

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tomaž Lužar**

**NAČELO KONEKSITETE IN SLOVENSKA LOKALNA  
SAMOUPRAVA**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2007**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tomaž Lužar**

**Mentor: doc. dr. Miro Haček**

**NAČELO KONEKSITETE IN SLOVENSKA LOKALNA  
SAMOUPRAVA**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2007**

### **Načelo koneksitete in slovenska lokalna samouprava**

Razmerje med državo in lokalnimi skupnosti se neprestano spreminja, hkrati pa so odnosi med obema ravnema zaznamovani z medsebojno soodvisnostjo. Lokalne skupnosti si v razmerju do države prizadevajo doseči čim večjo stopnjo avtonomije in širši krog pristojnosti. S pridobitvijo pristojnosti in lastnimi nalogami dobijo lokalne skupnosti smisel za svoj obstoj, z lastnimi finančnimi viri in možnostjo prostega razpolaganja z njimi pa se ustvarijo finančni pogoji za njihovo delovanje. Ker naloge in pristojnosti pogosto prehajajo med različnimi ravnmi odločanja, načelo koneksitete varuje lokalne skupnosti pred delegacijo novih nalog, če zanje istočasno niso bila zagotovljena tudi primerna sredstva. Reforma lokalne samouprave je nikoli končan proces. V Sloveniji se je v preteklem obdobju pojavljal odpor do decentralizacije in ustanavljanja druge ravni lokalne samouprave. Zaradi visoke stopnje centralizacije, pogosto pa tudi zaradi kršenja načela koneksitete, se slovenske občine dandanes soočajo z nezadostnimi viri za svoje delovanje. Glavno vprašanje sodobne lokalne samouprave je, kako razdeliti pristojnosti in finančne vire med državo na eni strani ter občine in (bodoče) pokrajine na drugi strani, tako da se slednjim zagotavlja ustrezna stopnja avtonomije, hkrati pa se ne ogroža funkcioniranje državnega sistema kot celote.

#### **Ključne besede:**

lokalna samouprava, načelo koneksitete, Slovenija, financiranje, pristojnosti.

### **Principle of connection and slovenian local self-government**

Main characteristics of state and local self-government relations are constant changing and mutual interdependence. Local communities in relation to central authority are trying to achieve higher degree of autonomy and wider range of competences. When local communities acquire competences and their own tasks then they get a "raison d'etre". But when they have their own financial resources and chance to allocate it freely, then local communities get financial basis for their functioning. There is a lot of redistribution of tasks and competences between different levels of government. Local communities are by the principle of connection free of new competences unless there are adequate resources ensured for carrying them out at the same time. The reform of local self-government is never ending process. In the last past years there has been a lot of opposition on subject of decentralization and establishing of second tier of local self-government in Slovenia. Due to high level of centralization and violations of principle of connection the slovenian municipalities nowadays have inadequate resources for performing their tasks. The main issue of modern local self-government in Slovenia is how to distribute competences and financial resources between state on one hand and municipalities and (future) regions on the other hand in such scale that local communities have adequate degree of autonomy and at the same time that functioning of whole system of government is not threatened.

#### **Key words:**

local self-government, principle of connection, Slovenia, financing, competences.

