.5 Primerjalni pregled formalnopravnega položaja nekaterih evropskih glavnih mest, ki imajo lokalno samoupravo organizirano na več ravneh .....	50
6. PRIMERJALNI PREGLED NORMATIVNE UREDITVE GLAVNIH MEST NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAV.....	53

6.1 DUNAJ .....	53
6.2 BERLIN .....	54
6.3 PARIZ .....	55
6.4 RIM .....	56
6.5 ZAGREB .....	57
6.6 TALIN .....	59
6.7 VARŠAVA.....	60
6.8 PRAGA .....	61
7. ZAKLJUČEK.....	63
8. UPORABLJENA LITERATURA IN VIRI.....	65
8.1 Literatura .....	65
8.2 Pravni viri .....	66
8.3 Internetni viri.....	67
9. PRILOGE .....	69
Priloga A: Intervju z dr. Romanom Lavtarjem, sekretarjem Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.....	69
Priloga B: Intervju z Vojkom Grünfeldom, direktorjem Službe za lokalno samoupravo na Mestni občini Ljubljana.....	73

## 1. UVOD

V Sloveniji imamo trenutno 210 občin, ki so za zdaj edine enote lokalne samouprave. Ker je lokalnih samoupravnih skupnosti glede na velikost države veliko, so si posledično te enote med seboj tudi zelo različne. Čeprav imajo formalno vse občine določene enake pristojnosti<sup>1</sup>, pa je iluzija, da so vse občine dejansko postavljene pred iste naloge, ne glede na svojo velikost (glejte Brezovšek 2005). Vendar se zdi, kot da je prepoznavanje teh različnosti in mogočih posebnosti znotraj sistema slovenskih občin težavno.

Mestna občina Ljubljana, ki je v Sloveniji največja lokalna skupnost in ki je po Ustavi RS glavno mesto Republike Slovenije, je občina, ki ji zakonodaja priznava poseben položaj. Glavno mesto lahko definiramo kot »mesto, kjer so stalno locirane državne institucije, ki predstavljajo najvišjo državno oblast in kjer se za državo sprejemajo odločitve, ki so temelj za odločanje v vsem izvedbenem procesu vseh državnih organov na vseh stopnjah oblasti« (Bučar 2002: 159). Glavno mesto je sedež države in kot tako atribut državnosti; s tega vidika nima nič neposrednega z lokalno samoupravo, ampak sodi v področje državne uprave. Vendar pa je nosilka položaja glavnega mesta določena lokalna skupnost, ki po svojih organih izvaja tudi naloge glavnega mesta. Poleg lokalnosamoupravnih nalog zato ta lokalna skupnost opravlja tudi državne naloge s področja glavnega mesta. Ker je taka lokalna skupnost postavljena pred dodatne zahteve in naloge, ki jih druge primerljive enote lokalne samouprave nimajo, Ustava RS in tudi zakon priznavata tej konkretni lokalni skupnosti poseben status.

Zaradi položaja glavnega mesta nastajajo med lokalno skupnostjo, ki je nosilka lastne samouprave in položaja glavnega mesta, in državo, ki je po svojih organih umeščena v glavno mesto, različna posebna razmerja, ki jih je treba urejati. Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, sprejet leta 2004, v ta namen predvideva sklenitev

---

<sup>1</sup>Mestne občine imajo več pristojnosti, saj 141. člen Ustave RS določa, da mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

dogovora med Mestno občino Ljubljano in državo o izvajanju nalog glavnega mesta. Mestna občina in država imata na področju glavnega mesta svoje interese, vendar morata pri urejanju vprašanj, ki se tičejo glavnega mesta, sodelovati kot enakovredna partnerja, ki skladno s svojimi pristojnostmi usklajeno izvajata naloge glavnega mesta. Dogovor, kot ga predvideva ZGMRS, do zdaj še ni bil sklenjen, vendar so bili v letu 2007 storjeni prvi koraki v procesu sklepanja takšnega dogovora. Zataknilo se je pri finančnem delu dogovora, torej pri znesku, ki naj bo mestni občini namenjen za financiranje nalog glavnega mesta, ki jih izvaja mestna občina. Državno sofinanciranje teh nalog ne sme biti sporno, saj bi v nasprotnem primeru Mestna občina Ljubljana za financiranja nalog glavnega mesta morala žrtvovati del svojih finančnih sredstev, ki je namenjen za financiranje lokalnih nalog, kar bi poseglo v avtonomijo lokalne skupnosti.

## 1.1 Cilji naloge

Ta diplomska naloga se ukvarja z v zadnjem obdobju precej medijsko izpostavljenim in aktualnim vprašanjem glavnega mesta. Tema je, kot jo zasledimo v časopisih, dostikrat zelo spolitizirana, zato sem si za temeljni cilj postavila, da na osnovi teoretskih konceptov in izhodišč z različnih vidikov (pravnoformalnega, funkcionalnega in organizacijskega, finančnega, in mogočega prihodnjega regionalnega) prikažem, kakšna sta vloga in položaj MOL kot glavnega mesta. Predmet proučevanja bo torej konkretna lokalna samoupravna skupnost, ki ima poseben status znotraj sistema lokalne samouprave. Opredeliti želim razloge za takšen poseben položaj in prikazati rešitve, ki jih poznajo druge države.

Ker je bil poseben status mestni občini dodeljen z zakonom, vprašanje, ali lokalni skupnosti, ki je nosilka položaja glavnega mesta, pripada poseben status, ni več aktualno, aktualno pa je vprašanje dejanskega uresničevanja tega posebnega položaja, torej tudi izvajanja zakona. Naslednji cilj naloge je zato analizirati zakon in proučiti, kako se dejansko izvaja.

Kaj torej Mestni občini Ljubljana prinaša dejstvo, da ima mesto Ljubljana status glavnega mesta, kaj od nje zahteva in kakšna je pri tem vloga države?

## 1.2 Hipoteza

V diplomski nalogi bom s pomočjo različnih raziskovalnih metod in tehnik skušala preveriti naslednjo hipotezo:

*Mestna občina Ljubljana ima pravnoformalno določen poseben status, ki izhaja iz dejstva, da ima mesto Ljubljana status glavnega mesta, vendar se v praksi njen položaj ne razlikuje od položaja drugih mestnih občin v Sloveniji.*

Pri tem je treba opredeliti *vlogo* in *položaj* Mestne občine Ljubljana in to, kaj pod tem pojmuje.

Mestna občina poleg vloge lokalne samoupravne skupnosti opravlja tudi vlogo glavnega mesta. Opravljanje te vloge vključuje pričakovanje države, da bo mestna občina izvajala določene naloge, ki se vežejo na glavno mesto (funkcionalni vidik glavnega mesta). Zaradi teh dodatnih nalog pa je mestna občina v posebnem položaju, ki ji je, kot že rečeno, priznan tudi z zakonom. Mestna občina naj bi imela poseben položaj z vidika financiranja (finančni vidik); poznamo tudi primere iz drugih držav, ko glavna mesta pridobijo poseben položaj tudi znotraj širših lokalnih samoupravnih skupnosti (regionalni vidik).

## 1.3 Uporabljene metode in tehnike

Metode in tehnike nam pomagajo pri proučevanju določenega pojava oziroma problema. Sama bom za proučevanje izbranega področja v veliki meri uporabila sekundarno analizo. To je raziskovalna oblika, ki temelji na predpostavki, da je mogoče proučevani pojav raziskati na osnovi obstoječih, dostopnih in relevantnih podatkov (Toš 1988: 186).



Za proučevanje položaja in vloge Ljubljane kot glavnega mesta bom uporabila naslednje metode:

- metodo analize primarnih virov, predvsem pravnih virov, ki obsegajo zakonsko ureditev izbranega področja, dokumentov; ta metoda bo uporabljena za proučevanje formalnopravnega položaja glavnega mesta;
- metodo analize sekundarnih virov: kot pregled relevantne literature in seznanitev z obravnavanim področjem; s pomočjo študija literature bom postavila izhodišča za poznejšo obravnavo konkretnega primera;
- usmerjeni družboslovni intervju: intervju sem opravila z dvema strokovnjakoma s proučevanega področja, in sicer z Vojkom Grünfeldom, direktorjem Službe za lokalno samoupravo pri MOL, in dr. Romanom Lavtarjem, zaposlenim pri Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko;
- primerjalno metodo: za proučevanje pravnoformalnega položaja glavnih mest v nekaterih drugih zahodno- in srednjeevropskih državah;
- študijo primera: kot osrednjo metodo, saj bom proučevala konkretno lokalno skupnost, preostale uporabljene metode pa bodo namenjene za proučevanje tega konkretnega primera.

#### 1.4 Struktura naloge

Pojem lokalne samouprave označuje najrazličnejše ureditve, ki obstajajo v Evropi in svetu. »Pojem lokalna samouprava pomeni istovrstno, ne pa enako institucijo« (Šmidovnik 1995: 27). Vsebina lokalne samouprave je lahko različna; odvisna je od konkretnih razmer in položaja v neki državi, to je od dejanskih možnosti (pristojnosti, samostojnosti, neodvisnosti, svobode v delovanju, gmotnega položaja, pravne zaščite v razmerju do države) (Grafenauer 2000: 32). Vendar obstaja pet splošnih elementov, ki so skupni vsem različnim pojmovanjem lokalne samouprave oz. ureditvam. Ti konstitutivni elementi so: 1) ozemeljski, 2) funkcionalni, 3) organizacijski, 4) materialno-finančni, 5) pravni. Našteti elementi so torej lastni vsem oblikam lokalnih skupnosti, konkretne razmere in položaj v neki državi pa določajo

njeno dejansko obliko. Če želimo proučevati konkretno lokalno skupnost, jo lahko proučujemo tudi na podlagi naštetih elementov. Tako jo bomo zajeli celovito, tj. z vidika vseh posameznih elementov, ki jo konstituirajo.

Konstitutivni elementi lokalne skupnosti bodo pri proučevanju posebnega položaja Mestne občine Ljubljana vzeti za izhodišče proučevanja in bodo služili kot okvir. Osredinjam se na položaj glavnega mesta v lokalni skupnosti, še posebej pa analiziram državne attribute glavnega mesta in razmerja, ki nastajajo med državo in glavnim mestom. V tem delu bom na kratko opisala vsebino vseh petih konstitutivnih elementov, ki bodo podrobneje obdelani v naslednjih poglavjih.

Pogoj za nastanek lokalne samouprave so ljudje, ki poseljujejo določeno ozemlje. Prvi element je torej **ozemeljski**. Natančneje gre za ozemeljsko določene in med seboj razmejene lokalne skupnosti, ustanovljene kot subjekti lokalne skupnosti, na primer kot občine ali pokrajine. Glavna mesta so navadno lokalne skupnosti z velikim ozemljem in velikim številom prebivalcev; v nekaterih državah gre za velika urbana naselja, prestolnice, kjer že sama velikost lokalne skupnosti pogojuje poseben status, ki ga je deležno glavno mesto. Taka velika mesta se z vidika upravljanja srečujejo s popolnoma drugačnimi težavami kot manjša mesta oz. podeželske občine, zato je smiselno, da imajo poseben položaj. V državah, kjer obstaja tudi druga raven lokalne samouprave, niso redki primeri, kjer je glavno mesto hkrati tudi regija. Glede na to, da smo v Sloveniji v procesu oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti, bo treba v analizo uvesti tudi položaj Ljubljane po uvedbi pokrajin, kot ji je namenjen v trenutno predlagani pokrajinski zakonodaji. Problematiziram tudi vprašanje Ljubljana – samostojna pokrajina in preverjam, kako je status glavnega mesta urejen v državah, ki že imajo lokalno samoupravo organizirano na več ravneh.

Kot drugi element lokalne samouprave lahko navedemo **funkcionalni** element. Občinam in drugim lokalnim skupnosti je priznано delovno področje, ki obsega naloge, ki zadevajo samo prebivalce določene lokalne skupnosti, ti pa prek svojih organov naloge samostojno opravljajo. To velja za izvirne naloge občine; pri prenesenih nalogah države so lokalne skupnosti odgovorne ravni, iz katerih so naloge

delegirane na občino oziroma lokalno skupnost. So kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa pri tem delujejo bolj samostojno kot državni organi (Šmidovnik 1995: 34). Področje delovanja lokalne skupnosti, v kateri je glavno mesto, je po vsebini povsem drugačno, kot je delovanje manjših mest in podeželskih krajev. »Predvsem državna predstavniška funkcija terja raven in standarde kakovosti celotne mestne infrastrukture, urejenosti mesta, sposobnosti zagotoviti potrebe po bivanju, prometu, po kulturnih institucijah itd., ki ne odražajo samo moči in ugleda mesta, ampak države kot celote« (Bučar 2002: 159). Zato je pomembno, da je status glavnega mesta urejen tako, da omogoča izvajanje funkcij na ravni potreb višje stopnje, kot so potrebe manjših krajev (Šmidovnik 1995: 89). V nalogi predstavljam področje delovanja Mestne občine Ljubljana; poudarek je predvsem na nalogah, ki izvirajo iz njenega statusa glavnega mesta.

Kot že rečeno, naloge lokalne skupnosti opravljajo člani skupnosti samostojno, prek izvoljenih organov ali neposredno. To je **organizacijski** element samoupravnosti. V primerjavi z drugimi občinami, kjer naloge občine opravljajo občinski organi, na območju Mestne občine Ljubljana naloge, pomembne za razvoj glavnega mesta, in naloge uprave na njegovem območju izvajajo organi MOL in državni organi, vsak skladno s svojo pristojnostjo. V nalogi bom analizirala razmerja, ki nastajajo med državo in občino pri opravljanju nalog glavnega mesta, kot jih opredeljuje Zakon o glavnem mestu.

Zelo pomemben konstitutivni element lokalne samouprave je **materialno-finančni element**. Za to, da lahko lokalna skupnost opravlja svoje naloge, mora imeti zadostna lastna materialna in finančna sredstva. Lokalne skupnosti brez ustreznih lastnih finančnih sredstev so le izvršilni organi države, ne pa samoupravne skupnosti. Vprašanje financiranja je zato bistveno vprašanje lokalne samouprave; če jo proučujemo, moramo nujno proučevati tudi njen finančni vidik. Ker občine niso oblikovane na podlagi racionalnih kriterijev in ker so med seboj zelo različne, je vedno težko oblikovati sistem financiranja, ki bo ugoden za vse. Proučila bom, kakšen sistem financiranja imamo v Sloveniji in kakšen je položaj glavnega mesta znotraj obstoječega sistema. Zaradi dodatnih nalog, s katerimi se sooča lokalna

skupnost, ki je nosilka položaja glavnega mesta in ki niso tipične lokalno samoupravne, je ta lokalna skupnost upravičena do dodatnih državnih finančnih sredstev oziroma do financiranja nalog glavnega mesta.

Zadnji konstitutivni element lokalne samoupravne je **pravni**. To pomeni, da ima lokalna skupnost lastnost pravne osebe. Položaj in delovanje lokalnih skupnosti obravnavajo številni zakoni; osrednji zakon je Zakon o lokalni samoupravi, posamezna področja pa obravnavajo področni zakoni. Če se osredinim na Mestno občino Ljubljana, je za njeno delovanje z vidika glavnega mesta pomemben predvsem Zakon o glavnem mestu RS, seveda pa tudi drugi zakoni, ki se nanašajo na lokalne skupnosti, vplivajo na položaj, v katerem je glavno mesto.

Pet konstitutivnih elementov predstavlja okvir za pet vsebinskih področij, ki vsa skupaj tvorijo študijo položaja in vloge MOL zaradi glavnega mesta. Zadnji, tj. vsebinski skop diplomske naloge pa posega širše, saj predstavlja primerjalni prikaz ureditve položaja glavnih mest v nekaterih evropskih državah. Informacije, ki jih dobimo s tem, ko primerjamo položaj in vlogo glavnih mest kot posebnih enot v sistemu lokalne samouprave v različnih evropskih državah, nam koristijo pri proučevanju in vrednotenju položaja in vloge glavnega mesta naše države.

## 2. FORMALNOPRAVNA UREDITEV POLOŽAJA GLAVNEGA MESTA

V slovenski ustavi je v 10. členu zapisano, da je glavno mesto Republike Slovenije Ljubljana. Medtem ko imajo drugi člani, tako tudi 9. člen, ki določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, v nadaljevanju svoja poglavja, ki podrobneje opredelijo in navedejo pravne posledice členov iz poglavja splošnih določb (za področje lokalne samouprave so to člani od 138 do 144), pa 10. člen tega nima. Člen kot tak brez dodatne pojasnitve ima samo deklaratoren značaj; »ničesar namreč ne pove, kaj naj bi določba normativno pomenila, kakšne naj bi bile njene pravne posledice za državo in samo glavno mesto« (Bučar 2002: 158). Zaradi samo deklaratornosti omenjenega člena je bila nujno potrebna konkretizacija v zakonskem predpisu, ki bi natančneje določila, kaj status glavnega mesta pomeni za Mesto občino Ljubljana in kakšen je položaj države v primerjavi z njenim glavnim mestom in Mestno občino Ljubljana. »Če ustavni določbi ne sledi posebna zakonska ureditev, je pojem glavnega mesta namreč samo denominacija brez normativnih posledic« (Bučar 2002: 159).

### 2.1 Posebni položaj glavnega mesta znotraj sistema lokalne samouprave

V večini evropskih držav imajo glavna mesta poseben položaj znotraj sistema lokalne samouprave. Ta posebni položaj je lahko določen z zakonom ali pa tudi ne. Ponekod posebni položaj uredijo tako, da določijo dodatne naloge in tudi dodatne vire financiranja za lokalno skupnost, ki je nosilec glavnega mesta; drugod so ti položaji združeni zaradi velikosti, števila prebivalcev, in sicer pod neko organizacijsko entiteto višje stopnje, kot je npr. Dunaj v Avstriji. Tretja rešitev pa je taka, kot jo poznamo v Sloveniji, ko je s posebnim zakonom določeno, iz česa izvira ta posebni položaj, kakšna so medsebojna razmerja med državo in glavnim mestom pri urejanju vprašanj glavnega mesta (Lavtar 2008: intervju). Predvsem praksa nekdanjih socialističnih držav je, da položaj glavnega mesta urejajo s posebnimi zakoni o glavnih mestih, zahodnoevropske države, torej države z dolgo tradicijo lokalne samouprave, pa poznajo omenjene drugačne rešitve, ki dajejo njihovim glavnim mestom poseben položaj. V Sloveniji smo po dolgotrajnih prizadevanjih, da bi uredili položaj glavnega mesta, leta 2004 dobili Zakon o glavnem mestu (ZGMRS).

V nadaljevanju želim predstaviti, kako se je oblikoval ZGMRS, kako se je zgodilo sprejetje zakona v državnem zboru, kakšna je njegova vsebina in kako je zakon zaživel oziroma kako je z njegovim izvajanjem. Preden pa se tega lotim, želim pojasniti, zakaj naj bi glavno mesto sploh imelo poseben položaj znotraj sistema lokalne samouprave, kateri so tisti argumenti, ki govorijo v prid glavnemu mestu kot lokalni skupnosti posebne vrste.

Najprej moram poudariti, da pri vprašanju glavnega mesta ne gre za zadevo, ki bi posegala neposredno na področje lokalne samouprave. Glavno mesto je namreč atribut državnosti. Njegova povezava z lokalno samoupravo je v tem, da je za nosilca položaja glavnega mesta določena lokalna skupnost, na območju katere je glavno mesto. Ker je večina državne oblasti po svojih organih navadno umeščena v glavno mesto, je občina, v kateri je glavno mesto, v našem primeru Mestna občina Ljubljana, postavljena pred dodatne zahteve in naloge, ki jih druge občine ne poznajo oziroma jih poznajo v manjšem obsegu, če sploh. »Državna predstavniška funkcija terja raven in standarde kakovosti celotne mestne infrastrukture, urejenosti mesta, sposobnosti zagotoviti potrebe po prebivanju, prometu, kulturnih institucijah itd., ki ne odražajo samo moči in ugleda mesta, ampak države kot celote« (Bučar 2002: 159). Glavno mesto gosti obiske tujih predstavnikov in mednarodna srečanja, kar posega v normalni življenjski utrip mesta in terja različne upravne posege, ki lahko motijo meščane pri vsakdanjih aktivnostih. Poleg tega mora mesto zagotoviti celo vrsto reprezentančnih zmogljivosti, omogočiti delovne in bivalne prostore za tuja predstavništva in se srečevati s posledicami dnevnih selitev in prilivi novih ljudi s svojimi zahtevami (Bučar 2002: 159). To je le nekaj razlogov, zakaj gre glavnemu mestu posebni položaj, več o nalogah, ki jih opravlja Ljubljana iz naslova glavnega mesta, pa bo govor v enem izmed naslednjih poglavij.

## 2.2 Poseben položaj Mestne občine Ljubljana: Zakon o glavnem mestu

### 2.2.1 Oblikovanje in sprejetje zakona

Zakon o glavnem mestu ima na neki način dolgo zgodovino. Čeprav je bil sprejet šele pred štirimi leti, so bili prvi predlogi za oblikovanje zakona podani že leta 1994.

Državni zbor je na seji februarja ob obravnavi predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah sprejel sklep, naj vlada za sejo državnega zbora v marcu 1994 predloži predlog zakona o mestu Ljubljana kot glavnem mestu Republike Slovenije. Predlog je bil pripravljen; pripravila ga je strokovna skupina, v kateri so bili Pavle Svete, dr. Franci Grad, dr. Albin Igličar, dr. Igor Kavčič in mag. Stane Vlaj, vendar je takratni predlog zakona ostal v predalu (Vlaj 1998: 203).

Od prvih poskusov, da bi sprejeli zakon, ki bi urejal posebni položaj glavnega mesta, pa do njegovega dejanskega sprejetja je torej minilo 10 let. Predlog zakona, ki je bil potem dejansko sprejet, je pripravljala skupina, ki sta jo sestavljala predstavnik MOL in predstavnik takratnega ministrstva za notranje zadeve, krovno pa je bedel nad projektom takratni notranji minister Rado Bohinc. Po Grünfeldovih besedah, tj. direktor Službe za lokalno samoupravo pri MOL, ki je eden izmed sodelujočih pri pripravi zakona, je za pripravljavce zakona precejšen problem predstavljal funkcionalni del zakona, tj. kako opredeliti naloge glavnega mesta oziroma kaj sploh so naloge glavnega mesta. Ko je skupina določila funkcionalne vsebine zakona, so se vključili v proces nastajanja zakona preostali resorji, na katere se je nanašala vsebina. Tu je nastal naslednji problem, saj se je za težavno izkazalo prenašanje nalog z države oziroma konkretnih resorjev na neko imaginarno entiteto, kot je glavno mesto, oziroma na mestno občino. To, da bo mestna občina prevzela določen del njihovih pristojnosti, se je pojmovalo kot nesprejemljivo in je bilo predmet spora, v katerem je morala posredovati višja raven (Grünfeld 2008: intervju).

Ko je bil predlog zakona oblikovan, je šel na vlado v mnenje, saj so bili formalni predlagatelji poslanci, konkretno poslanec takratne Združene liste socialnih demokratov Miran Potrč in poslanec Liberalne demokracije Slovenije Tone Anderlič, s predlagateljstvo k zakonu pa je priglasil tudi poslanec Janez Podobnik, Slovenska ljudska stranka. Vlada je dala na predlog zakona pozitivno mnenje s pridržki, predlog pa je nato obravnaval tudi odbor za notranjo politiko, kjer je vlada prek poslancev LDS na zakon dajala še amandmaje. V državnem zboru so poslanci s 57 glasovi za in z 2 proti izglasovali Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije.

S pomočjo analize vsebine magnetogramskega zapisa tretje obravnave zakona, kjer se je o sprejetju zakona odločalo, sem ugotavljala odnos takratnih poslancev oziroma poslanskih skupin v državnem zboru do vsebine zakona o glavnem mestu oziroma odnos do samega glavnega mesta in s tem tudi do Mestne občine Ljubljana. Naklonjenost oziroma nenaklonjenost zakonu se mi zdi namreč ključnega pomena za to, kako bo zakon zaživel v praksi, torej za poznejše izvajanje zakona. Čeprav so za zakon glasovali vsi prisotni poslanci, razen dveh, je bilo pri obrazložitvi glasov slišati številne pomisleke. Zakon je bil načelno sprejemljiv za vse stranke, razen za takratni Socialnodemokratsko stranko in Slovensko nacionalno stranko, ki sta zakonu odrekli podporo. Z analizo govorov poslancev na seji, na kateri se je odločalo o sprejetju oziroma nesprejetju zakona, sem oblikovala predvsem dva sklepa. Prvi je, da veliki del poslancev in verjetno tudi prebivalcev Slovenije enači Ljubljano in s tem Mestno občino Ljubljana z državno oblastjo. Gre za enačenje lokalne skupnosti, Mestne občine Ljubljana, z državno oblastjo, ki je po svojih institucijah umeščena v glavno mesto. Drugi problem, ki je razviden iz govorov poslancev, pa se skriva v neizvedeni decentralizaciji države. Problem glavnega mesta v veliki meri izvira iz tega, da Slovenija še vedno ni izvedla decentralizacije. Razprava o Zakonu o glavnem mestu tako ni bila razprava o glavnem mestu, ampak razprava o regionalnem razvoju in potrebni decentralizaciji države. Veliko poslancev, predvsem neljubljanskih, je pokazalo kritičen odnos do Ljubljane, in sicer v smislu, da Ljubljana zahteva določene privilegije in da bo zakon še utrdil izstopajočo vlogo Ljubljane v razvojnem smislu. Malo poslancev se je osredinilo na bistvo zakona, ki predstavlja ureditev razmerij med državo in glavnim mestom glede nalog, ki jih za državo izvaja Mestna občina Ljubljana.

Kot sporen se je izkazal 1. člen, v katerem je zapisano, da je Ljubljana kot glavno mesto upravno središče Slovenije ter da imajo tu sedeže državni organi, organizacije državnega pomena, tuja diplomatska predstavništva, tuji konzulati, mednarodne organizacije in predstavništva, če tako določa zakon ali drugi akt. S tem ko je zakonodajalec v členu zapisal »če tako določa zakon ali drugi akt«, je pustil odprto možnost, da je lahko sedež katere koli izmed zgoraj navedenih institucij tudi v kraju zunaj Ljubljane oziroma da niso sedeži vseh naštetih institucij v Ljubljani. Čeprav



zakon dopušča »selitev« sedežev zunaj Ljubljane, sta bila prvi in drugi člen zakona predmet spora med poslanci, saj po mnenju nekaterih, s tem ko navaja, da je Ljubljana upravno središče države in sedež državnih institucij, utrjuje položaj Ljubljane v razmerju do drugih slovenskih mest.

### 2.2.2 Vsebina zakona

Vsebina Zakona o glavnem mestu Republike Slovenije<sup>2</sup> izhaja iz posebnega pomena, ki ga ima za Republiko Slovenijo njeno glavno mesto; zato je treba zagotoviti usklajeno izvajanje nalog iz pristojnosti državnih organov in organov MOL (3. člen). V istem členu je tudi navedeno, katere so te naloge.

ZGMRS določa postopke in podlage za sodelovanje med državo oziroma njenimi organi in organi Mestne občine Ljubljana oz. drugimi občinami, kadar gre za izvajanje nalog glavnega mesta, ki so naštet v 3. členu. Temeljna podlaga za prostorsko ureditev in investicijske projekte ter programe, pomembne za razvoj in delovanje glavnega mesta, delovanje državnih organov, organizacij in predstavništev, so prostorski akti in razvojni programi države in občine (4. člen). Vlada in mestna občina imata pravico pozvati – vlada mestno občino in mestna občina vlado – vsakokrat, ko menita, da je potrebno sodelovanje pri pripravi in uskladitvi prostorskih aktov in razvojnih programov ter pri usklajenem izvajanju nalog po tem zakonu (4. člen).

V 5. členu je določeno, kje se bodo opredelile pristojnosti mestne občine in državnih organov pri izvajanju programov in nalog po ZGMRS. Zakon nalaga predsedniku vlade in županu mestne občine, da podpišeta dogovor, ki ima naravo pisma o nameri. V dogovoru se določi terminski načrt izvedbe nalog, finančne posledice določijo udeleženi državni organi in organi MOL ipd. Za organizacijo in izvedbo izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena, ki niso opredeljeni v pismu o nameri, župan in predsednik vlade skleneta dogovor, ki ima pravno naravo pogodbe.

---

<sup>2</sup>Uradni list RS, št. 22/2004

V 6. členu so določena področja, na katerih državni organi in organi MOL še zlasti sodelujejo z namenom zagotavljanja pogojev za delovanje organov in organizacij ter predstavništev. O funkcionalnem delu zakona bo več govora v enem izmed naslednjih poglavij naloge, kjer bodo naloge glavnega mesta podrobneje razčlenjene.

Investicijske projekte in programe, ki se financirajo skladno z dogovorom iz 5. člena zakona, je treba prikazati v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del državnega oziroma občinskega proračuna (8. člen).

Za zagotavljanje sodelovanja in urejanja medsebojnih obveznosti in pravic države in drugih občin se smiselno uporabljajo tudi določbe ZGMRS, če gre za zagotovitev pogojev za delovanje državnega organa in organizacije ter predstavništva in izvedbo dogodka izrednega meddržavnega, protokolarnega in promocijskega državnega pomena na območju druge občine (9. člen).

Kot vidimo, je zakon kratek; obsega vsega deset členov. Zakon daje osnovo za urejanje razmerij med državo in glavnim mestom, ne ureja pa jih podrobno.

Pristojnosti občinskih organov po ZGMRS so naslednje:

a) pristojnosti občinskega sveta:

1. V prostorskih aktih in razvojnih programih Mestna občina Ljubljana podrobneje določi prostorsko ureditev in investicijske projekte ter programe, pomembne za delovanje in razvoj glavnega mesta, delovanje in razvoj državnih organov ter tujih predstavništev.
2. V načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del proračuna, prikaže investicijske projekte in programe, ki se financirajo skladno z dogovorom, sklenjenim med županom in predsednikom vlade (Brezovnik in drugi 2005: 6–7).

b) pristojnosti župana:

1. Župan Mestne občine Ljubljana in predsednik vlade skleneta pismo o nameri.
2. Župan Mestne občine Ljubljana sklene letne in večletne pogodbe z izvajalci za realizacijo pisma o nameri.

3. Župan Mestne občine Ljubljana o izvedbi nalog ob izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkih državnega pomena, ki niso opredeljeni v pismu o nameri, sklene dogovor s predsednikom vlade.
4. Sodelovanje v postopkih odločanja o upravnih zadevah, ki se nanašajo na zagotavljanje nalog Mestne občine Ljubljana po ZGMRS (Brezovnik in drugi 2005: 7).

### 2.2.3 Izvajanje zakona

Kot vidimo iz analize ZGMRS, je jedro zakona dogovor o izvajanju nalog glavnega mesta, ki ga skleneta župan in predsednik vlade. Ker se od sprejetja zakona do danes še ni sklenil dogovor, kot ga predvideva zakon, bi težko govorili o popolnem izvajanju zakona. Po Lavtarjevih besedah se zakon izvaja, vprašanje pa je, koliko je kdo zadovoljen oziroma nezadovoljen z njim. Nadaljuje, da je napredek, da smo zakon po treh poskusih sploh dobili (Lavtar 2008: intervju). Napredek je tudi, da so se predstavniki MOL in predstavniki vlade v letu 2007 prvič, odkar je zakon sprejet, sploh sešli in pogajali o vsebini dogovora med MOL in državo glede izvajanja nalog glavnega mesta, čeprav dogovor na koncu ni bil sklenjen. »Težava, ki smo jo do zdaj imeli, je bila, da se MOL in država sploh nista pogovarjala. Če sta se pogovarjala, so bili ti pogovori občasni, omejeni na partikularne, konkretne zadeve, ne pa na to, kako usklajevati vladne strategije do glavnega mesta in pričakovanja mestne občine do vlade. Tu gre za institucionalni dialog, ki ga mi nismo vajeni; gre za to, da sta dva politična subjekta, čeprav sta v hierarhičnem odnosu, partnerja pri reševanju določenih problemov. Pomembno pa je, da se te procese nadaljuje« (Lavtar 2008: intervju). Kot pravi direktor službe za lokalno samoupravo pri MOL, »realnost prinese popolnoma drugačne oblike izvajanja zakona« (Grünfeld 2008: intervju).

Ker zakon položaj glavnega mesta ureja zelo na splošni ravni, se poraja vprašanje, ali ga ne bi veljalo dopolniti na določenih področjih. Po besedah gospoda Grünfelda je zakon tak, kot je, tj. politični kompromis in maksimum tistega, kar je bilo pri takratnem razmerju moči v parlamentu mogoče doseči. Tako zakonu manjkajo določeni instrumenti, ki jih ima navadno zakon. Popolnoma izpuščen je finančni del,

ki je bil najbolj sporen. Zakon bi bilo seveda mogoče nadgraditi s finančno in tudi kakšno drugo komponento, če se odločimo to področje podrobneje urejati z zakonom. V ta namen so na MOL že oblikovane določene smernice (Grünfeld 2008: intervju). Tudi dr. Lavtar se strinja, da bi bilo zakon mogoče dopolniti; sam predlaga dopolnitve predvsem na področju vlaganj v infrastrukturo, ki je pomembna za MOL in državo, vendar glede na politično razpoloženje dvomi, da bi se take spremembe lahko zgodile. Predvsem je pomembno, da se nadaljujejo procesi dogovarjanj, ki so že bila uspešno začeta. Pomembno je namreč, da komunikacija med MOL in državo postane stalnica, MOL in država pa enakovredna partnerja v tej komunikaciji.

### 3. FUNKCIONALNI VIDIK GLAVNEGA MESTA

#### 3.1 Ustavno in zakonsko določene pristojnosti slovenskih občin

Po slovenski ustavi sodijo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko opravlja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Tudi ta norma je kot vsaka ustavna norma seveda oblikovana v najširšem abstraktnem smislu, zato se je bilo pri konkretnem določanju nalog in pristojnosti občin težko nasloniti nanjo (Grafenauer 2000: 410). Predvsem je bilo težko razmejiti pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. »Vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena ministrstva, in vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastnega značaja« so iz pristojnosti občin prešle na novoustanovljene upravne enote, ki izvajajo naloge države na lokalni ravni (Grafenauer 2000: 410).

Pristojnosti in naloge občin so s tem postale omejene samo na lokalne zadeve. Med državo in občino je bila postavljena ločnica. K temu je prispevalo tudi dejstvo, da je država, če je želela prenesti državne naloge na občino, potrebovala soglasje občine, zagotoviti pa je morala tudi sredstva za opravljanje prenesenih nalog. Država lahko z zakonom prenese opravljanje določenih nalog na vse občine, mestne občine, občine na določenem območju ali na posamezno občino, če se tako racionalneje in učinkoviteje opravljajo. Sprememba ustave iz leta 2006 je prinesla spremenjen 140. člen; po novem se ta člen glasi, da »lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva« (140. člen ustave). Predhodno soglasje občine za prenos nalog torej ni več potrebno.

Pristojnosti in naloge<sup>3</sup> slovenskih občin opredeljujejo Zakon o lokalni samoupravi, posamezni področni zakoni, vse skupaj pa so zbrane tudi v Katalogu pristojnosti

---

<sup>3</sup>Po 21. členu Zakona o lokalni samoupravi občina opravlja predvsem naslednje izvirne naloge, ki jih določi s splošnim aktom občine ali ki so določene z zakonom: upravlja občinsko premoženje; omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in skladno z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva; načrtuje prostorski razvoj, skladno z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči; ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj; v

občin, ki predstavlja načrten prikaz vseh pristojnosti občin. Po besedah dr. Grafenauerja »imajo naše občine precej pristojnosti in so v tem smislu primerljive z ureditvami drugih evropskih držav« (Grafenauer, 2000: 412). So pa njihove naloge, kot že rečeno, omejene samo na lokalne zadeve.

Na območju mesta se zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in zaradi načrtovanja razvoja ustanovi mestna občina.

Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je zemljepisno, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (16. člen Zakona o lokalni samoupravi). Za mestno občino velja, da poleg lokalnih zadev javnega pomena na podlagi zakonov in skladno z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (2. odstavek 141. člena ustave in 22. člen Zakona o lokalni samoupravi). To pomeni, da jih mora država z zakoni prenesti v izvirno pristojnost mestne občine. Pred spremembo Zakona o lokalni samoupravi leta 2005 je zakon natančneje določal, katere so tiste

---

okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe; pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, socialno ogrožene, invalide in za ostarele; skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja; ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte; ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in kakovost življenja njenih prebivalcev; pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju; pospešuje razvoj športa in rekreacije; pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost in skladno z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju; gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, skladno z zakonom ureja promet v občini in opravlja naloge občinskega redarstva; opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami; organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini; skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč; organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč; organizira 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; organizira občinsko upravo in ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

naloge mestnih občin, ki se vežejo na razvoj mest, zakon pa je opredeljeval tudi naloge iz državne pristojnosti, ki jih lahko opravlja mestna občina, potem ko zakonodajalec to določi z zakonom. Definicija mestne občine in njenih nalog, kot jih opredeljujeta Ustava v drugem odstavku 141. člena in zdaj veljavni 22. člen Zakona o lokalni samoupravi, je precej skopa in nedorečena. Tudi pri uveljavljanju ustavne in zakonske določbe, da mestna občina opravlja kot svoje tudi naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest, se pojavljajo težave. Tako bi morale imeti mestne občine med svojimi izvirnimi pristojnostmi bistveno več pristojnosti kot navadne občine. Nekaj jih sicer imajo, vendar marsikatera pristojnost, vezana na delovanje in razvoj mest, manjka (Grünfeld 2008: intervju). Kot že rečeno, je ta vsebina že zakonsko nedorečena, saj ji manjkata tako funkcionalna kot finančna komponenta.

Kot vidimo, so mesta postavljena pred dodatne naloge, ki jih v manjših krajih ni. V razpravi o nalogah občin hitro naletimo na problem velikosti občin. Razlike med manjšimi občinami in večjimi mesti so v obsegu in raznovrstnosti nalog, organizaciji organov in služb ter v načinu njihovega dela, v finančnih sredstvih itd. Čeprav je – zgodovinsko gledano – »naravna« občina, ki se je rodila iz naravne lokalne skupnosti, majhna občina, so izzivi sodobnega časa nakazali na potrebo po združevanju in manjšanju števila občin, da bi te lahko racionalneje opravljale svoje naloge.

Velika ozemeljska razdrobljenost slovenskih občin ne sledi evropskim smernicam, usmerjenim k večjim občinam, in ne prispeva k decentralizaciji države. Poleg tega, da so občine majhne in da jih je preveč, so problematične tudi razlike med njimi. Enake enote lokalne samouprave morajo biti po vrsti in nalogah čim bolj primerljive (Brezovšek 2005: 79), na kar je opozorilo tudi ustavno sodišče. Tako pa je občina z 10.000 prebivalci ali več postavljena teoretično pred iste naloge kot občina s 1.000 prebivalci ali celo manj. Seveda je to samo teoretično, saj v praksi dve tako različni občini ne moreta imeti enakih potreb in posledično nalog, ki iz teh potreb izhajajo. Kot pravi Brezovšek, »je poseben problem, ki mu ne posvečamo dovolj pozornosti, iluzija, da so vse lokalne skupnosti enake in da imajo posledično – ne glede na velikost – enake naloge in pristojnosti« (Brezovšek 2005: 81).