## KAZALO

1.	UVOD .....	6
2.	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....	8
2.1	Opredelitev predmeta in ciljev proučevanja.....	8
2.2	Hipoteza .....	9
2.3	Uporabljena metodologija.....	9
2.4	Struktura naloge .....	10
3.	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	11
3.1	Lokalna samouprava .....	11
3.2	Občina .....	12
3.3	Pokrajina.....	12
3.4	Načelo koneksitete .....	13
4.	LOKALNA SAMOUPRAVA V TEORIJI IN PRAKSI.....	15
4.1	Evropski modeli lokalne samouprave .....	16
4.1.1	Francoski model .....	16
4.1.2	Nemški model .....	17
4.1.3	Britanski model .....	17
4.1.4	Lokalno upravljanje.....	18
4.2	Razvoj lokalne samouprave na Slovenskem .....	19
5.	FUNKCIONALNI ELEMENT LOKALNE SAMOUPRAVE.....	22
5.1	Naloge občin .....	22
5.1.1	Izvirne in prenesene naloge občin.....	23
5.1.2	Slovenska zakonodaja o nalogah občin.....	24
5.2	Naloge pokrajin .....	29
5.2.1	Slovenska zakonodaja o nalogah pokrajin .....	30
5.2.2	Pokrajina kot dvoživka.....	33
5.3	Vpliv teritorialnega elementa na določitev obsega nalog .....	35
6.	FINANČNO-MATERIALNI ELEMENT LOKALNE SAMOUPRAVE.....	39
6.1	Javne finance .....	39
6.2	Fiskalna decentralizacija in finančna avtonomija .....	40
6.3	Viri financiranja .....	41
6.3.1	Davčni viri.....	41
6.3.2	Nedavčni viri .....	42
6.3.3	Transferji in dotacije .....	43
6.3.4	Zadolževanje .....	44
6.4	Financiranje občin v Sloveniji.....	44
6.5	Financiranje pokrajin v Sloveniji .....	47
6.6	Finančni kazalniki občin v Sloveniji.....	48
7.	TRIKOTNIK DRŽAVA-POKRAJINA-OBČINA .....	52
7.1	Nadzor nad lokalno samoupravo.....	55
7.2	Stanje v Sloveniji pri prenosu nalog .....	57
7.3	Načelo koneksitete v Sloveniji.....	59
8.	ŠTUDIJA PRIMERA OBČINE ŽALEC (PRORAČUN 2004–2007).....	62
9.	ZAKLJUČEK Z VERIFIKACIJO HIPOTEZ.....	65
10.	VIRI IN LITERATURA .....	68
11.	PRILOGE .....	75

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC**

BDP – Bruto domači proizvod

EU – Evropska unija

EU-27 – Evropska unija s 27 članicami (od 1. januarja 2007)

MELLS – Evropska listina lokalne samouprave

NUSZ – Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

SURS – Statistični urad Republike Slovenije

UE – Upravna enota

Ur. l. RS – Uradni list Republike Slovenije

URS – Ustava Republike Slovenije

ZDU – Zakon o državni upravi

ZFO – Zakon o financiranju občin

ZFO-1 – Zakon o financiranju občin (nov)

ZFP – Zakon o financiranju pokrajin

ZJF – Zakon o javnih financah

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

ZPDF – Zakon o prevzemu državnih funkcij

Zpok – Zakon o pokrajinah

## 1. UVOD

Z osamosvojitvijo Republike Slovenije in s sprejetjem nove ustave so bili v letu 1991 položeni temelji za vzpostavitev modernega sistema lokalne samouprave, kakršnega poznajo v Evropi že stoletja. Do dejanskega delovanja slovenske lokalne samouprave je prišlo šele v letu 1995, vse od takrat pa je to področje predmet številnih reform. Več desetletna prisotnost komunalnega sistema na lokalnem nivoju, kjer so lokalne skupnosti večino nalog opravljale za državo, je namreč imela za posledico pomanjkanje tradicije in izkušenj pri vzpostavljanju modernega tipa lokalne samouprave. Po začetnih težavah so stekle reforme na različnih področjih: teritorialnem, funkcionalnem, organizacijskem in finančno-pravnem. Vse te reforme težijo k čim večji usklajenosti z Evropsko listino o lokalni samoupravi, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije ratificiral oktobra 1996. V tej listini so opredeljene pravice lokalnih skupnosti v razmerju do države. Določbe listine se nanašajo tudi na področje funkcionalne delitve pristojnosti med lokalnimi skupnostmi in državo. V skladu z načelom subsidiarnosti se morajo naloge izvajati na tistem nivoju, ki je prebivalcem najbližji in je hkrati še sposoben primerno zadovoljevati potrebe prebivalstva. Naslednje pomembno načelo pa je načelo koneksitete. To določa, da se morajo s prenosom nalog in pristojnosti z ene ravni odločanja na drugo istočasno prenesti tudi sredstva za opravljanje teh nalog. To načelo varuje lokalne skupnosti pred njihovo preobremenitvijo z izvajanjem državnih nalog. V Ustavi Republike Slovenije je to načelo vsebovano v 140. členu. Do spremembe tega člena z ustavnim zakonom iz leta 2006 je bil prav 140. člen ustave tista ovira, ki je onemogočala prenos nalog in pristojnosti na slovenske občine.