V nadaljevanju podrobneje obravnavam pristojnosti in naloge Mestne občine Ljubljana, predvsem naloge, ki izhajajo iz njenega položaja glavnega mesta. Ker je status občine navadno prilagojen potrebam in zmogljivostim podeželskih krajev in manjših mest (Šmidovnik 1995: 90), je logično, da ima Ljubljana kot veliko in hkrati glavno mesto močnejši status, ki omogoča izvajanje funkcij na ravni potreb višje stopnje.

### 3.2 Pristojnosti in naloge Mestne občine Ljubljana s poudarkom na nalogah, ki izvirajo iz položaja glavnega mesta

Naloge MOL določajo 18., 19. in 20. člen statuta Mestne občine Ljubljana. MOL opravlja naloge znotraj naslednjih področij: normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena, upravlja premoženje MOL, spodbuja gospodarski razvoj MOL, ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega sklada stanovanj, ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe, zagotavlja in pospešuje razvoj predšolskega varstva, vzgojno-izobraževalne dejavnosti ter razvoj športa in rekreacije, ureja in pospešuje zdravstveno dejavnost in dejavnost socialnega varstva, pospešuje kulturno in raziskovalno dejavnost, skrbi za varstvo zraka, tal, vode, za varstvo pred hrupom, ravnanje z odpadki in opravlja druge dejavnosti varstva okolja in ohranjanja narave, skrbi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ureja javni red in mir v MOL, opravlja naloge, ki se nanašajo na: gospodarjenje s stavbnimi zemljišči in določanje pogojev za njihovo uporabo; ugotavljanje javnega interesa za uresničevanje predkupnih pravic MOL skladno z zakonom in ob razlastitvi nepremičnin za potrebe MOL; pripravo energetskega koncepta MOL in druge naloge s področja energetike; urejanje drugih lokalnih zadev javnega pomena.

Mestna občina Ljubljana opravlja torej vse tiste naloge, ki so določene z zakoni, da jih opravljajo lokalne skupnosti. Opravlja tudi naloge, ki se nanašajo na razvoj mest. V 19. členu Statuta Mestne občine Ljubljana je zapisano, da MOL izvaja te naloge po zagotovitvi sredstev iz državnega proračuna.



Hkrati pa je Ljubljana postavljena pred dodatne zahteve in naloge, ki izvirajo iz njenega statusa glavnega mesta. Po Bučarjevih besedah »predvsem državna predstavniška funkcija terja tudi po finančni strani raven in standarde kakovosti celotne mestne infrastrukture, urejenost mesta, sposobnost zadovoljiti potrebe po prebivanju, prometu, kulturnih institucijah itd., ki odražajo ne samo moči in ugleda mesta, ampak države kot celote, čeprav se nujno odražajo le na območju mesta« (Bučar 2002: 159).

Zakon o glavnem mestu (ZGMRS) opredeljuje naloge glavnega mesta kot naloge, ki so zaradi posebnega pomena, ki ga ima za Republiko Slovenijo njeno glavno mesto, v pristojnosti MOL in države; zahtevajo njuno usklajeno izvajanje. Naloge, ki se vežejo na glavno mesto, torej niso samo naloge organov Mestne občine Ljubljana, ampak jih izvajajo organi MOL in državni organi skladno s svojimi pristojnostmi.

Zakon v 3. členu navaja pet področij nalog:

- urejanje pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev (zlasti na področjih varstva okolja, urejanja in rabe prostora, javne varnosti, prometne varnosti in mestnega prometa, zagotavljanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb in drugih področjih, na katerih obstoji javni interes (6. člen));
- naloge, pomembne za razvoj glavnega mesta;
- predstavljanje glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah;
- predstavljanje glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja;
- organizacija in izvedba prireditev in proslav državnega pomena.

Za usklajeno izvajanje nalog s področja glavnega mesta ZGMRS nalaga predsedniku vlade in županu MOL, da podpišeta dogovor, ki ima pravno naravo pisma o nameri. V tem dogovoru se opredelijo naloge mestne občine in državnih organov pri izvajanju programov in nalog po tem zakonu v prihodnjih letih, ocenijo finančne posledice, določi terminski načrt izvedbe nalog, določijo udeleženi državni organi in organi

mestne občine ter uredijo premoženjske in druge medsebojne pravice in obveznosti. MOL in država v ta namen oblikujeta delovni skupini, ki bosta v medsebojnih pogajanjih oblikovala vsebino dogovora. Dogovor morata vlada in župan upoštevati pri pripravi predloga državnega in občinskega proračuna. Za organizacijo in izvedbo izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena, ki niso opredeljeni v pismu o nameri, predsednik vlade in župan skleneta dogovor, ki ima pravno naravo pogodbe. V dogovoru sta določena način izpolnitve nalog in obveznosti ter plačilo stroškov, ko eden izmed partnerjev ne izpolnjuje svojih nalog in obveznosti. Mestna občina Ljubljana in država sta pri uresničevanju nalog s področja glavnega mesta partnerja, ki morata izpolnjevati vsak svoje obveznosti skladno s pristojnostmi.

### 3.3 Pregled in ocena dozdajšnjega izvajanja nalog s področja glavnega mesta

Kot je zapisano v ZGMRS, je zaradi velikega pomena, ki ga ima glavno mesto za državo, potrebno usklajeno izvajanje nalog iz pristojnosti organov MOL in državnih organov.

Na Mestni občini Ljubljana menijo, da je pri dozdajšnjem izvajanju ZGM izpadlo zlasti uravnoteženo izvajanje nalog, pomembnih za razvoj glavnega mesta in deloma organizacije in izvedbe prireditev ter proslav državnega pomena. Na določenih področjih pa skupnega izvajanja sploh ni bilo. Po mnenju MOL so državni organi dajali bistveno večji poudarek izvajanju nalog urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev in izvajanju nalog glede predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah in v zadevah meddržavnega sodelovanja. Prav tako se od sprejetja ZGMRS do danes ni sprejel Dogovor o izvajanju nalog in programov s področja glavnega mesta. Vzroka, zakaj se sprejetje dogovora ni zgodilo, na MOL, kot pravijo, ne poznajo oziroma menijo, da je to posledica političnih vzrokov. Po lokalnih volitvah jeseni 2006 so se na pobudo župana MOL Zorana Jankovića začela pogajanja o pripravi dogovora, kar je prvi korak v procesu dejanskega izvajanja ZGMRS in urejanja posebnega položaja glavnega mesta.

### 3.3.1 Dogovor o izvajanju nalog s področja glavnega mesta med državo in MOL: vsebina pogajalskih izhodišč obeh akterjev

Izhodišča Vlade RS in izhodišča MOL za pogajanja za sklenitev dogovora o izvajanju nalog in programov po Zakonu o glavnem mestu Republike Slovenije lahko strnemo v štiri zaokrožena področja:

- prostorska in infrastrukturna problematika umeščanja državnih organov v urbani prostor Ljubljane kot glavnega mesta;
- celovit prostorski razvoj Ljubljane;
- organizacija in izvedba izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena;
- razno.

Če analiziramo vsebino izhodišč obeh strani, države in MOL, ugotovimo, da so glavni projekti, ki sta jih poudarili obe strani kot potrebne, da se uredijo na območju glavnega mesta, naslednji:

#### S področja **prostorske in infrastrukturne problematike umeščanja državnih organov v urbani prostor Ljubljane kot glavnega mesta:**

- združevanje in strukturna koncentracija organov državne uprave, ki so zdaj raztreseni na različnih lokacijah v glavnem mestu, kar je neracionalno;
- pridobitev sedeža katerega izmed decentraliziranih organov Evropske unije v Ljubljani, konkretno nadzornega organa EU za satelitski navigacijski sistem Galileo;
- ureditev vprašanja zagotavljanja parkirnih mest veleposlaništev po Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih po načelu vzajemnosti; bistvo načela je, da se tujim diplomatskim predstavništvom v RS zagotovi toliko parkirnih mest, kot jih imajo naša predstavništva v tujini.

#### S področja **celovitega prostorskega razvoja:**

- prostorsko-prometno načrtovanje Ljubljane: potniški center Ljubljana z možnostjo poznejše poglobitve železniške proge skozi mestno središče, projekt mestne železnice, tramvaja in primestne železnice, dokončna

- izvršitev pogodbe DARS – MOL, ureditev posebnih rumenih pasov samo za javni promet, kjer jih še ni;
- prostorsko načrtovanje stanovanjske gradnje skladno z nacionalno stanovanjsko strategijo: zaradi nezadostne količine stanovanj je treba aktivirati ustrezna razpoložljiva zemljišča v naseljih in jih ponuditi trgu; potreben je partnerski odnos med MOL, Javnim stanovanjskim skladom MOL in Stanovanjskem skladom RS;
  - razvoj programa celovite prenove: pomeni da mora imeti prenova prednost pred zagotavljanjem gradbenih parcel na račun spremembe namenske rabe prej kmetijskih in gozdnih zemljišč; celovita prenova mora povezovati prenovo mestnih zemljišč s prenovo degradiranih območij (opuščena industrijska območja in starejše stanovanjske soseske);
  - opredeljevanje območij za reprezentativne javne prostore in zagotovitev površin za manifestacije, kulturne prireditve in za proslave državnega pomena: ureditev osrednjega javnega prostora Trga Republike s ploščadjo pred parlamentom, oživitev promenade Grad – Tivoli, oblikovanje »diplomatske četrti« oziroma iskanje lokacije za rezidence veleposlaništev;
  - zagotovitev načrtnega varovanja javnih zelenih površin;
  - opredeljevanje drugih investicij skupnega pomena: kot npr. s področja športa obnova centralnega stadiona za Bežigradom in novo športno središče v Stožicah.

S področja **organizacije in izvedbe izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena:**

- sodelovanje protokola glavnega mesta pri uradnih meddržavnih obiskih v Republiki Sloveniji, ki vključuje pravočasno obveščanje MOL o obiskih predstavnikov iz tujine, vključitev predstavnikov mestne uprave MOL v ustrezne odbore za organizacijo pomembnejših meddržavnih obiskov;
- sodelovanje glavnega mesta pri zaznamovanju dneva državnosti, MOL pa predlaga, da država in glavno mesto sodelujeta tudi pri pomembnejših ljubljanskih prireditvah, kot je npr. prireditev ob prazniku Ljubljane, 9. maju;

- predlog za sodelovanje med pristojnimi državnimi organi in MOL ob predsedovanju Slovenije EU, ki ga je podal MOL.

**Preostali projekti**, ki jih je predlagal MOL:

- sodelovanje policije in mestnega redarstva;
- odprava črnih gradenj;
- odprava črnih odlagališč;
- zaščita povodja Save in Ljubljanice pred poplavami;
- obnova kanalizacijskega sistema v središču mesta in dograditev sistema na vodovarstvenih in gosto poseljenih območjih;
- različni projekti s področja zdravstva in sociale;
- reševanje problematike predšolske vzgoje;
- sofinanciranje športa mladostnikov v srednjih šolah;
- preprečevanje zasvojenosti;
- sofinanciranje nevladnih organizacij za otroke;
- e-vpogledi (v vse javne evidence države);
- financiranje javnih zavodov s področja kulture (ti zavodi opravljajo tudi naloge v povezavi z glavnim mestom);
- poenotenje območij in števila volišč ...

Našteta področja nalog presegajo področje nalog glavnega mesta, kot jih določa ZGMRS. Na MOL so se v fazi priprav na pogajanja z državo soočali z vprašanjem, ali jemati obseg vsebin, o katerih se bodo pogajali, strogo po zakonu ali v pogajanja vključiti tudi zadeve, ki v pogajanja neposredno ne sodijo, ker jih ZGMRS ne predvideva, so pa aktualne, da se uredijo med glavnim mestom in državo. Direktor službe za lokalno samoupravo pri MOL, ki je bil tudi eden izmed pogajalcev za sklenitev dogovora, je v intervjuju dejal, da je prevladala druga možnost in da so na MOL zavestno razširili področje nalog, o katerih se bodo pogajali (Grünfeld 2008: intervju). Tako je nastalo približno 80 zadev, ki se tičejo Ljubljane kot glavnega mesta in ki naj bi se reševale med mestom in državo. Teh 80 zadev predstavlja končno vsebino dogovora. Čeprav dogovor do zdaj ni bil podpisan, je kar nekaj zadev, ki sestavljajo vsebino dogovora, že rešenih ali pa so v procesu reševanja.

## 4. MATERIALNO-FINANČNI VIDIK GLAVNEGA MESTA

### 4.1 Financiranje MOL znotraj sistema financiranja slovenske lokalne samouprave

Da lahko lokalna skupnost opravlja naloge, zaradi katerih je ustanovljena, mora imeti lastna finančna sredstva. Finančna neodvisnost je eden temeljnih elementov samoupravnosti. Pomanjkanje finančnih sredstev spreminja lokalno skupnost v izvršilni organ centralne državne uprave (Šmidovnik 1995: 130). Zato je tako pomembno, da lokalna skupnost poseduje dovolj virov za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, s katerimi samostojno razpolaga. Šele takrat je zares *samoupravna* lokalna skupnost. Finančni vidik je tudi pri lokalni skupnosti, ki je hkrati tudi glavno mesto, še kako v ospredju. Opravlja namreč več nalog, saj poleg nalog, ki jih po zakonu opravlja lokalna skupnost, opravlja tudi naloge s področja glavnega mesta. Gre torej za več nalog kot pri preostalih lokalnih skupnostih, čemur logično sledijo tudi dodatna finančna sredstva države, saj bi morala lokalna skupnost, ki je nosilec položaja glavnega mesta, v nasprotnem primeru žrtvovati zadovoljitev nekaterih drugih lastnih potreb, ki jih ima.

Za boljše razumevanje položaja, v katerem je glavno mesto z vidika financiranja, želim problematiko financiranja glavnega mesta umestiti v širši okvir financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji. To pomeni, da bom najprej predstavila sistem financiranja slovenskih občin in spremembe, ki jih je doživljal od začetkov pa vse do danes. Še posebej so za moje področje proučevanja pomembne novosti, ki jih prinaša Zakon o financiranju občin (ZFO-1), saj so pomembno posegle v finančni položaj MOL kot lokalne skupnosti. Treba je poudariti, da Zakon o financiranju občin ne obravnava financiranja nalog glavnega mesta, zato vsebina, ki sledi, ni v neposredni povezavi z mojim obravnavanim področjem, vsekakor pa lahko z analizo financiranja ugotovimo, kakšen je položaj lokalnih samoupravnih skupnosti v neki državi in kakšen je odnos države do lokalne samouprave.

Potrebe ljudi so neomejene, omejuje jih samo finančna sposobnost določene občine. Vse občine pa nimajo istih finančnih zmogljivosti. Ker so občine med seboj zelo

različne in ker niso ustanovljene na racionalni podlagi, ampak na podlagi zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, zemljepisnih in drugih danosti, je zelo težko najti model financiranja, po katerem bi bile vse občine v enakem položaju (Šmidovnik 1995: 130). Idealno bi bilo, da bi bile lokalne skupnosti oblikovane tako, da bi bili prihodki na območju lokalne skupnosti enaki njenim izdatkom (Oplotnik, Križanič v Milunovič 2005). Potem se ne bi pojavljale razlike med občinami, vendar je to samo teoretični model in kot tak v praksi neizvedljiv. Ker popolna odprava razlik ni mogoča, je naloga centralne oblasti, da oblikuje tak model financiranja, ki bo čim bolj stremel k optimumu glede razporejanja finančnih sredstev. Zadnji takšen poskus je bil uvedba novega Zakona o financiranju, ki je bil sprejet v letu 2006 in ki je stopil v veljavo 1. 1. 2007. Sicer pa se je financiranje občin od ustanovitve občin pa do danes v marsičem spremenilo. Težnja je najti model, po katerem bodo vse občine lahko opravljale naloge, za katere so ustanovljene, in bodo pri tem čim bolj samostojne in neodvisne od države.

#### 4.1.1 Zakon o financiranju občin iz leta 1995

Novim občinam, ki so nastale, je bilo treba dodeliti tudi finančne vire. Sprejet je bil Zakon o financiranju občin, ki je določil osnove financiranja občin, finančne vire, občinski proračun in splošna proračunska načela. Določeno je bilo, da je to le začasna rešitev, ker se je mudilo, saj je bila ustanovitev oziroma konstituiranje novih občin pred vrati (Grünfeld 2008: intervju).

Bistveni pojem, ki ga v sistem financiranja uvaja ta zakon, je zagotovljena poraba. Naloge občin se po tem zakonu namreč delijo na nujne naloge (zagotovljena poraba) in druge naloge. Za opravljanje njunih nalog so občini od države pripadali določeni in omejeni davčni viri. Kolikšni bodo ti viri, je za vsako proračunsko leto ugotavljalo ministrstvo za finance na podlagi določenih meril. Zagotovljena poraba se je financirala iz vseh davčnih virov, razen davka na premoženje. Če občine z lastnimi prihodki niso dosegle 90 % povprečja zagotovljene porabe, jim je pripadala finančna izravnava. Druge naloge občine pa so se financirale v največji meri iz davka na premoženje, krajevne in komunalne takse, nadomestila za uporabo stavbnega

zemljišča in iz drugih lokalnih taks, ki jih je mogoče pripisati v okviru zakona. Prihodki za izvajanje drugih nalog so v prvem letu znašali od 5 % v manjših občinah do 40 % v večjih in gospodarsko močnejših občinah, kar kaže na veliko izhodiščno razliko v ekonomski moči novonastalih občin (Milunovič 2005: 110).

Kritike ureditve, ki jo je uvajal prvi zakon o financiranju občin, se osredinjajo predvsem na nesamostojnost občin pri razpolaganju s finančnimi sredstvi. Kot je bilo že omenjeno, je zagotovljeno porabo ugotavljalo ministrstvo in ne občina sama, zakon pa je, s tem ko je država določala davčne vire, njihovo višino in namen porabe posegal v ustavne pravice občin, kjer je določeno, da občine javne zadeve lokalnega pomena izvajajo samostojno in jih financirajo iz lastnih virov (Milunovič 2005: 108). Pomanjkanje lastnih virov in nesamostojnost pri razpolaganju z njimi sta povzročila tudi velik pritisk, predvsem manjših občin, na dotacije države (Milunovič 2005: 110). Potrebne so bile torej spremembe, ki bi odpravile slabosti prvotnega zakona.

#### 4.1.2 Sprememba zakona o financiranju občin iz leta 1999

Z novelo zakona o financiranju občin iz leta 1999 je zagotovljeno porabo iz prvotne ureditve zamenjala t. i. primerna poraba. Primerna poraba je povprečni obseg sredstev, ki zagotavlja občini osnovo za financiranje ustavnih in zakonskih nalog. Primerno porabo določi DZ, in sicer se določa na prebivalca. Primerna poraba za občino se izračuna na osnovi primerne porabe na prebivalca, ki se popravi po posebni formuli, ki jo opredeljuje zakon. Formula za izračun primerne porabe za posamezno občino vključuje naslednje dejavnike: površina občine, dolžina lokalnih cest, število prebivalcev, mlajših od 15 let in starejših od 65 let. Posebni popravki veljajo za občine, ki so hkrati tudi sedež upravnih enot, in občine, ki imajo status mestne občine. Zakon natančno opredeljuje prihodke, s katerimi se financira primerna poraba. Imenuje jih *lastni* prihodki in gre samo za davčne vire občine. Če občina z lastnimi prihodki ne doseže izračunane primerne porabe, ji od države pripada finančna izravnava.



Druga pomembna sprememba, ki jo je prinesla novela zakona, je povečanje deleža odstopljene dohodnine s 30 % na 35 %. Tako so se za občino povečali lastni viri. Kot pozitivno se pri tem zakonu ocenjuje, da občini v primerjavi s prvim zakonom, kjer je bil za pretežni del lastnih sredstev že vnaprej predpisan namen uporabe, omogoča večjo avtonomnost pri odločanju o porabi (Milunovič 2005: 111). S tem ko so se povečali lastni viri, se je zmanjšal tudi delež finančne izravnave. Novi zakon v primerjavi s predhodnim tudi stimulira občine k pridobivanju lastnih prihodkov, saj uvaja model ocenjenih prihodkov. To pomeni, da sankcionira občine, ki ne predpišejo določenih dajatev, ki bi jih po zakonu lahko, ali pa predpišejo nižje, kot jim to omogoča zakon.

Od uveljavitve moderne lokalne samouprave leta 1995 do danes so predpisi s tega področja doživeli precej sprememb. Pogosto se je spreminjal osrednji zakon, to je zakon o lokalni samoupravi; kot vidimo, je tudi področje financiranja lokalne samouprave doživljalo precejšnje spremembe. Strokovnjaki ocenjujejo, da sta največji težavi financiranja slovenske lokalne samouprave po tem sistemu: 1) način izračuna primerne porabe v skupinah različnih občin, ki imajo vsaka svoje posebnosti in kjer se pojavljajo velike razlike med višino primerne porabe na prebivalca in dejanskimi stroški posamezne občine na prebivalca, in 2) nesorazmerja v prihodkih na prebivalca. Vzrok za ta nesorazmerja je v dohodnini, ki v strukturi prihodkov občin predstavlja največji delež. Raziskava, narejena leta 2002, je pokazala, da se po zbranih prihodkih na prebivalca kar 66 % občin odmika od povprečja. To nam govori o neustrezni vertikalni davčni strukturi. Zato avtorji raziskave predlagajo popravek obstoječega modela na področju prihodkov občin in pri izračunu primerne porabe.

#### 4.1.3 Zakon o financiranju občin iz leta 2007: medobčinska solidarnost ali protiurbana politika?

Vlada je, kot so zapisali v gradivu k predlogu zakona, pri oblikovanju novega zakona o financiranju občin izhajala iz dejstva, da se je prejšnji izračun primerne porabe izkazal kot neustrezen in da ni upošteval primerne višine sredstev, s katerimi lahko občina zagotovi financiranje lokalnih zadev javnega pomena, ter da se je pojavljalo

veliko nesorazmerje v strukturi lastnih prihodkov in tudi stroškov na prebivalca v posamezni občini in s tem povezane višine izračunane primerne porabe. Zaradi tega nesorazmerja je večina občin potrebovala finančno izravnavo, kar je občine postavljalo v položaj odvisnosti od države. Kot pravijo, pa občine, ki so ustvarjale presežke lastnih sredstev za financiranje primerne porabe, teh presežnih sredstev niso prenašale v državni proračun, ampak so presežki ostajali njim

Po njihovem mnenju novi zakon zagotavlja sorazmernost virov financiranja z nalogami občine, krepi finančno avtonomijo občin in zmanjšuje odvisnost od državnega proračuna. Državljanom po mnenju vlade »ta zakon zagotavlja enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov«.

Vlada je torej želela z zakonom odgovoriti na obe slabosti sistema financiranja občin, izračun primerne porabe in na nesorazmerje v strukturi lastnih prihodkov med občinami. Bistvena sprememba, ki jo zato prinaša ta zakon, se tiče prihodkov iz dohodnine. V sistem financiranja občin uvaja nov pojem, to je »glavarina«. Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin. Prihodek občine iz glavarine je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so skladno z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljene z indeksom raznolikosti občine. Dohodnina, ki je po zakonu vir državnega proračuna, se je po prejšnjem zakonu razporejala na posamezne občine v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini, in odmerjeno dohodnino v državi. Delež dohodnine, ki ga je država odstopila občinam, je znašal 35 %. Zdaj pa je, kot že rečeno, prihodek občin iz dohodnine izračunan na podlagi glavarine, ki je pomnožena s številom prebivalcev občine in korigirana z indeksom raznolikosti. Izračuna se kot količnik skupne primerne porabe občin in števila prebivalcev v državi. V zakonu je zapisano, da se, če je prihodek iz glavarine za več kot 15 % višji, kot je primerna poraba te občine, presežek nad 15 % zmanjša za 50 %. Po novem torej odstopljeni viri financiranja izgubljajo stik z občino, iz katere izvirajo. Po 8. členu ZFO-1 ti odstopljeni viri štejejo za lastne vire občin. Drugi lastni davčni viri, ki so prihodek za financiranje občin in ki jih določa 6. člen, so

naslednji: prihodek od davka na nepremičnine, davka na vodna plovila, davka na promet nepremičnin, davka na dediščine in darila, davka na dobitke od klasičnih iger na srečo. Višina teh davkov je določena z zakonom, zato občina ne more določati njene višine. Drugi lastni viri financiranja občin so še prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb. Ti prihodki pripadajo občini v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi.

Kot že rečeno, ZFO-1 uvaja spremenjen način izračuna primerne porabe zaradi uvedbe povprečnine namesto primerne porabe na prebivalca. Spremenjena je tudi enačba za izračun povprečnine, kjer je večji poudarek na dolžini cest, v dolžino cest pa so vštete tudi javne poti. Povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine. 11. člen določa, da se za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin upoštevajo stroški financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja, zlasti pa stroški: 1. javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa, kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje in drugih plačil v obsegu, ki se skladno z zakonom financirajo iz občinskega proračuna; 2. lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture, zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah, požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v obsegu, ki se skladno z zakonom financirajo iz občinskega proračuna; 3. urejanja prostora in varstvo okolja, za katero je pristojna skladno z zakonom; 4. plačil stanarin in stanovanjskih stroškov v obsegu, ki se skladno z zakonom financirajo iz občinskega proračuna; 5. delovanja občinskih organov in opravljanje upravnih strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog glede zagotavljanja javnih služb. 11. člen ZFO-1 tudi določa, da vlada z uredbo podrobneje določi naloge (zgoraj so naštet samo širša področja nalog), katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje občin, določi pa tudi metodologijo za izračun povprečnine. Ta se izračuna za pretekla štiri leta; upošteva se vsakoletna inflacija na letni ravni, inflacija v letu, v katerem se povprečnina ugotavlja, ter predvidena inflacija v letu, za katero se povprečnina ugotavlja. Povprečnino določi državni zbor.

Občine, ki so sedeži upravnih enot, in mestne občine niso več deležne posebnih popravkov pri izračunu primerne porabe, ampak so izenačene z drugimi, saj v tem zakonu teh posebnosti ni; vse občine imajo enak vodilni koeficient, ki je 0,61.

Členi od 18 do 27 obsegajo sofinanciranje nalog, programov in investicij občin. Država zagotavlja dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Obseg sofinanciranja investicije določi pristojno ministrstvo glede na stopnjo razvitosti občine. Prednost imajo občine z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Ta se izračuna na podlagi kazalnikov, določenih v 24. členu. O razdeljevanju sredstev v druge namene (regionalne spodbude, spodbude ministrstva na področju dela itd.), ki jim daje podlago 23. člen, se odloča skladno z merili, ki jih določi pristojni minister.

Opaziti je mogoče, da je snovalce zakona vodila predvsem želja oblikovati model uravnilovke. Ob tem, ko so želeli vse občine postaviti v čim bolj enak izhodiščni položaj, pa so mogoče pozabili na nekatera druga načela financiranja občin, ki so prav tako pomembna. Tako dr. Haček meni, da je zakon sistemsko krivičen in da krši evropsko listino o lokalni samoupravi. Občine spravlja v podrejen položaj, ker same ne odločajo o svojih virih, in je, kot pravi Haček, korak nazaj v decentralizaciji države.

#### 4.1.3. Presoja ustavnosti in zakonitosti ZFO-1 na ustavnem sodišču

Štiri občine na čelu z Mestno občino Ljubljana (poleg MOL še občine Grosuplje, Log – Dragomer in Šempeter – Vrtojba) so na ustavno sodišče v Ljubljani vložile zahtevo za presajo ustavnosti in zakonitosti novega Zakona o financiranju občin, točneje členov: 8, 11, 12, 13, 14 ter 21, 23 in 24. Navedeni členi so po mnenju predlagateljic ustavne presoje v neskladju z 9. členom Evropske listine o lokalni samoupravi in s 14., 138. in 142. členom Ustave Republike Slovenije. Očitki predlagateljic novemu zakonu so, da jim namenja občutno manj sredstev kot prejšnji zakon in bo zato oteženo izvajanje obveznih nalog občine. Po izračunih Mestne občine Ljubljana naj bi

šlo v primeru MOL za izpad dohodka v višini 56.847,385.000 evrov. Prihodki iz naslova dohodnine bodo tako po novem zakonu za tretjino nižji od dohodkov, ki bi jih MOL prejel po starem zakonu. S tem naj bi zakon zmanjševal finančno avtonomijo predlagateljic, posledično pa tudi avtonomijo na drugih področjih, kar krni njihovo ustavno pravico do uresničevanja lokalne samouprave.

Jedro spora je 8. člen, ki dohodnino, prej neposredni lastni vir, preobrazi v odstopljena lastna sredstva občin iz državnega proračuna. Po mnenju predlagateljic gre za kršitev 138. in 142. člena ustave, ki določata, da se občina financira iz lastnih virov. Odstopljenih lastnih sredstev pa ni mogoče šteti za lastne vire v smislu 142. člena ustave, saj gre za sredstva, ki se zberejo v državnem proračunu in ki se razdelijo občinam po določenih kriterijih, in sicer neodvisno od tega, koliko od teh sredstev je bilo zbranih na območju določene občine. Naprej uvedba glavarine in nove metode izračuna primerne porabe povzročajo, da se pojavlja prerazporejanje sredstev, tj. od razvitejših do manj razvitih občin. Sredstva iz naslova dohodnine izgubljajo stik z občino, iz katere prihajajo. Naslednje prerazporejanje se zgodi ob 15-odstotnem presežku prihodka iz glavarine nad izračunano primerno porabo. Takšna ureditev naj bi spravljal predlagateljice in njene prebivalce v neenakopraven položaj v primerjavi s prebivalci drugih občin, zato je po mnenju predlagateljic kršeno načelo enakosti pred zakonom. Pri ugotavljanju višine primerne porabe naj novi zakon ne bi v zadostni meri upošteval lastnosti, potreb in razvojnih programov posameznih občin, prav tako pa naj ne bi na izračun primerne porabe in glavarine občina imela nobenega vpliva.

Naslednje ustavnopravno vprašanje, o katerem je odločalo ustavno sodišče, se nanaša na prehodno obdobje, za katero ZFO-1 nalaga občinam obvezno sofinanciranje nalog s področja primerne porabe iz posameznih neposrednih davčnih virov občin, pri čemer je ta delež najvišji prav na začetku prehodnega obdobja, kar po mnenju predlagateljic otežuje prehod na nov sistem financiranja in krši načelo pravne varnosti (2. člen ustave).

Zadnje ustavnopravno vprašanje, ki ga je presojalo ustavno sodišče, se nanaša na to, da zakon po mnenju predlagateljic nima zakonskih kriterijev za sofinanciranje investicij, kar naj bi občine postavljalo v odvisen položaj od izvršne veje oblasti.

Mestna občina Ljubljana je v zahtevi opozorila tudi na svoj poseben položaj, ki ga ima kot glavno mesto, in na dodatne naloge, ki iz tega položaja izhajajo. Opozarja, da zakon nima določb, ki bi urejale sofinanciranje države pri izvajanju nalog glavnega mesta. Vendar ustavno sodišče o tem ni presojalo, saj je področje financiranja glavnega mesta vsebovano v Zakonu o glavnem mestu, ustavno sodišče pa o tem zakonu ni presojalo.

Ustavno sodišče je odločilo, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 v neskladju z ustavo, člani 12, 13, 21 in 24 pa niso v neskladju z ustavo. Sodišče neustavnih členov ni razveljavilo, ampak je naložilo zakonodajalcu, da ugotovljene neskladnosti odpravi v enem letu.

Sodišče je, kot je zapisano v odločbi, najprej presojalo, ali gre v primeru odstopljenih sredstev iz 8. člena ZFO-1 za lastne vire občin v smislu 142. člena ustave ali ne. Poudarilo je, da je občina sama odgovorna za uresničevanje lokalne samouprave, zakonodajalec pa je dolžen zagotoviti dovolj obsežne lastne vire za financiranje nalog občine. Ti viri morajo biti z občino v neposrednem razmerju. Tudi če gre za davke, ki jih – tehnično gledano – pobira država, mora biti občina neposredna upravičenka na posameznem viru (davku). Lastni viri so torej tisti, ki jih občina ustvari sama. V primeru 8. člena ZFO-1 pa to ni tako. Viri, ki jih občina ustvari sama, se po tem členu sploh ne uporabljajo za financiranje obveznih nalog, saj je določeno, da se primerna poraba financira samo iz dohodnine in drugih davkov, ki so prihodek državnega proračuna. To občine postavlja v pasiven položaj in ustvarja pretežno odvisnost občin od državnega proračuna, kar ni skladno z zahtevo po finančni avtonomiji in funkcionalni samostojnosti (glejte Odločbo ustavnega sodišča 2007). Zaradi neskladnosti 8. člena z ustavo je posledično neskladen tudi 14. člen, saj določa samo razporejanje odstopljenih državnih sredstev iz 8. člena. Sodišče je v sklopu odločanja o prvem ustavnopravnem vprašanju tudi dodalo, da zmanjšanje sredstev glede na

prejšnjo ureditev samo po sebi še »ne pomeni protiustavnega posega v finančno avtonomijo lokalnih skupnosti in nezmožnosti za izvrševanje lokalne samouprave«.

Za neskladnega z ustavo je sodišče razglasilo tudi 11. člen ZFO-1. Ta člen določa področja nalog, katerih stroški se upoštevajo pri izračunu primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin. Člen med drugim določa tudi, da vlada z uredbo konkretnije določi naloge, ki so po področjih našteje v prejšnjem odstavku tega člena, ter metodologijo za izračun povprečnine. Po mnenju predlagateljic je 11. člen v nasprotju z zahtevo po jasnosti in določnosti pravnih norm kot enem izmed načel pravne države in z načelom legalitete, to je vezanosti izvršne oblasti na zakon. Sodišče je ugotovilo, da prvi odstavek 11. člena določa samo področja v pristojnosti občin, pri tem pa nalog, ki se bodo upoštevale za izračun primerne porabe, vsebinsko določneje ne opredeli. S tem uredbo iz drugega odstavka 11. člena ne daje zadostne, jasne in vsebinske zakonske podlage za določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo, ter določitev metodologije za izračun povprečnine. Zato je sodišče odločilo, da je člen v neskladju z načelom legalitete. Hkrati je sodišče poudarilo tudi, da je skladno z 9. členom MELL in s slovenskim Zakonom o lokalni samoupravi treba zagotoviti sodelovanje občin oziroma njihovih reprezentativnih združenj pri sprejemanju zakonov in drugih predpisov, ki se nanašajo na koristi samoupravnih lokalnih skupnosti. Ker 11. člen pri sprejemanju uredbe, ki bo podrobneje določila naloge, ki se upoštevajo pri določitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, takega sodelovanja ne predvideva, to po mnenju ustavnega sodišča pomeni neskladje z načelom lokalne samouprave iz 9. člena ustave in neskladje s pravico lokalnih skupnosti do uresničevanja lokalne samouprave iz 138. člena ustave.

Po mnenju predlagateljic ustavne presoje je sporen tudi 38. člen ZFO-1, ki med vire za izračun glavarine v prehodnem obdobju vključuje tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) in davčne prihodke občin (21. člen ZFO), pri čemer je delež najvišji na začetku prehodnega obdobja, nato pa se z leti manjša. Ker so v financiranje obveznih nalog vključeni neposredni lastni viri občin, so sredstva iz dohodnine, ki naj bi drugače financirala obvezne naloge, temu primerno manjša. Sodišče ugotavlja, da to pomeni za občine še dodatno znižanje sredstev iz naslova

glavarine in s tem tudi zmanjšanje lastnih virov za financiranje dodatnih nalog, ki jih občine določijo same. To otežuje izvajanje že začetih projektov, ki se izvajajo tudi po spremembi sistema financiranja. Sodišče očita zakonodajalcu, da ni upošteval že začetih in načrtovanih projektov občin glede pričakovanih razpoložljivih sredstev, do katerih so bile občine upravičene po prej veljavnem sistemu financiranja. Tako je zakonodajalec po mnenju ustavnega sodišča prekomerno posegel lastne vire občin in s tem posegel v njihov pravni položaj, kar je v neskladju z načelom zaupanja v pravo.

Zadnje ustavnopravno vprašanje, o katerem je presojalo sodišče, se tiče sofinanciranja investicij. Po mnenju predlagateljic zakon nima določenih kriterijev za sofinanciranje investicij v občinah, kar postavlja občine v odvisen položaj od izvršne oblasti. Predlagateljice zato izpodbijajo člene 21, 23 in 24. Člena 21 in 24 po mnenju ustavnega sodišča zaradi razlogov, ki jih navajajo predlagateljice, nista v neskladju z ustavo, drugače pa je s 23. členom. Ta člen določa, da merila za dodeljevanje sredstev za sofinanciranje investicij določi minister za lokalno samoupravo oz. ministri za posamezna področja. S pravilnikom, s katerim minister določi kriterije, se podrobneje določijo nameni porabe sredstev, upravičeni stroški in pogoji za dodelitev sredstev. Sodišče je v tem primeru poudarilo, da lahko izvršna oblast deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona in ne na podlagi lastnih predpisov. Izvršni organi nimajo pravice izdajati splošnih norm brez vsebinske podlage v zakonu. Vlada oz. posamezni minister zato ne sme brez zakonskih okvirov urejati vprašanj, ki se tičejo določitve kriterijev za sofinanciranje investicij v občinah. Člen 23 je iz navedenih razlogov po mnenju ustavnega sodišča v neskladju z načelom legalitete.

Ustavno sodišče je pet členov novega zakona, ki ureja financiranje občin, razglasilo za neskladne z ustavo. Ni jih razveljavilo, ampak je naložilo zakonodajalcu odpravo neskladnosti v enem letu. Sodišče je tako odločitev sprejelo, ker »je ureditev financiranja občin celovit in obsežen sistem in bi razveljavitev katere izmed med seboj povezanih določb pomenila, da sistem financiranja občin ne bi deloval« (glejte Odločbo ustavnega sodišča 2007).



V tem času je državni zbor na predlog vlade obravnaval in sprejel Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZFO-1, za katerega vlada trdi, da odpravlja neskladja z ustavo. Mnenje MOL in preostalih treh občin je, da to ni tako, zato so vložili tožbo proti državi. Prav tako se pripravlja predlog ponovne presoje tega zakona, za katerega MOL meni, da je v enem delu še vedno v nasprotju z ustavo. Gre za spoštovanje oziroma nespoštovanje načela samostojnosti (lastni viri občin) in načela samozadostnosti (dovolj lastnih finančnih sredstev), poleg tega je po mnenju MOL načelo solidarnosti izrabljeno in uveljavlja še dodatni centralizem (Grünfeld 2008: intervju). Ključna ugotovitev MOL v mnenju, ki ga je pred sprejetjem zakona poslal v državni zbor in predlagatelju, je, da »dokler država ne bo v sodelovanju z občinami in stroko ter skladno z ustavo in ELLS celovito določila in uskladila funkcionalnega vidika (pristojnosti in naloge) s finančnim vidikom (lastni viri, ki zagotavljajo dovolj finančnih sredstev) občin, ne moremo govoriti o pravilni uveljavitvi sistema lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. To pa med drugim tudi pomeni, da mora država izvesti tudi fiskalno decentralizacijo, ki bo zagotovila avtonomijo finančnega sistema lokalne samouprave.«

#### 4.2 Financiranje nalog s področja glavnega mesta

Kot sem že prej zapisala, je v zahtevi za presojo ustavnosti in zakonitosti novega Zakona o financiranju občin Mestna občina Ljubljana opozorila tudi na svoj položaj glavnega mesta in naloge, ki iz tega izhajajo. Ustavno sodišče o tem ni presojalo, saj so naloge glavnega mesta in podlaga za financiranje teh nalog predmet ZGMRS, Zakon o financiranju občin kot tak pa tega področja posebej ne ureja.

Tudi ZGMRS je pri opredeljevanju financiranja nalog glavnega mesta precej skop. Zakon določa naslednje:

*/.../ da se v dogovoru, s katerim se opredelijo naloge mestne občine in državnih organov pri izvajanju nalog in programov po ZGMRS, ocenijo finančne posledice /.../ ter uredijo premoženjske in druge medsebojne pravice in obveznosti (2. odstavek 5. člena).*

*Dogovor morata vlada in župan upoštevati pri pripravi državnega in občinskega proračuna (3. odstavek 5. člena).*

*Za realizacijo dogovora se skladno z v proračunih zagotovljenimi sredstvi in dovoljenim obsegom prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let sklepajo letne in večletne pogodbe z izvajalci (4. odstavek 5. člena).*

*Pogodbe iz prejšnjega odstavka podpisujejo župan oziroma predstojniki državnih organov, ki imajo za realizacijo nalog zagotovljena proračunska sredstva (5. odstavek 5. člena).*

Zakon je glede financiranja torej zelo splošen in pove malo. Tudi na MOL menijo, da zakonu manjka finančna komponenta. G. Grünfeld je v intervjuju dejal, da je bilo področje financiranja tudi pri oblikovanju in sprejemanju zakona najbolj sporen del in da bi bilo, če bi bil zakon finančno bolj dorečen v korist glavnega mesta, sprejetje zakona vprašljivo. Seveda pa ne sme biti vprašljivo, ali MOL kot glavnemu mestu pripadajo sredstva za financiranje nalog, ki jih opravlja za državo. S tem se strinja tudi dr. Lavtar, ki meni, da je najustreznejši način financiranja glavnega mesta sofinanciranje nalog s strani države. Uvedba posebnega davka, ki bi pomenil vir financiranja glavnega mesta in ki bi seveda moral imeti podlago v zakonu, bi po njegovem mnenju vzpostavila neko dodatno averzijo državljanov do glavnega mesta. Kot pravi, je država ta, ki bi morala zagotavljati finančna sredstva za naloge glavnega mesta, ne pa izpostavljati glavnega mesta kot nekoga, ki želi več, kot mu pripada.

Vendar pa – kot kaže – državnega sofinanciranja nalog glavnega mesta dozdajšnje vlade niso jemale tako samoumevno. To potrjuje dejstvo, da je MOL do zdaj v veliki meri sam financiral iz lastnih virov, ki so namenjeni lokalnosamoupravnim nalogam, večino nalog glavnega mesta, ki so določene kot njena pristojnost. Na tem mestu je treba pojasniti, da to ni edina oblika financiranja nalog glavnega mesta. Večji projekti, kot je npr. pogodba Dars – MOL o gradnji avtocestnega obroča, se financirajo prek rednih sistemov sodelovanja med MOL in državo (Grünfeld intervju: 2008). Težava nastane pri vprašanju, ali je Ljubljana upravičena do neposrednih

dodatnih sredstev, ki niso namenjena za točno določen projekt, ampak so namenjena kritju stroškov, ki v MOL nastanejo npr. zaradi obiskov tujih državljanov, protokolarnih aktivnosti, različnih protestov in demonstracij, ki se navadno prirejajo v glavnem mestu, in preostalih aktivnosti, s katerimi se navadno sooča le glavno mesto oz. jih druge občine poznajo v manjši meri. Trenutno je zaradi predsedovanja Svetu Evropske unije aktualna tudi lokacija Brdo pri Kranju, kjer se odvija večina aktivnosti, povezanih s predsedovanjem. Predpostavljam, da ima tudi občina Kranj zaradi omenjenih dogodkov določene dodatne stroške in bi lahko z državo, skladno z ZGMRS, sklenila pogodbo, kjer bi se določile vse medsebojne pravice in obveznosti.

Finančnih sredstev, ki bi jih država namenila za zgoraj naštetih aktivnosti, ki se dogajajo v glavnem mestu, v proračunu za zdaj ni. Kot je omenil Grünfeld, se MOL včasih dogovori z državo za kritje stroškov posameznih zadev. Kot primer lahko navedemo obisk nekdanjega ameriškega predsednika Billa Clintona v Ljubljani. Njegov prihod je od Ljubljane terjal zahtevne fizične posege v prostor, kar je povezano s precejšnjimi stroški, ki so jih v tem primeru deloma krili tudi pristojni državni organi.

Za to, da bi se financiranje glavnega mesta rešilo na splošni ravni in da se ne bi reševalo sproti in parcialno, zdaj še ni prave (politične) volje. To je bilo vidno tudi v procesu sklepanja dogovora med MOL in državo, ko se je kot prvo postavilo vprašanje, ali je MOL zaradi vloge glavnega mesta upravičen do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ali torej v temeljno besedilo dogovora vnesti odstavek, ki pravi, da bo država MOL za izvajanje nalog glavnega mesta, ki so v njegovi pristojnosti, zagotovila finančni vir. Kot pravi Grünfeld, ki je bil eden izmed pogajalcev na strani MOL, je ta odstavek po dolгих pogajanjih le postal del temeljnega besedila, medtem ko znesek še vedno ni določen. Dogovorjeno je, da se znesek dogovori na najvišji ravni, tj. v sklopu pogajanj, seveda, torej, da ga določita župan in predsednik vlade, ki pa se do zdaj še nista sešla.

## 5. OZEMELJSKI IN REGIONALNI VIDIK GLAVNEGA MESTA

Dve izmed značilnosti slovenske lokalne samouprave sta velika ozemeljska razdrobljenost in odsotnost druge ravni lokalne samouprave. Kot pravi Vlaj, je bil pri reformi slovenske lokalne samouprave preveč poudarjen ozemeljski vidik, premalo pa funkcionalni, finančni in regionalni (Vlaj 2004: 140). V tem poglavju se bom posvetila aktualni temi, to je vzpostavitev širših lokalnih samoupravnih skupnosti v Sloveniji; znotraj tega bo največja pozornost namenjena položaju Ljubljane znotraj prihodnje pokrajinske ureditve, kot je trenutno predlagana.

### 5.1 MOL v številkah: ozemlje in prebivalstvo

Mestna občina Ljubljana danes obsega 275,0 km<sup>2</sup> in ima po podatkih Statističnega urada RS iz leta 2002 265.881 prebivalcev. Razdeljena je na 17 ožjih ozemeljskih enot oziroma četrtnih skupnosti, ki so: Bežigrad, Center, Črnuče, Dravlje, Golovec, Jarše, Moste, Polje, Posavje, Rožnik, Rudnik, Sostro, Šentvid, Šiška, Šmarna gora, Trnovo in Vič. Skupno ima 39 naselij<sup>4</sup>. Zaradi pogostega enačenja Mestne občine Ljubljana z glavnim mestom je treba opozoriti, da mesto Ljubljana obsega le naselje Ljubljana, medtem ko so del Mestne občine Ljubljana tudi okoliška naselja. Mesto je namreč opredeljeno kot »nedeljiv urbani, gospodarski in družbeni prostor, ki vključuje vse za rast in razvoj mesta ključne naloge in temu prilagojen obseg površin za poselitev, delovna mesta, zelenje, rekreacijo in za infrastrukturne sisteme«. »Mesto naj bi zagotavljalo meščanom temeljne življenjske razmere in naloge, kot so: bivanjsko okolje z neposredno oskrbo, proizvodna območja vseh vrst, prometna, komunalna in informacijska infrastruktura, povezana v mestne sisteme, visoka stopnja zadovoljevanja kulturnih in družabnih potreb, visoka stopnja zadovoljevanja

---

<sup>4</sup>Naselja znotraj MOL so: Besnica, Brezje pri Lipoglavu, Dolgo Brdo, Dvor, Češnjica, Črna vas, Gabrje pri Jančah, Janče, Javor, Lipe, Ljubljana, Mali Lipoglav, Mali Vrh pri Prežganju, Malo Trebeljevo, Medno, Pance, Podgrad, Podlipoglav, Podmolnik, Prežganje, Ravno Brdo, Rašica, Repče, Sadinja vas, Selo pri Pancah, Spodnje Gameljne, Srednje Gameljne, Stanežiče, Šentpavel, Toško Čelo, Tuji Grm, Veliki Lipoglav, Veliko Trebeljevo, Vnajarje, Volavljje, Vrhovci, Zagradišče, Zgornja Besnica, Zgornje Gameljne.

športnih rekreativnih potreb. Če govorimo o glavnem mestu, pa gre še za državno upravo, nacionalne kulturne institucije in tuja predstavništva« (Vlaj 1998: 204).

V komunalnem sistemu je bila Ljubljana ozemeljsko in upravno razdeljena na pet enakovrednih občin: Ljubljana Center, Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Moste Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič Rudnik, ki so skupaj sestavljale mesto Ljubljana kot posebno družbenopolitično skupnost. Mestno območje je obsegalo 90.000 ha, od tega je bilo le 22.000 ha zares mestnega območja, vendar je tu živelo 280.000 od skupno 330.000 prebivalcev, ki jih je štelo vseh pet takratnih občin skupaj. Znotraj procesa drobljenja občin in nastajanja novih je bilo na delu območja nekdanjega mesta Ljubljane ustanovljenih še devet novih občin: Brezovica, Dobrova – Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Horjul, Ig, Medvode, Škofljica, Velike Lašče in Vodice.

## 5.2 Uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti v Sloveniji

To, da pokrajine v Sloveniji potrebujemo, v prvi vrsti zaradi notranjih razvojnih problemov in potrebne decentralizacije države, danes ni več stvar razprave. Potem ko je bilo doseženo soglasje o tem, da pokrajine potrebujemo, je 143. člen ustave na način, kot je bil formuliran, dolgo časa predstavljal zaporo v sistemu in je preprečeval ustanovitev pokrajin (Šmidovnik 2004: 11). Določal je namreč, da se občine same povezujejo v pokrajine. Tako ni bila ustanovljena nobena pokrajina. Nov zagon ustanavljanju pokrajin je dala ustavna sprememba leta 2006. Spremenjen 143. člen zdaj določa, da pokrajine ustanovi država.

Ustanovitev širših lokalnih samoupravnih skupnosti je eden glavnih projektov zdajšnje vlade in najpomembnejši projekt Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Oblikovana je bila pokrajinska zakonodaja, ki ureja volitve v pokrajinah, področje nalog in financiranje prihodnjih pokrajin. V Predlogu zakona o ustanovitvi pokrajin je bila določena tudi ozemeljska sestavina pokrajinske samouprave, in sicer oblikovanje 14 pokrajin, ki so naslednje: Celjska pokrajina, Dolenjska pokrajina, Gorenjska pokrajina, Kamniško-Zasavska pokrajina, Koroška pokrajina, Notranjska pokrajina, Osrednjeslovenska pokrajina, Pomurska

pokrajina, Posavska pokrajina, Primorska pokrajina, Savinjsko-Šaleška pokrajina, Severnoprimska pokrajina, Štajerska pokrajina in Vzhodnoštajerska pokrajina.

Predlog ni dobil zadostne politične podpore v državnem zboru. Za ustanovitev pokrajin namreč naša ustava zahteva dvotretjinsko večino.

Najnovejši predlog Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko predvideva ustanovitev 12 + 1 pokrajino. Sprememba je v tem, da se predvideni Kamniško-Zasavska pokrajina in Notranjska pokrajina pridružita Osrednjeslovenski pokrajini, iz katere pa je izločena Mestna občina Ljubljana, in sicer tudi zato, ker je Ljubljana glavno mesto, ki po tem predlogu pridobi status samostojne pokrajine. MOL je namreč že v pogajanjih z vlado za sklenitev dogovora o izvajanju nalog glavnega mesta izrazil željo, da naj bo MOL samostojna pokrajina znotraj prihodnje pokrajinske ureditve. Takšno rešitev, ko glavno mesto predstavlja samostojno pokrajino, poznajo tudi nekatere druge evropske države, kar bomo videli v nadaljevanju.

### 5.3 Odnos MOL do oblikovanja pokrajin in rešitev, kot so predlagane

Na MOL so se na pokrajinsko ureditev, kot jo predlaga vlada, odzvali negativno. Ocenjujejo, da predlog pokrajinske zakonodaje ni ustrezen, da je število pokrajin preveliko; sami jih predlagajo od šest do največ osem. Če bi bilo število pokrajin majhno, npr. bi jih bilo šest, Ljubljana seveda ne bi bila samostojna pokrajina. Glede na predloge, ki trenutno prevladujejo, ko kaže da bo pokrajin veliko, pa si Ljubljana želi statusa samostojne pokrajine.

Na MOL imajo pomisleke glede ozemeljskega, organizacijskega, funkcionalnega in finančnega vidika prihodnjih pokrajin, kot jih predlaga vlada. Pristojnosti, kot so dodeljene po trenutnih predlogih, so preskromne. Po njihovem mnenju bi morale pokrajine dobiti več pristojnosti in nalog, kar pa iz zdajšnjih predlogov ni razvidno. Če je skrb za celovit razvoj ena izmed glavnih nalog in ciljev pokrajin, bi bilo treba pokrajinam zaupati več nalog, da bo lahko ta cilj dosežen. Poleg tega je funkcionalni vidik pokrajin sporen tudi glede ustavne pristojnosti mestnih občin na podlagi 2.

odstavka 141. člena ustave. Kar nekaj nalog, ki so predlagane kot naloge pokrajine, lahko opredelimo kot naloge mestne občine na podlagi ustave. Na MOL izražajo tudi zaskrbljenost nad tem, da bi pokrajine doletela ista usoda kot občine: malo pristojnosti in velika odvisnost od države, ki jo pogojuje tudi predvideni sistem financiranja. Sistem financiranja prihodnjih pokrajin bi bil namreč zelo podoben sistemu financiranja občin, kot ga uvaja Zakon o financiranju občin iz leta 2007, ki ga je za neskladnega z ustavo razglasilo ustavno sodišče. Po mnenju MOL način financiranja pokrajin ne zasleduje načel finančne samostojnosti, samozadostnosti in koneksitete. Sporen naj bi bil tudi način izračuna primerne porabe, ki vključuje indeks razvojne ogroženosti. Ta indeks je po njihovem mnenju lahko uporaben le za področje sofinanciranja nalog, programov in investicij pokrajin, ne pa za financiranje rednih nalog, ki so v vseh pokrajinah enake. (glejte Internet 3)

#### 5.4 MOL kot samostojna pokrajina: priložnosti in slabosti

Razlogi, zakaj naj bi bila Ljubljana samostojna pokrajina, izhajajo iz dejstva, da ima Ljubljana kot glavno mesto države in kot Mestna občina Ljubljana na svojem območju združene take potrebe in obveznosti za svoj celovit razvoj in delovanje, da je treba v to vključiti tudi vsebine, ki se nanašajo na pokrajino. Zato je po mnenju MOL treba določiti, da je ozemlje Mestne občine Ljubljana samostojna pokrajina in da izvaja pristojnosti pokrajine po organih Mestne občine Ljubljana. Dejstvo je tudi, da velika Osrednjeslovenska pokrajina po številu prebivalcev in gospodarskih potencialnih močno presega preostale predlagane pokrajine in ena izmed možnosti, da se zmanjša razlika do drugih pokrajin, je, da se Osrednjeslovensko pokrajino razbije na dva dela. Tega, da je predlagana Osrednjeslovenska pokrajina prevelika, se zavedajo tudi oblikovalci predlogov delitve Slovenije na pokrajine, saj poskus razbitja velike Osrednjeslovenske pokrajine predstavlja tudi vladni predlog ustanovitve Kamniško-Zasavske pokrajine.

Argumenti, ki govorijo v prid MOL kot samostojni pokrajini, so:

- racionalizacija delovanja: ker bi bili organi MOL istočasno tudi pokrajinski organi, bi bili v primerjavi z drugimi pokrajinami stroški za njihove potrebe le

- eni in s tem nižji, kot bi bili sicer; to velja za stroške volitev, organizacije in delovanja, zagotavljanja prostorov in sredstev za delovanje, kadrov itd.;
- načrtovanje in izvajanje vsebin iz pristojnosti MOL in pristojnosti MOL kot pokrajine bi bilo časovno, vsebinsko, politično, postopkovno usklajeno in ne bi nastajali konflikti med MOL in pokrajino; svet občin ne bi bil potreben, kar pomeni dodatno racionalizacijo v organizaciji in postopkih odločanja;
  - MOL bi kot pokrajina lahko urejal tiste vsebine s področja nalog glavnega mesta, ki sodijo v pristojnost pokrajine;
  - pri odločanju v pokrajinskih organih se ne bi mogli pojaviti preglasovanje in blokade občin ali območnih in drugih lobijev pokrajinskega tipa;
  - MOL kot pokrajina bi lahko samostojno urejal vrsto nalog, pomembnih za razvoj Ljubljane kot mesta in kot mestne občine, ki so predvidene kot pristojnosti pokrajine.

Če strnemo razloge, ki govorijo v prid MOL kot samostojni pokrajini, so ti predvsem: racionalnost, celovitost in večja učinkovitost delovanja ter nižji stroški (Grünfeld 2008: intervju).

Argumenti, ki govorijo proti MOL kot samostojni pokrajini, izvirajo, kot pravi Lavtar, iz tega, da problemi, ki jih MOL ima, segajo čez njegove meje. Ekološki problemi, infrastrukturni, kar zadeva promet, onesnaževanje voda, policija – vse to sega čez občinske meje. »Če imamo ta vprašanja znotraj neke širše pokrajine, ta pokrajina probleme rešuje tako, da odloča za celotno območje pokrajine; če bomo imeli MOL kot samostojno pokrajino v razmerju do drugih pokrajin, pa bo MOL sam pri reševanju širših problemov« (Lavtar 2008: intervju). Doseganje ciljev naj bi bilo potem za MOL kot samostojno pokrajino težje, kot če bi bil vključen v neko širšo osrednjeslovensko pokrajino.

Na Mestni občini Ljubljana na to odgovarjajo, da gre samo za navidezne oziroma le delno upravičene bojazni. Vsebine, ki ozemeljsko segajo tudi na sosednja območja, se bodo kot do zdaj urejale v obliki medpokrajinskega ali medobčinskega sodelovanja. Takšno sodelovanje je po mnenju MOL celo boljše, saj temelji na



partnerskem odnosu in ne na preglasovanju v korist le MOL ali drugih v pokrajini in ni odvisno od večine in političnih dogovarjanj.

Vprašanje, ki si ga je vsekakor treba zastaviti, je, kakšni so odnosi med MOL in sosednjimi občinami in ali so ti odnosi na takšni ravni, da omogočajo sodelovanje in vzpostavitev partnerskega odnosa pri reševanju skupnih problemov. Lavtar pri tem opozarja na probleme pri združevanju nekdanje občine, delitveno bilanco in na zgodbo s Holdingom; pravi, da bi bila lahko Ljubljana v podobnem položaju, če bo samostojna pokrajina (Lavtar 2008: intervju).

Tudi iz finančnega vidika in izpeljave velikih projektov, kot sta npr. mestna in primestna železnica, bi bilo za MOL boljše, da je del neke širše pokrajine (Lavtar 2008: intervju).

Argument proti ljubljanski pokrajini je tudi ta, da bi, s tem ko bi mesto Ljubljana ločili od njenega zaledja, razbili enotno metropolitansko območje, vendar g. Grünfeld na to odgovarja, da je vpliv Ljubljane navzven zelo velik: metropolitansko območje sega malo dlje od Kranja pa do Postojne, na Dolenskem pa skoraj do Novega mesta. Če želimo imeti pokrajino v okvirih ljubljanskega prestolničnega območja, bi morali ustanoviti tri pokrajine. Po njegovem mnenju je sicer optimalno število 6 pokrajin in v tem primeru bi bila Ljubljana del neke širše pokrajine, znotraj katere pa bi morala imeti poseben status.

Kakor koli, proces ustanavljanja pokrajin se bo v Sloveniji nadaljeval tudi v naslednjem mandatu, saj je z novo formulacijo 143. člena ustanovitev širših lokalnih samoupravnih skupnosti postala ustavnopravna obveznost. Kakšen bo položaj Ljubljane po ustanovitvi pokrajin, bo verjetno še stvar pogajanj. Odprti sta obe možnosti, MOL – samostojna pokrajina in MOL znotraj širše pokrajine. Ne glede na to, kakšna bo rešitev in ali bo MOL uspel pridobiti poseben položaj z ustanovitvijo lastne pokrajine ali s posebnim statusom znotraj neke širše pokrajine, pa je za nadaljnji razvoj glavnega mesta pomembno, da ta posebni status pridobi. Problemi, s katerimi se sooča glavno mesto, so širše narave in treba je vzpostaviti režim

obveznega sodelovanje države in MOL pa tudi MOL in sosednjih občin pri reševanju skupnih problemov. Če bo to tako, lahko rečemo, da pomeni ustanovitev druge ravni lokalne samouprave tudi novo priložnost za ureditev položaja glavnega mesta.

5.5 Primerjalni pregled formalnopravnega položaja nekaterih evropskih glavnih mest, ki imajo lokalno samoupravo organizirano na več ravneh

V nadaljevanju želim predstaviti in analizirati položaj glavnih mest v državah, ki imajo lokalno samoupravo organizirano na dveh ali več ravneh. Navezujem se na nalogo, ki je bila opravljena znotraj Raziskovalnega sektorja Državnega zbora Republike Slovenije. Predstavljena bodo glavna mesta Češke, Danske, Francije, Italije, Nizozemske, Španije in Švedske.

Leta 1997 so na **Češkem** sprejeli ustavni zakon, ki predstavlja podlago za ustanovitev štirinajstih regij. Razprave o ustanavljanju regij so trajale kar 10 let. Glavno mesto Praga ima tudi status regije in je razdeljeno na 57 mestnih območij. Posebni položaj glavnega mesta je urejen z Zakonom o glavnem mestu Praga (Vlaj 2004). Podrobneje delovanje glavnega mesta ureja statut. Praga opravlja prenesene državne naloge ter naloge lokalne in regionalne samouprave.

Na **Danskem** drugo raven lokalne samouprave predstavljajo okrožja, ki jih je danes, po izpeljani reformi lokalne samouprave, štirinajst. Predtem jih je bilo 25. Štejejo nad 200.000 prebivalcev. Glavno mesto Köbenhavn ima dvojni status, tj. status občine in status okrožja. Znotraj glavno mesto ni strukturirano. Leta 2000 je bila ustanovljena posebna regijska oblast, ki obsega mesto Köbenhavn, občino Frederiksberg, in tri okrožja – Köbenhavn, Frederiksberg in Roskilde. Imenuje se velika oblast Köbenhavn (the Greater Copenhagen Authority). Ustanovljena je bila zaradi potrebe po novi upravni strukturi v večjem delu glavnega mesta in zaradi boljše izvedbe regionalnih nalog, ki se tičejo transporta, industrijske politike, turizma, kulture itd. (Žagar 2007).

**Francija** pozna občine, ki so prva raven lokalne samouprave, departmaje in regije, ki predstavljajo drugo raven lokalne samouprave. Pariz, Marseille in Lyon štejejo za

prestolnična mesta. Njihov status ureja Zakonik o lokalnih skupnostih. Pariz ima po tem zakoniku status občine in departmaja.

**Italija** ima 8.100 občin, 104 province, tj. pokrajine, 14 prestolničnih, tj. velemestnih območij in 20 regij. Pokrajina opravlja samoupravne naloge in upravno-administrativne naloge države (Lavtar 2001). Rim kot glavno mesto ima tudi status velemestnega območja. Velemesto sestavljajo glavno mesto tega območja in druge občine, ki so povezane z njim gospodarsko, kulturno in prek služb, pomembnih za družbeno življenje. Velemesta naj bi bila posebne vrste pokrajine (Vidmar v Žagar 2007).

Na **Nizozemskem** imajo 467 občin in 12 provinc. Amsterdam sodi v provinco Noord-Holland; čeprav je glavno mesto države, ni glavno mesto province. Sedež oblasti te province je namreč v kraju Haarem. Amsterdam je tudi eno izmed sedmih prestolničnih območij, za katere velja poseben režim. Velika mesta so razdeljena na podobčine («submunicipalities»), ki imajo svoje neposredno izvoljene organe in opravljajo določene naloge, ki so jih nanje prenesle občine (Krošelj v Žagar 2007) Zanimivo je tudi, da ima Nizozemska posebnega ministra, ki je pristojen za politiko velikih mest.

**Španijo** sestavlja prek 8.000 občin, 50 provinc, 17 avtonomnih skupnosti in dve avtonomni mesti. Glavno mesto Madrid pa tudi mesto Barcelona imata status prestolničnih območij. Madrid že od leta 1963. V prestolnično območje so vključene občine z namenom priprave skupne razvojne strategije. Glavno mesto znotraj ni strukturirano. Ima dvojni položaj, tudi položaj samostojne regije. Z modernizacijo lokalne samouprave je bil uveden poseben režim za večja mesta; za tista z več kot 250.000 prebivalci, glavna mesta provinc, ki imajo več kot 175.000 prebivalcev, in za regijska glavna mesta ter zgodovinske vasi z več kot 75.000 prebivalci.

**Švedska** ima podobno kot Danska občine in okrožja. Z reformo se je tudi tu število občin zelo zmanjšalo, z 2.498 občin leta 1950 na 290 občin danes. Glavno mesto Stockholm ima isto osnovno strukturo lokalne samouprave kot vse druge občine. Je

pa notranje strukturirano na 18 okrajnih svetov (»district council«). Izvedena je bila reforma upravljanja glavnega mesta, in sicer z namenom krepitve demokracije, izboljšanja storitev in zaradi boljše porabe davčnih prihodkov. Reforma je povzročila posebne ukrepe lokalne avtonomije znotraj glavnega mesta. Podobne ukrepe so sprejeli tudi v drugih velikih mestih (Žagar 2007).

V državah imajo lokalno samoupravo organizirano na dveh ali več ravneh, imajo glavna mesta različen položaj. Ponekod ima glavno mesto dvojni status – je občina in pokrajina (Praga, Pariz, Köbenhavn, Madrid). To pomeni, da ima glavno mesto enako upravno strukturo kot vse druge pokrajine (pojmovanja pokrajin so med državami različna) v državi. Lahko pa je tudi del pokrajine; kot smo videli na primeru Nizozemske, niti ni nujno, da je sedež pokrajine. Obstajajo tudi drugačne rešitve, kot jo pozna npr. Italija, da ima Rim status velemestnega območja, ki je neka posebna vrsta pokrajine.

## 6 PRIMERIALNI PREGLED NORMATIVNE UREDITVE GLAVNIH MEST NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAV

V tem poglavju želim na primeru nekaterih evropskih glavnih mest prikazati, kako so različne države uredile položaj lokalne skupnosti, ki je hkrati tudi glavno mesto države. Glede na to, da je lokalna samouprava pojav, ki ima v različnih državah najrazličnejše oblike, pričakujem, da bodo tudi rešitve za ureditev položaja glavnega mesta raznolike in prilagojene obstoječemu sistemu lokalne samouprave v neki državi.

### 6.1 DUNAJ

Avstrija je zvezna država, razdeljena na devet zveznih dežel (»Länder«). Te so: Gradiščanska, Koroška, Spodnja Avstrija, Gornja Avstrija, Salzburška, Štajerska, Tirolska, Predarlška in Dunaj. Dežele imajo od 280.350 prebivalcev (Gradiščanska) do 1,660.534 prebivalcev v deželi, ki obsega glavno mesto Dunaj. Manjše ozemeljske enote predstavljajo okraji (»Bezirks«), ki jih je 99, in občine (»Gemeinden«), teh je 2.359. Okraji izvajajo naloge državne uprave na lokalni ravni.

Peti člen zvezne ustave določa, da je Dunaj glavno mesto in sedež najvišjih državnih organov. Položaj zveznega glavnega mesta Dunaj v nadaljevanju posebej opredeljujejo člani 108–112 zvezne ustave. Tu je določeno, da je Dunaj lokalna skupnost, ki je hkrati tudi dežela. Zato je občinski svet glavnega mesta Dunaj hkrati tudi deželni zbor, mestni senat opravlja funkcijo deželne vlade, župan funkcijo deželnega glavarja, magistrat tudi funkcijo urada deželne vlade in direktor magistrata funkcijo direktorja deželnega urada, kar določa 108. člen ustave (Žagar 2007). Glavno mesto Dunaj ima torej po avstrijski zakonodaji poseben položaj; hkrati je dežela, okraj in občina, kar pomeni, da so njegovi organi deželni, okrajni in občinski (Bugarič v Lavtar 2001: 80).

Ima tudi položaj statutarne mesta (Statutar-Stadt), ki ga lahko na zahtevo pridobijo občine z več kot 20.000 prebivalci, če s tem niso ogroženi interesi dežele (Budja, Kocbek 2008: 108). Statutarne mesta imajo kot občine tudi pristojnosti

okraja. Statut mesta Dunaj zelo podrobno ureja organizacijo, delovno področje in način upravljanja mesta (Lavtar 2001: 60). Dunaj ima lastno izvršilno pravico in pravico do lastne zakonodaje. Zakonodajo izvršuje dunajska deželna vlada, ki jo vodi deželni glavar, to je župan Dunaja. Upravne naloge izvršuje Urad dunajske deželne vlade, ki ga vodi direktor deželnega urada.

Dunaj opravlja naloge iz izvirne in prenesene pristojnosti. Pri izvirnih nalogah je občina samostojna in po izrecni določbi mestnega statuta ni vezana na navodila države. Pri prenesenih nalogah je vezana na vodila tiste ravni, ki je pristojnosti prenesla (Lavtar 2001: 80).

Zvezni ustavni zakon v 112. členu določa, da veljajo za Dunaj enaka določila kot za druge enote lokalne samouprave, istočasno pa navaja tudi izjeme od tega pravila. Izjema so na primer volitve župana. Župana v Avstriji načelno voli občinski svet, vendar lahko deželna ustava predvidi tudi neposredne volitve župana, kar pa v primeru Dunaja ni mogoče. Zvezni ustavni zakon določa, da tu voli župana občinski svet (Žagar in Berce Bratko 2003). Mesto Dunaj ima pravico, da z vsako posamezno deželo in državo sklepa svoje državne pogodbe, kot je npr. pogodba med Dunajem in državo o gradnji mestnega prometnega omrežja in podzemne železnice ter o skupnem sistemu informiranja in alarmiranja. Posebni položaj Dunaja se kaže tudi pri organizaciji organov javne varnosti, kjer je predsednik zvezne policijske direkcije Dunaja istočasno tudi varnostni direktor dežele Dunaj, ali pa na primeru šolstva, kjer ima Dunaj pravico do lastne deželne zakonodaje na tem področju, s šolstvom pa upravlja mestni šolski svet, medtem ko v drugih deželah to nalogo opravlja deželni šolski svet. (Lavtar 2001: 80–81).

## 6.2 BERLIN

Od leta 1995 je glavno mesto Zvezne republike Nemčije ponovno mesto Berlin, ki je hkrati tudi zvezna dežela. Poleg Berlina imata status mesta, ki je tudi dežela, še Hamburg in Bremen. Ta mesta so razdeljena na četrti, ki so na neki način občine, vendar niso pravne osebe in nimajo finančnih pristojnosti (Vlaj 1998). V Berlinu je sedež zveznega predsednika, zvezne vlade in parlamenta.

Leta 1995 je bila sprejeta ustava mesta Berlin, ki je bila dopolnjena leta 1999. Ustava ima devet poglavij. V prvem poglavju so zapisana osnovna načela, prvi člen pa tudi določa, da je Berlin hkrati zvezna dežela in mesto in da bo s sedežem tu delovala vsa javna uprava. Poglavja 2–9 opredeljujejo Berlin le kot deželo, urejajo področje financ, pravosodja, uprave, zakonodaje ipd. (Žagar 2003).

Za Berlin kot zvezno glavno mesto sta bistvena dva dokumenta. To sta Dovršitev nemške združitve (»Vollendung der Einheit Deutschlands«) iz leta 1991 in Zakon Bonn–Berlin (»Bonn–Berlin Gesetz«) iz leta 1994. S prvim dokumentom je bilo določeno, da se v najkrajšem času preseli sedež bundestaga v Berlin, s tem pa tudi vsa uprava, službe bundestaga, odbori, komisije in stranke. Zapisano je tudi, da v Bonnu ostane tista uprava, ki zaradi obstoječih delovnih mest in prostorov ter načina delovanja lahko deluje v Bonnu; tako naj Bonn ostane upravno središče ZRN (Žagarin Berce Bratko 2003). Drug dokument, Zakon Bonn–Berlin, znova uzakonja Berlin kot glavno mesto Zvezne republike Nemčije. Institucije (parlament, vlado, diplomatska predstavništva) so s tem zakonom prenesli v Berlin, opredelili pa so tudi ukrepe za razvoj mesta Bonn, ki je s tem izgubilo status prestolnice.

### 6.3 PARIZ

Lokalno samoupravo v Franciji sestavlja veliko občin (36.763 po podatkih iz leta 2005), večina jih ima manj kot 2.000 prebivalcev, 100 departmajev (4 prekomorski), 26 regij (21 prestolničnih, štiri čezmorske, 1 s posebnim statusom, tj. Korzika) in skupnosti lokalnih oblasti (»groupings of local authorities«) različnih oblik, tj. skupnosti mest, okrožja ... (glejte Vlaj 2006, Žagar 2007).

Status Pariza ureja Splošni zakonik o lokalnih skupnostih (»Code General des Collectivites territoriales«), točneje V. knjiga zakonika. Enak status kot Pariz imata po tem zakoniku tudi drugi prestolnični mesti, Marseille in Lyon. Prvo poglavje z naslovom *Splošne določbe* velja za vsa tri mesta in ureja organizacijo in financiranje. Našteti so okrožja za vsa tri mesta in delitev pristojnosti med mestnim svetom in svetom okrožja. Določeno je, da svetu okrožja predseduje župan, ki je izvoljen izmed članov sveta. Funkcija župana okrožja je nezdružljiva s funkcijo župana lokalne

skupnosti. Podpoglavje o financiranju ureja investiranje, financiranje in obračune lokalnih skupnosti in okrožij (Žagar, 2003).

Drugo poglavje z naslovom *Posebne naloge in funkcije skupnosti Pariz* v prvem delu določa organizacijo uprave in financiranje mesta, v drugem pa pristojnosti. Ozemlje Pariza je po tem zakoniku sestavljeno iz dveh ozemeljskih enot, občine Pariz («la commune Paris») in departmaja Pariz («le département Paris»). Zadeve obeh skupnosti upravlja svet Pariza, ki ga vodi župan. Status občine in departmaja ima Pariz od leta 1975. Del o pristojnostih mesta Pariz ureja pristojnosti na področju varnosti in policije. Določena je posebna vloga policijskega prefekta: odreja red, posebne varnostne ukrepe, dovoljenja za parade, zbiranje na cestah ipd. v mestu za čas dogodkov, ki se povezujejo s Parizom kot glavnim mestom. Županu Pariza je podrejena policija za področje splošne javne varnosti in varovanje državnih institucij v Parizu. Določa tudi višino denarne kazni za neupoštevanje prefektovih ukrepov v mestu, ki se nanašajo na Pariz kot lokalno skupnost, ne pa kot glavno mesto (Žagar in Berce Bratko 2003).

Področje financiranje je urejeno tako, da so določene izjeme, za katere je dovoljeno prekoračiti finančne okvire, kjer gre tudi za stroške Pariza kot glavnega mesta. Zapisano je tudi določilo, da so finance policijske prefekture ločene od mestnega proračuna in da jih mora policijski prefekt voditi posebej. Za posebne namene, ki jih opravlja policija za glavno mesto, država sofinancira njihovo delo in posebej plača stroške za te namene. To financiranje se zakonsko letno ureja z aneksom k zakonu o financah (Žagar 2003).

#### 6.4 RIM

Mesto Rim ima znotraj italijanskega sistema lokalne samouprave položaj velemesta. Velemesto je na neki način pokrajina, saj so njegovi organi skladno z zakonom enaki pokrajinskim, le da je na čelu pokrajine predsednik, na čelu velemesta pa župan (Bugarič v Lavtar 2001: 83). Predstavniško telo v Rimu predstavlja velemestni svet, izvršilno telo pa velemestni odbor. Velemesta opravljajo naloge z delovnega področja pokrajine (Trpin v Lavtar 2001: 83). Tako lahko rečemo, da ima velemestno območje



funkcijo pokrajine. Poleg Rima imajo status velemestnega območja še območja naslednjih občin: Torina, Milana, Benetk, Genove, Bologne, Firenc, Barija in Neaplja (Žagar 2003).

Rim ima tudi poseben položaj glede financiranja. Vsakoletno namreč dobiva sredstva iz državnega proračuna za financiranje nalog glavnega mesta. Sredstva so del državnega proračuna ministrstva za notranje zadeve, izplačajo pa jih marca vsako leto (Primerjalnopravna analiza v Lavtar, 2001). Zakon *Providenze per il Comune di Roma (Skrb za občino Rim)* je bil sprejet že leta 1965, nato pa večkrat dopolnjen. Rim po zakonu iz leta 1990, *Interventi per Roma, capitale della Repubblica*, prejema tudi namenska sredstva za s tem zakonom določene projekte, ki se vežejo na ureditev določenega urbanega dela, ohranitev in valorizacijo kulturne, arheološke in umetniške dediščine s posebnim poudarkom na določenih delih mesta, zagotovitev učinkovitega varstva okolja, prilagoditev prometne infrastrukture, razvoj univerze ter znanstvenoraziskovalnih institucij, razvoj kongresne in sejemske dejavnosti ter ureditev primerne položaja mednarodnih institucij s sedežem v glavnem mestu (Lavtar 2001).

Skladno z omenjenim zakonom je vlada ustanovila tudi Komisijo za Rim, glavno mesto, ki ji predseduje predsednik vlade ali minister za urbana naselja, sestavljajo pa jo še ministri za javna dela, transport, okolje, za kulturno dediščino, predsednik dežele Lazio, predsednik pokrajine Rim in župan mesta Rim. Zakon predvideva tudi ustanovitev posebnega vladnega Urada za Rim in ustanovitev sklada za Rim. Sredstva sklada zagotavlja vlada v proračunu.

## 6.5 ZAGREB

Ustava Republike Hrvaške v 13. členu opredeljuje Zagreb kot glavno mesto in kot posebno, enotno upravno entiteto. Položaj, delovno področje in sestavo mesta Zagreb natančneje določa Zakon o mestu Zagreb. Vprašanja, ki se tičejo mesta kot enote lokalne in regionalne samouprave in jih ta zakon ne ureja, so urejena v Zakonu o lokalni in regionalni samoupravi. Od leta 1997 ima Zagreb ponovno tudi položaj

županije. Do tega leta je bil Zagreb namreč del zagrebške županije, po spremembah pa je samostojna županija (Lavtar 2001). Mesto Zagreb ima statut.

Delovno področje v okviru samoupravnih nalog obsega naloge s področja mesta in s področja županije. Upravni organi mesta pa opravljajo tudi naloge s področja državne uprave. Pri opravljanju teh ima organ, ki naloge opravlja, pristojnosti in dolžnosti organa državne uprave skladno z zakoni, ki urejajo delovanje državnih organov (4. člen). Pri izvajanju nalog državne uprave je župan mesta odgovoren vladi. Ta lahko daje županu navodila glede opravljanja nalog državne uprave. Če župan ne ravna skladno z navodili vlade, lahko ta pošlje zastopnika državne uprave, katerega naloga je, da zagotovi izvrševanje vladnih navodil in da opravlja nadzor nad izvajanjem nalog državne uprave. Po končanem delu je vladni zastopnik dolžen oddati poročilo ministrstvu za pravosodje, upravo in lokalno samoupravo o opravljanju nalog državne uprave v mestu Zagreb in o svojem delu (8. člen). Pri opravljanju nalog državne uprave so upravni organi odgovorni županu, ki po Zakonu o sestavi državne uprave v primerjavi z njimi predstavlja predstojnika urada državne uprave, pri opravljanju nalog s področja lokalne samouprave pa so odgovorni županu in izvršnemu organu, to je mestnemu poglavarstvu (15. člen).

Zakon o mestu Zagreb vsebuje določila o sodelovanju med mestom in zagrebško županijo. Cilji, pogoji in oblike sodelovanja se urejajo s posebnim sporazumom med mestom Zagreb in Zagrebško županijo in z ustanovitvijo posebnega sveta, v katerem sta po dva predstavnika iz Mestne skupščine in iz Skupščine zagrebške županije. Člana sveta sta tudi župan mesta Zagreb in župan zagrebške županije, ki vsake tri mesece izmenjujoče predsedujeta svetu (19.–21. člen).

Zakon o mestu Zagreb ureja tudi financiranje mesta, s tem ko določa vire za financiranje nalog mesta iz 4. člena zakona. Finančni viri so naslednji:

- lastni davki, nadomestila, prispevki in pristojbine;
- prihodki od premoženja v lasti mesta Zagreb in lastniških pravic;
- prihodki od trgovskih družb in drugih pravnih oseb v lasti mesta Zagreb, v katerih ima mesto delež oziroma delnice;

- prihodki od koncesij, ki jih podeljuje Mestna skupščina;
- denarne kazni in odvzete lastniške pravice (*imovinska korist*) za prekrške, ki jih predpiše mesto;
- delež v skupnih davkih z državo;
- drugi prihodki, predpisani z zakonom.

## 6.6 TALIN

Od leta 1989 do leta 1993 je bila lokalna samouprava v Estoniji organizirana na dveh ravneh. Prvo raven so predstavljale občine, drug pa pokrajine. Po estonski ustavi so osnovne lokalnosamoupravne enote vaške občine in mesta, vendar ustava dopušča ustanavljanje tudi drugih enot lokalne samouprave. V tej ureditvi je imelo glavno mesto Talin in še pet drugih največjih mest status pokrajine<sup>5</sup> (»county«).

Ker so tudi najšibkejše ruralne občine pokazale visoko stopnjo razvitosti, je bilo glede na velikost države smiselno vpeljati enoravensko samoupravo (Mäeltsemees 2001). Pokrajine, ki so prej predstavljale drugo raven lokalne samouprave, so izgubile svoj samoupravni status in se preoblikovale v predstavnike državne oblasti na regionalni ravni. Torej tega niso popolnoma odpravili; funkcija guvernerja okrožja je ostala, le da zdaj ta predstavlja dekoncentrirane enote državne oblasti. Pri prehodu v nov sistem so se v primeru glavnega mesta Talin pokazale težave. Talin je bil zaradi težnje po decentralizaciji mestne uprave razdeljen na 8 okolišev (»districts«). Hkrati pa je postalo polmilijonsko mesto le ena izmed lokalnih skupnosti znotraj oblasti Harju, kjer so prebivalci Talina predstavljali eno petino vseh prebivalcev pokrajine. S tem pa je guverner oblasti Harju postal odgovoren za nadzor nad zakonitostjo delovanja mestnega sveta in mestne vlade ter predpisov, ki jih izdajata. Mestni svet je zato že leta 1994 predlagal vladi, naj ponovno obravnava položaj glavnega mesta. Spremembe bi bile potrebne predvsem na področju nadzora, da se le-ta prenese iz pristojnosti guvernerja v pristojnost ministrstva. Vlada je v namen oblikovanja temeljnih predpisov, ki bi uredili položaj glavnega mesta, imenovala skupino. Ta se ni nagibala k oblikovanju novega zakona, ampak je bila bolj naklonjena dopolnitvi že

---

<sup>5</sup>Izraz »county« je kot pokrajina prevedla Damjana Bokal. V viru, ki ga povzemam, je uporabljen za poimenovanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti.

obstoječega Zakona o organizaciji lokalne samouprave («Local Government Organization Act»). Upoštevati bi bilo treba predvsem sposobnost glavnega mesta, saj ta lahko določene naloge izpolnjuje bolje kot oblasti na drugih ravneh (Mäeltseemes 2001).

Mestni svet in Mestna vlada sta s posameznimi ministrstvi in z guvernerjem okrožja sklenila posebni sporazum, ki se tiče delitve odgovornosti na področju varovanja okolja (Mäeltseemes 2001).

Estonija ima danes skupaj 254 mestnih in vaških občin, ki imajo od 427.500 prebivalcev v glavnem mestu Talin do 68 prebivalcev v občini Ruhnu. Več kot tretjina občin ima manj kot 3.000 prebivalcev, zato je pogosto sodelovanje med občinami za zagotavljanje storitev in izvajanje upravno-administrativnih funkcij.

## 6.7 VARŠAVA

Na Poljskem so modernizacijo lokalne samouprave začeli s sprejetjem Zakona o lokalni samoupravi leta 1990. Zakon je ukinil vojvodstva («voivodships»), tako da so bile edine enote lokalne samouprave *gminas*, kot se imenujejo osnovne enote lokalne samouprave. Na novo so bili vzpostavljeni *rejoni* («rejon»), ki so predstavljali dekoncentrirane enote državne oblasti. Osnovo za *rejone* je predstavljal nekdanji sistem okrožij, ki je veljal do leta 1975. Oblikovanih je bilo 268 rejonov.

S 1. januarjem 1999 so z zakonom ponovno stopila v veljavo vojvodstva, z njim pa tudi okrožja («powiats»). Tako je Poljska spet dobila večravenjsko lokalno samoupravo. Po dolgih pogajanjih so oblikovali 16 vojvodstev, ki opravljajo naloge državne uprave in naloge lokalne samouprave, njihov položaj pa ne posega v neodvisnost okrožij in občin. Powiats, ki predstavljajo drugo raven lokalne samouprave, je 379, od tega je 65 mest, ki imajo ta status. Gminas, ki so osnovna raven lokalne samouprave in ki opravljajo izvirne in lahko tudi prenesene naloge iz državne uprave, je 2.478.

Zakon o lokalni samoupravi v Varšavi iz leta 1994 glavnemu mestu določa poseben status. Zakon je ukinil prejšnjo organizacijo mesta in ga razdelil na 11 občin (»municipalities«); med njimi je bila najmočnejša tista, ki je obsegala središče Varšave, razdeljena na 7 okolišev (»district«). Varšavske občine so bile v veliki meri neodvisne. Imele so lastne proračune, lastno investicijsko politiko, svete. Takšna ureditev je v Varšavi vodila k precejšnji zmedi glede določitve oblasti. Ta je bila namreč po tej ureditvi razpršena med varšavski mestni svet, voljen na neposrednih volitvah, zvezo varšavskih občin z lastnim svetom, prav tako voljenim na neposrednih volitvah, in še med svetnike varšavskih 7 okolišev (Kowalczyk 2001).

Takšna organizacijska struktura glavnega mesta je bila prezapletena in neučinkovita, zato sta bila nujna poenostavitev in poenotenje oblasti. Sprejet je bil nov zakon o strukturi mesta Varšava, ki je stopil v veljavo oktobra 2002. S tem zakonom je celotna Varšava postala eno mestno območje s pristojnostmi pokrajine (»county«). Razdeljena je na 18 okolišev (»districts«). Prvič v zgodovini volijo prebivalci Varšave župana na neposrednih volitvah. Zakonodajno oblast izvaja varšavski mestni svet, ki ima 60 članov. Župan in občinska uprava se ukvarjata s težavami, s splošnimi problemi mesta in s koordinacijo dela okolišev (»district«). Naloge okolišev so, da se ukvarjajo z lokalnimi problemi, kot so: lokalne ceste, šole, vrtci, prometna dovoljenja itd. Pristojnosti okolišev so zdaj delegirane s strani sveta in župana, proračuni in finančna politika pa morajo biti skladni s politiko in proračunom mesta kot celote (Internet 6).

Z reformo je mesto Varšava pridobilo enotni status; razpolaga z velikimi pristojnostmi in enotnim proračunom, kar naj bi prispevalo k hitrejšemu in usklajenemu razvoju glavnega mesta (Internet 6).

## 6.8 PRAGA

Češka je od leta 2000, ko so uvedli drugo raven lokalne samouprave, razdeljena na 13 regij in glavno mesto Praga, torej skupaj na 14 regij. Osnovne enote lokalne samouprave so občine in mesta (»corporate town«s). Prejšnjih 77 okrajev (»districts«) je bilo ukinjenih, njihove naloge pa prenesene na regije in določene

občine. Danes se Češka spopada z veliko ozemeljsko razdrobljenostjo, saj ima kar 6.249 občin. Razdrobljenost ne prispeva k učinkovitosti; občine s 50 prebivalci namreč ne morejo enakovredno izvajati funkcij lokalne samouprave, za to jim manjka gmotnih sredstev in kadrov. Rešitve so v oblikovanju združenj, ki bodo pri zagotavljanju storitev učinkovitejša od majhnih občin.

Tudi Praga ima kot glavno mesto Češke posebni položaj znotraj sistema lokalne samouprave. Njen položaj med drugim opredeljuje Zakon o glavnem mestu Praga. Glavno mesto ureja tudi statut (Žagar, 2007). Kot že rečeno, ima Praga status regije. Regije vodijo guvernerji (»marshall«), v primeru mesta Prage pa regiji načeluje župan mesta Prage (»lord mayor«). Mesto je skladno z Zakonom o glavnem mestu razdeljeno na 57 mestnih območij, med katerimi je nekaj nekdanjih samostojnih občin, ki so bile pridružene mestu Praga. Tako danes funkcije javne uprave opravlja veliko okrajev in uradov nekdanjih občin. Znotraj pristojnosti mesta Praga so naloge iz lokalne in regionalne samouprave in tudi naloge s področja državne uprave. (Lajcina, Vajdova, 2001).

## 7. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem obravnavala konkretno Mestno občino Ljubljana kot lokalno skupnost, ki ima znotraj sistema formalnopravno določen poseben položaj. Njen posebni položaj izhaja iz njene vloge, ki jo opravlja kot glavno mesto države. Zato je postavljena pred dodatne naloge, ki jih opravlja za državo. Ta njena dodatna vloga bi morala biti ovrednotena tudi znotraj sistema financiranja. Dodatne naloge namreč zahtevajo tudi dodatna finančna sredstva, ki bi jih za izvajanje nalog, ki jih MOL opravlja za državo, moral zagotavljati le-ta.

Vendar se je v praksi do zdaj kazalo, da je posebni položaj Mestne občine Ljubljana določen samo v zakonskih predpisih, dejansko pa bi težko govorili o nekem posebnem položaju glavnega mesta. Vsaj z vidika financiranja ne. Razlogov, zakaj se zakon v praksi ne izvaja, je več in niso samo politični. Eden izmed razlogov je tudi negativen odnos in odpor do glavnega mesta, ki se ga povezuje z državno oblastjo, ki je v njem po svojih državnih organih. Kot drugi razlog pa lahko navedemo tudi ugotovitev, da je v Sloveniji praksa, da se morajo znotraj lokalne samouprave oblikovati tipične entitete iste ravni organiziranja lokalne samouprave, kar v primeru občin pomeni, da so vse občine z vidika zakonske regulative enake in da se je priznavanje različnosti med občinami izkazalo za težavno.

Osrednji del Zakona o glavnem mestu predstavlja sklenitev dogovora med MOL in državo o izvajanju nalog in programov s področja glavnega mesta. V letu 2007 so predstavniki MOL in države prvič sedli za skupno mizo z namenom sklenitve takega dogovora. Pogajanja so bila po oceni MOL uspešna, vendar se sklenitev dogovora oziroma podpis dogovora predsednika vlade in župana MOL, žal, ni zgodil, je pa narejen prvi pomemben korak v procesu komuniciranja med mestom in državo. Potrebno je le nadaljevati.

V prihodnosti bo na položaj glavnega mesta verjetno pomembno vplivala tudi uvedba širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Za glavno mesto bo pomembno, da uveljavi

poseben položaj znotraj pokrajinske ureditve, in sicer ne glede na to, ali bo doseglo želeno samostojno pokrajino ali pa se bo znašlo znotraj neke širše pokrajine. Vsekakor je uvedba pokrajin lahko pomembna priložnost za glavno mesto, da uredi tista vprašanja, ki jih znotraj enoravenske lokalne samouprave ni moglo.



## 8. UPORABLJENA LITERATURA IN VIRI

### 8.1 Literatura:

Brezovnik, Boštjan (ur.), Grafenauer, Božo, Oplotnik, Žan, Železnik, Milan (2005): *Pristojnosti slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Brezovšek, Marjan (2005): Velikost in naloge občin v Sloveniji. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II*, 68–85. Ljubljana: FDV.

Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2001): Organiziranost in učinkovitost mestne uprave: primer mesta Ljubljane. *Teorija in praksa* 39(3–4), 395–411.

Bučar, France (2002): Komentar Ustave Republike Slovenije. V Lovro Šturm(ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 159–160. Ljubljana : Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.

Haček, Miro (2005): Decentralizacija države in regionalizacija. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II*, 86–104. Ljubljana: FDV:

Kowalczyk, Andrzej (2001): *Local government in Poland*. Dostopno na [http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter\\_5.PDF](http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_5.PDF) (18. marec 2008).

Lacina, Karel, Vajdova, Zdena (2001): *Local Government in the Czech Republic*. Dostopno na [http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter\\_6.PDF](http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_6.PDF) (18. marec 2008)

Lavtar, Roman (2001): *Upravljanje glavnega mesta*, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lavtar, Roman (2001): »Ali je Ljubljana res glavno mesto!?!« *Teorija in praksa*, 38(1), 77–86.

Mäeltsemees, Sulev (2001): *Local Government in Estonia*. Dostopno na [http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter\\_2.PDF](http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_2.PDF) (18. marec 2008).

Milunovič, Vilma (2005): Problematika financiranja občin. V Marjan Brezvšek(ur.)in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II*, 105–124. Ljubljana: FDV.

Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Vlaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava. Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Univerza v Ljubljani.

Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava : občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vlaj, Stane (2004): *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo: Ljubljana.

Žagar, Katarina in Branka Berce Bratko (2003): *Normativna ureditev glavnih mest*. Naloga Raziskovalnega sektorja št. 62/2003, Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Žagar, Katarina (2007): *Glavno mesto – samostojna pokrajina?* Naloga Raziskovalnega sektorja št. 43/2007, Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

## 8.2 Pravni viri:

*Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije*: Uradni list RS, št. 22/04.

*Ustava Republike Slovenije*: Uradni list RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

*Zakon o lokalni samoupravi*: Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 17/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05.

*Zakon o financiranju občin*: Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 43/96, 56/98, 59/99, 43/99, 61/99, 79/99, 89/99, 119/02, 40/03, 90/05, 32/06, 123/06, 24/07-66-odločba US.

*Zakon o Gradu Zagrebu*: Narodne novine Republike Hrvatske, št. 90/92, 76/93, 69/95, 14/97, 36/98, 62/01.

*Statut Mestne občine Ljubljana*: Uradni list RS, št. 66/07.

### 8.3 Internetni viri:

Internet 1 – Ministrstvo za javno upravo (2007): *Izhodišča Vlade RS za pogajanja z Mestno občino Ljubljana za sklenitev dogovora o izvajanju nalog in programov po Zakonu o glavnem mestu RS*. Dostopno na [www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/izhodisca MOL.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/izhodisca_MOL.doc) (12. september 2007).

Internet 2 – Mestna občina Ljubljana (2007): *Izhodišča MOL za pogajanja o sklenitvi Dogovora o glavnem mestu*, 17.januar. Dostopno na <http://www.ljubljana.si/si/mol/novinar/aktualno/glavno-mesto/default.html> (12. september 2007)

Internet 3 – Mestna občina Ljubljana, Mestna uprava, Oddelek za lokalno samoupravo (2007): *Predlog mnenja k predlogu območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži*, 14. junij. Dostopno na [www.ljubljana.si/file/678186/08.-mnenje-k-stevilu-pokrajin-ms-06.-05.-07.pdf](http://www.ljubljana.si/file/678186/08.-mnenje-k-stevilu-pokrajin-ms-06.-05.-07.pdf) (29. april 2008).

Internet 4 – Državni zbor Republike Slovenije (2004): *Magnetogramski zapis 34. seje Državnega zbora RS*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&st=m&mandate=3&o=20&new=1#list> (12. april 2008).

Internet 5 – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog zakona o postopku za ustanovitev pokrajin - predlog za obravnavo*, 9. marec. Dostopno na [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/Pageuploads/Novice/Predlog\\_ZPUPok\\_-\\_090307.doc](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/Pageuploads/Novice/Predlog_ZPUPok_-_090307.doc) (18. marec 2008).

Internet 6 – *Uradna spletna stran mesta Varšava*. Dostopno na <http://e-warsaw.pl/2/index.php?id=568> (12. april 2008).

Internet 7 – Mestna občina Ljubljana (2007): *Magnetogramski zapis 7. seje mestnega sveta Mestne občine Ljubljana*, 9. julij. Dostopno na [http://www.ljubljana.si/si/mol/mestni\\_svet/seje/73411/detail.html](http://www.ljubljana.si/si/mol/mestni_svet/seje/73411/detail.html) (12. april 2008).

Intervju z dr. Romanom Lavtarjem, sekretarjem Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Ljubljana, 23. april 2008.

Intervju z Vojkom Grünfeldom, direktorjem Službe za lokalno samoupravo pri Mestni občini Ljubljana. Ljubljana, 23. april 2008.

## 9. PRILOGE

### **Priloga A: Intervju z dr. Romanom Lavtarjem, sekretarjem Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko**

Dr. Roman Lavtar je v preteklosti dve leti služboval kot direktor občinske uprave Mestne občine Ljubljana. Leta 2001 je na Fakulteti za družbene vede magistriral z nalogo Upravljanje glavnega mesta. Intervju z njim je bil opravljen v prostorih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko na Slovenski cesti 57, in sicer 23. aprila 2008 ob 12.00.

#### **Kako bi lahko opredelili položaj glavnega mesta znotraj različnih sistemov lokalne samouprave?**

»Pri vprašanju glavnega mesta ne gre za vprašanje, ki bi zadevalo lokalno samoupravo, ampak je glavno mesto atribut državnosti. Navadno ureditve v državah postavljajo lokalno skupnost, ki je nosilec tega položaja glavnega mesta, v poseben položaj. Ponekod to naredijo tako, da določijo dodatne naloge in tudi dodatne vire financiranja za to, drugod so ti položaji združeni zaradi velikosti, števila prebivalcev pod neko organizacijsko entiteto višjega ranga, kot je npr. Dunaj v Avstriji. Tretja rešitev je pa taka, kot jo poznamo v Sloveniji, ko je s posebnim zakonom določeno, iz česa izvira ta posebni položaj, kakšna so medsebojna razmerja med državo in glavnim mestom pri urejanju vprašanj glavnega mesta. Tu gre za dvostransko razmerje, kjer prvič država pričakuje oziroma si želi od glavnega mesta določene aktivnosti, ki bodo utrjevale položaj glavnega mesta in ki bodo hkrati v funkciji države. Hkrati pa je tudi mesto zainteresirano, da uredi neka razmerja, zaradi katerih ima določene stroške, ki ne izvirajo iz obveznosti lokalne skupnosti, ampak iz obveznosti države kot podpisnice meddržavnih sporazumov. Primer je npr. Dunajska konvencija, po kateri mora država vsakemu diplomatskemu predstavništvu zagotoviti brezplačni parkirni mesti. To pomeni za občino izgubo dohodka, ker sicer ta mesta lahko obstajajo v režimu plačljivih parkirnih mest. Tudi obiski tujih državljanov – tak je bil npr. Clintonov obisk – pomenijo strošek za mesto.«

#### **Kot ste omenili, smo poseben položaj glavnega mesta v Sloveniji določili z zakonom. Kako ocenjujete zakon? Ali po vašem mnenju dovolj natančno ureja položaj glavnega mesta ali je mogoče presplošen?**

»Mi smo vajeni, da če zakon točno ne določa nekaj, da je potem to stvar političnega arbitriranja. Zakon bi bil lahko bolj natančen, težavno pri teh normah pa je, da preveč cementira neko ujeto stanje. Ko se je sprejel zakon, je bil to politični napredek, saj je bil to že tretji poskus, da bi sprejeli tak zakon, sprejetje se prej ni zgodilo, saj so poslanci čutili neko averzijo do glavnega mesta. Gre za napačno predstavo, da je država Ljubljana.

To, da bi bil zakon bolj detajlen, ne bi bilo nič narobe, predvsem glede vlaganj v infrastrukturo, ki je pomembna za oba, MOL in državo.«

## **Vendar ali smo z zakonom uredili položaj glavnega mesta? Ali se zakon danes po vašem mnenju izvaja?**

»Zakon se izvaja. To je pač vprašanje pogleda, ali ste z njim zadovoljni ali ne ... Če bi analizirali realne politične odnose, odnos političnih strank do tega vprašanja in bi prišli do ocene, da se zakon da spremeniti, da bi bil bolj decidiran v korist MOL, bi bil jaz zato, da se stvar bolj decidirano v zakon napiše. Vendar moje poznavanje tega razporeditve kaže na to, da je to malo verjetno. In zato je to, kar smo do zdaj dosegli, uspeh in je treba s temi procesi nadaljevati. Težava, ki smo jo do zdaj imeli, je bila, da se MOL in država sploh nista pogovarjala. Če sta se pogovarjala, so bili ti pogovori relativno sporadični, omejeni na partikularne, konkretne zadeve, ne pa na to, kako usklajevati razvoj vladnih strategij do glavnega mesta in mestne občine v razmerju do vlade. Ni mogoče z eno pogodbo tega razrešiti. Rabimo nekaj časa tega mehkega usklajevanja in pogajanj, da bomo prišli v neko stanje, ko bo to pogovarjanje konstantno, ko bo to normalen način delovanja sporazumevanja dveh političnih subjektov. Gre za institucionalni dialog, ki ga mi nismo vajeni, ker je praksa, da višje oblasti ukazujejo nižjim. Sodobne demokracije pa funkcionirajo na tem, da so tovrstne institucije, čeprav so si hierarhične, partnerji, ki skupaj rešujejo neke probleme.

Če bi zakon prinesel samo eksaktne naloge, ki jih je treba sofinancirati s strani države, tega dialoga spet ne bi bilo in vprašanje je, ali je to res dobro.«

## **Lahko torej rečemo, da imajo države z razvitejšo demokracijo in daljšo tradicijo lokalne samouprave tudi urejen položaj glavnega mesta, ki niti ne zahteva posebnega zakona, ki bi ta položaj uredil?**

»Da. V demokracijah z daljšo tradicijo so določeni politični procesi nadomestili zakonodajo ali pa je sploh nikoli ni bilo. Pri nas teh procesov ni bilo, zato smo morali z zakonodajo siliti v to. Zdaj je vprašanje, ali še naprej podrobneje to urejati z zakonodajo ali se začeti navajati na neki drugačen način sodelovanja.«

## **Zakon o glavnem mestu predvideva tudi sklenitev dogovora med MOL in državo o izvajanju nalog in programov s področja glavnega mesta. Zakaj po vašem mnenju od sprejema zakona do danes ni bilo sklenitve takšnega dogovora?**

»To je stvar prioritete. Formalnih ovir pa jaz ne vidim več. To bi bilo najbolj zaskrbljujoče, da bi imeli formalne ovire, ki bi preprečevale to dogovarjanje, ali pa da bi nova vlada, katera koli bo, prekinila ta proces dogovarjanja. S tem bi dala vedeti, da je to vprašanje, ki vlade ne zanima, kar bi bilo slabo.

Glede na to, da imajo vse države ne neki način urejen poseben položaj glavnega mesta, to pomeni, da to ni neka slovenska posebnost, ampak je stvar, ki jo je treba urejati. Glavno mesto je pomemben element državnosti in ga je treba kot takega urejati. Ker gre zato, da ta položaj podelite neki samoupravni lokalni skupnosti, nekemu zunaj države, mu ne morete ukazati, kako mora ravnati, ampak se z njim dogovarjati, se pogajati z njim.

Država mora skrbeti za naloge glavnega mesta, pri nas je pa ravno obratno, da Ljubljana rešuje naloge, ki v bistvu niso njene ...«

## **Ali menite, da je potrebno sofinanciranje nalog glavnega mesta s strani države in na kak način naj se te naloge financirajo?**

»Jaz menim, da je sofinanciranje potrebno. Kot prvič, iz tega izhajam, je glavno mesto atribut državnosti. Občina je samo nosilec funkcij glavnega mesta. Naloge se opravljajo za državo in ne le za lastno slavo, čeprav gre za simbiozo, zato država zagotovo ima določene obveznosti do glavnega mesta. Prve obveznosti so finančne, ki zadevajo stroške povezane z dejavnostmi občine kot glavnega mesta: protokolarne aktivnosti, prometni režim zaradi veleposlaništev, kot sem že prej omenil. Iz tega vidika takšno sofinanciranje konkretne občine, ki je nosilec položaja glavnega mesta, ni sporno. Sporno je politično, za posameznike, ki stvari vidijo na neki specifičen način. Pri sistemu financiranja je treba upoštevati različen položaj in različne potrebe posameznih občin in tukaj konkretno, ker ima občina dodatne naloge jih je treba finančno podpreti.«

## **Kaj pa poseben vir za financiranje glavnega mesta? Takšno rešitev pozna npr. Hrvaška.**

»Ta nov vir bi seveda moral imeti podlago v zakonu. Vprašanje pa je, ali ne bi to vzpostavilo neke dodatne averzije do glavnega mesta. V bistvu je država tista, ki bi morala zagotavljati ta finančna sredstva za naloge glavnega mesta in ne izpostavljati glavnega mesta kot nekoga, ki želi več kot mu pripada.«

## **Kaj pa položaj glavnega mesta znotraj bodočih pokrajin? Aktualna je dilema glavno mesto- samostojna pokrajina? Takšno rešitev zagovarjajo tudi na MOL. Katera rešitev je po vašem najboljša za prihodnost glavnega mesta?**

»Če bo prišlo do ustanovitve pokrajin, se bo kar naenkrat odprl nov spekter problemov, ki jih bo treba vzporedno reševati. Ko bodo naenkrat določeni problemi, ki so sedaj nikogaršnji, postali pokrajinski.

Za Ljubljano, to je moje osebno mnenje, bi bilo zapiranje v pokrajinske meje usodno za njen nadaljnji razvoj. Problemi, ki jih MOL ima, segajo čez občinske meje. Ekološki problemi, infrastrukturni, kar zadeva promet, onesnaževanje voda, policija, vse to sega čez občinske meje. Če bi imeli ta vprašanja znotraj neke širše pokrajine, bi ta pokrajina reševala probleme tako, da bi odločala za celotno območje pokrajine. Imamo neko Osrednjeslovensko pokrajino, v kateri je več občin, ki odloča npr. kako rešiti okoljske probleme. Ko pa imate Ljubljano v razmerju do drugih pokrajin, takrat bo Ljubljana sama pri reševanju teh problemov in bo doseganje ciljev dosti težje kot če bil bila skupaj z drugimi občinami vključena v eno pokrajino.

Če bi pogledali, kako je potekalo razdruževanje nekdanje občine, ki se je razdelila po letu 1994, in celoten proces delitvene bilance, bi videli, da je šlo za neskončna izsiljevanja teh malih satelitov okrog Ljubljane v razmerju do MOL. Če bi pogledali iz finančnega vidika, je bilo 85 % ljubljanskega, ostalo pa je pripadalo tem novim ljubljanskim občinam. Delitvena bilanca je bila pred leti rešena, po moje, ne celovito, v celoti ni bila rešena zgodba s Holdingom. V podobnem položaju bo pokrajina Ljubljana, če bo samostojna pokrajina.«

**Torej menite, da bo Ljubljana težko sodelovala z občinami okrog nje, če bo samostojna pokrajina in je zato zanjo bolje, da se poveže skupaj z njimi v širšo osrednjeslovensko pokrajino?**

»Seveda. Če hočete npr. reševati prometne probleme v Ljubljani, jih morate reševati regionalno. Poleg tega je to tudi finančno pretežek zalogaj, ne glede na to, da je MOL najmočnejši med občinami, kar zadeva proračun. Tukaj govorimo o mestni in primestni železnici, morda celo poglobitvi železnice, o velikih projektih ... kar tako in tako zahteva partnerstvo države.«

**Ali lahko kljub temu ustanovitev pokrajin pomeni novo priložnosti za ureditev položaja glavnega mesta?**

»Da, če ne bo samostojna pokrajina, potem da. Ker potem bodo neki problemi, ki jih zdaj Ljubljana čuti kot svoje, čeprav niso njeni, na ravni odločanja pokrajin. Ker bo Ljubljana sorazmerno velika znotraj pokrajine, bo imela tudi močen interesni vpliv skozi predstaviške organe tudi na odločitve. Tako da jaz mislim, da bo to vsekakor pomembno vplivalo na pospešitev reševanja določenih problemov. Zdaj so ti problemi nikogaršnji ali pa so državni in so daleč nadobčinski, potem bodo pokrajinski in to bo vsekakor pomembna priložnost za Ljubljano.«



## **Priloga B: Intervju z Vojkom Grünfeldom, direktorjem Službe za lokalno samoupravo na Mestni občini Ljubljana**

Intervju je bil opravljen v prostorih Mestne občine Ljubljana na Ambroževem trgu 7, in sicer v sredo, 23. aprila 2008, ob 9.00.

### **Mestna občina Ljubljana ima kot glavno mesto zakonsko določen posebni položaj znotraj lokalne samouprave. In če začneva kar pri zakonu, kako bi ga vi ocenili?**

»Zakon bi seveda lahko bil boljši, vendar ga jaz takega, kot je, sprejemam, zato ker je maksimum tistega, kar je bilo v tisti politični situaciji in razmerju moči v parlamentu mogoče doseči. Zakon je politični kompromis, ima kar nekaj pomanjkljivosti, je pa maksimum možnega v tistem trenutku. Pozitivno je že to, da smo do zakona sploh prišli. Konec koncev ustava je določila Ljubljano za glavno mesto že leta 91, zakon pa smo dobili leta 2004. Trinajst let je torej trajalo, da smo dobili normativno podlago, iz katere se da vsaj približno videti, kaj sploh glavno mesto je.

Poskusov, formalnih in neformalnih, je bilo več, potem pa je le prišla politična volja takratne garniture, da se to tudi uredi ... čeprav tudi z odporom. Potem ko smo delali na vsebinskem delu zakona, se je kazal ta odpor, do Ljubljane in posredno tudi do lokalne samouprave. Čeprav moram uvodoma povedati, da vsebina glavnega mesta, gledano z mojega strokovnega vidika, ne sodi v področje lokalne samouprave, ampak v področje državne ureditve in državne uprave. Glavno mesto je namreč atribut državnosti in kot tak sodi v sklop državne ureditve. Ima pa neko povezavo z lokalno samoupravo, saj vsako glavno mesto leži na območju neke entitete iz sistema lokalne samouprave.«

### **Župan meni, da zakonu manjka del, ki bi urejal financiranje ...**

»Da, vendar sem povedal: zakon je politični kompromis, več se ni dalo. Ravno finančno področje je tisto, ki je bilo najbolj sporno. Te določbe, ki so zdaj notri, da se to financira prek rednih sistemov financiranja posameznih subjektov, ki sodelujejo v izvajanju nalog glavnega mesta, kdor koli že to je, to je bil maksimum, kar je bilo možno takrat doseči. In pa da mora biti to med seboj sinhronizirano in upoštevano tako v državnem proračunu kot proračunu MOL.«

### **Bistveni sestavni del zakona je sklenitev dogovora med državo in glavnim mestom. Na kateri točki je zdaj sklenitev dogovora?**

»Dogovor? Na začetku ali pa na koncu, kot vzamete. Napisano je vse, manjka samo ena številka, torej, kateri je tisti znesek, ki ga je država pripravljena dati MOL za izvajanje nalog glavnega mesta, če poenostavim. Dogovor je sestavljen iz dveh delov, iz temeljnega besedila, ki je relativno deklaratorne narave, izhaja iz zakona in vključuje odstavek, ki pravi, da bo država MOL za izvajanje nalog glavnega mesta, ki so v njeni pristojnosti, zagotovila finančni vir. In po hudih, hudih pogajanjih je ta odstavek bil vključen v temeljno besedilo, zneska pa ni. Dogovorjeno je, da se ta

znesek določi na najvišji ravni v sklopu pogajanj, potem pa gre to v normalno proceduro.

Čeprav pa to ni edini način financiranja t. i. nalog glavnega mesta. To je tista neposredna »cash« zadeva, potem je pa cel kup vsebin, ki se financirajo prek rednih sistemov, sodelovanja med MOL in državo, kot je npr. pogodba Dars – MOL, avtocestni obroč. Vedno pa se je treba vprašati, kaj sodi v funkcijo naloge glavnega mesta. V pripravah na pogajanja, ko smo pripravljali izhodišča, kako se bomo pogajali, sta bili pred nami dve opciji: ali jemati obseg vsebine, o kateri se bomo pogajali strogo po zakonu, se pravi tistih pet alinej, ali pa zadevo jemati širše in dati na spisek vsebin tudi zadeve, ki ne sodijo direktno notri po klasifikaciji iz ZGMRS, ampak so aktualne, da jih uredimo med državo in glavnim mestom. Prevladala je druga opcija, da gremo na široko in da bomo zavestno širili to področje. Tako je nastalo čez 80 zadev, ki jih želimo urediti med državo in glavnim mestom, predlaganih iz ene in druge strani. Pogajanja so bila izredno uspešna, odprta, ko se je o posamezni vsebini pogajalo. Nekatero vsebine, ki so bile predmet pogajanj, so že zdavnaj realizirane. Pri realizaciji teh zadev sta sodelovala na eni stani MOL in na drugi pristojni državni organ oz. organi in stvari so šle in so bile tudi finančno pokrite, narejene. Nekatero stvari so odprte, ker so vezane na daljši časovni rok in se izvajajo in finančno pokrivajo. Nekatero pa stojijo, ker so kamen spotike, tako kot tisti znesek ...«

**V sklopu pogajanj ste na MOL predlagali, da dobi MOL status samostojne pokrajine znotraj prihodnje pokrajinske ureditve. Kateri so vaši argumenti za samostojno pokrajino?**

»MOL – pokrajina bo delovala po organih mestne občine, vsebinsko bodo odločitve usklajene, ne bo razhajanj, ker bo en organ sprejemal odločitve za obe entiteti. Enako je z vidika izvršne oblasti, župan občine bo hkrati tudi župan pokrajine. Uprava bo ena, kar pomeni manjše stroške, saj se službe ne podvajajo. Drug vidik racionalizacije je tudi ta, da v Ljubljani ne bomo potrebovali sveta občin, ki ga bodo sestavljali župani občin, ki bodo sestavljale pokrajino.«

**Kako odgovarjate na očitek, da je Ljubljana premajhna in da njeni problemi segajo prek meja mestne občine?**

»Na to ne pristajam. Vpliv Ljubljane navzven je zelo velik, zato bi mogla ta pokrajina segati malo dlje od Kranja pa do Postojne, na Dolenjskem pa skoraj do Novega mesta. Govorim o metropolitanskem območju. V tem primeru bi potem morale biti v Sloveniji tri pokrajine, kar pa ne bodo, zato je boljše, da je Ljubljana sama. Moj drug odgovor pa je: vsebine, ki segajo čez meje občine, so tako občinske kot tudi bodoče pokrajinske narave. In kako danes rešujemo problem, ki sega tudi na področje neke druge občine? Npr. Domžale? Z medsebojnim sodelovanjem med občinami. Tako bomo probleme reševali tudi v primeru pokrajini. S sodelovanjem med pokrajini. Ne more biti vse na goli institucionalni ureditvi. Element sodelovanja je ključni. Če je npr. javni promet pokrajinskega značaja ali pa neka cesta, sedemo skupaj in se dogovorimo, kako jo bomo naredili. Zato tukaj ne vidim nobenih težav zaradi teritorialne majhnosti Ljubljane kot pokrajine.«

## **Kaj pa ugovori opozicijskih svetnikov, da Ljubljana nima finančnih sredstev, da bi lahko bila samostojna pokrajina?**

»To so politične izjave. Denar MOL nima zveze s pokrajinskim denarjem, ki bi pripadal Ljubljani kot pokrajini. Tisto je dodaten denar, ki bi pripadal.

Racionalizacija Ljubljane kot pokrajine tudi z vidika stroškov bi bila velika. Tisto malo denarja, ki bi ji pripadal kot pokrajini po sedanjem ključu financiranja, ne bi bil obremenjen s stroški (svet, službe, kadri), ki sem jih prej omenjal, in ta denar bi lahko namenili za vsebine. In to je ta prednost, ki jo MOL ima. Druge pokrajine bodo večino denar porabljale »za režijo«, če se lahko tako izrazim, Ljubljana pa za razvoj.

In še drug atribut, ki govori v prid MOL kot samostojni pokrajini. Jaz trdim, da teh 14 pokrajin, z izjemo Ljubljane, ni sposobnih neke zdrave, odprte konkurence s sosednjimi pokrajinami oz. z entitetami s podobnimi nalogami in pristojnostmi v soseščini. To pa pomeni, da bodo imele vse slovenske pokrajine izjemno slabo izhodiščno točko na področju sodelovanja s sosedi prek meje.«

## **Kako v splošnem ocenjujete predlagano pokrajinsko zakonodajo z ozemeljskega, funkcionalnega, finančnega vidika?**

»Po mojem mnenju je predlog pokrajinske zakonodaje slab. Rešitev, da je MOL pokrajina, pa je najmanj slaba izmed teh slabih rešitev. Če bo v Sloveniji tako število pokrajin, kot jih je do sedaj, predlagala vlada, torej več kot šest, potem naj bo MOL samostojna pokrajina. V primeru šestih pokrajin pa jasno MOL ne more biti samostojna pokrajina, prav pa bi bilo, da ima zaradi statusa glavnega mesta in ker je res izstopajoča mestna občina znotraj sistema slovenske samouprave, posebni položaj v pokrajini, katere del bo. Malo tudi zaradi tega, da bi prek tega posebnega statusa mogoče uredili tisti manjko, ki nam kot glavnemu mestu manjka prek Zakona o glavnem mestu.

Drugače pa menim, da je uvajanje pokrajin na način, kot ga predlaga vlada, v kar nekaj elementih protiustaven. Zame sta absolutno protiustavna funkcionalni in finančni vidik. Finančnega poznate, sledi modelu financiranja občin, ki ga je ustavno sodišče v določenih delih razglasilo za neskladnega z ustavo in enako bi se zgodilo s tem zakonom. Funkcionalni vidik pa je zame neustaven v povezavi z 2. odstavkom 141. člena ustave, ki daje mestnim občinam izvirne pristojnosti za razvoj mest. Te so drugače državne pristojnosti in ko pogledamo pristojnosti pokrajin, kar nekaj teh pristojnosti najdemo znotraj tega. Če je država dala te pristojnosti stran od sebe, bi jih morala dati mestni občinam in ne pokrajinam. To je zame neustavno. Delitev pristojnosti med navadno občino, mesto občino in pokrajino, kot je zdaj predlagana, po mojem mnenju posega v ustavno pristojnost mestnih občin. Sicer pa jaz razvoj lokalne samouprave vidim v tej smeri, da bi morali iz države prenesti na lokalno samoupravo vse pristojnosti, razen nacionalnih in nadslovenskih. To pomeni dejansko decentralizacijo, kot jo predvidevata ustava in MELLIS.«