V kratkem se zopet obetajo precejšnje spremembe v sistemu lokalne samouprave v Sloveniji, saj je projekt ustanavljanja druge ravni lokalne samouprave že v polnem teku. S spremembo ustave in doseženim širšim političnim soglasjem so se vendarle ustvarili pogoji, ki omogočajo ustanovitev pokrajin. Še pred tem je potrebno z zakoni določiti pristojnosti novih pokrajin in način njihovega financiranja. Vse to pa se mora izvesti na takšen način, da slovenske občine zaradi ustanovitve pokrajin ne bodo v ničemer prikrajšane – tako v funkcionalnem, kadrovskem kot tudi v finančnem pogledu. Namen ustanovitve pokrajin mora biti doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, predvsem pa spodbujanje regionalnega razvoja in zmanjševanje regionalnih razlik v razvitosti. Da bo ta namen dosežen, pa mora biti reforma izvedena tako, da bodo pokrajine dobile dejanske pristojnosti, da bodo izvajale tudi naloge državne uprave in naloge širšega lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin.

Pri tem je hkrati treba poskrbeti, da bodo občine resnično razbremenjene tistih nalog, ki so zanje prezahtevne in preobsežne, ter da ne bo prišlo do osiromašenja (npr. na funkcionalnem in finančnem področju) občin. Pri delitvi nalog je v mislih vedno treba imeti načelo subsidiarnosti, ki ljudem približa upravo, veča interes in možnosti za participacijo pri opravljanju zadev lokalnega pomena. V skladu s tem pa je potrebno povečati tudi stopnjo fiskalne decentralizacije in finančne avtonomije lokalnih skupnosti. Brez zadostnih finančnih virov in možnosti njihovega avtonomnega razporejanja v skladu s preferencami posamezne lokalne skupnosti je lokalna samouprava le marioneta v rokah državne uprave.

V pričujočem diplomskem delu poskušam v največji možni meri osvetliti stanje na področju nalog in pristojnosti slovenskih občin in bodočih pokrajin, njihovih finančnih virov in zagotavljanju relativne neodvisnosti in avtonomije nasproti centralnim državnim organom. Le-ta se znižuje, saj v Sloveniji vsaka štiri leta prihaja do nerazumljivega drobljenja občin na vedno manjše in manjše enote, čeprav so trendi v razvitih državah ravno nasprotni. Majhne enote lokalne samouprave (tako občine kot tudi pokrajine) pa predstavljajo oviro za pridobitev pomembnih nalog s strani države in ponavadi manjšajo finančno avtonomijo, saj majhne enote na svojem ozemlju pogosto nimajo dovolj virov, ki bi jih lahko aktivirale. Zaradi nezmožnosti samostojnega finančnega preživetja se z vsako novo ustanovljeno majhno občino poveča centralizacija, namesto da bi prihajalo do decentralizacije odločanja. To vsekakor predstavlja skrb in hkrati izziv, kako v skladu z načelom subsidiarnosti in načelom koneksitete slovenskim samoupravnim lokalnim skupnostim zagotoviti primeren obseg nalog, finančnih sredstev in avtonomije.

## 2. METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

### 2.1 Opredelitev predmeta in ciljev proučevanja

Vseskozi od dejanske vzpostavitve lokalne samouprave na Slovenskem v letu 1995 se pojavljajo vprašanja o razmejitvi lokalnih skupnosti od države. V prvi vrsti se pojavljajo vprašanja o avtonomiji lokalnih skupnosti, njihovih pristojnostih in predvsem finančnih sredstvih, ki so jim na voljo. Dejansko je reforma lokalne samouprave nikoli dokončan proces, ki vedno znova odpira vprašanja za analizo. V Sloveniji je v letu 2007 prišlo do velike spremembe na področju financiranja občin s sprejetjem novega Zakona o financiranju občin, na drugi strani pa so predlogi bodoče pokrajinske zakonodaje že v zakonodajnem procesu. Predmet proučevanja sta občina kot temeljna samoupravna lokalna skupnost in načelo koneksitete. Zanimajo me pristojnosti in naloge občin (tako izvirne kot prenesene) ter sredstva, s katerimi razpolaga. Zaradi uvajanja pokrajin v Sloveniji se bom dotaknil tudi pristojnosti in nalog druge ravni lokalne samouprave.

Namen diplomskega dela je, da se skozi smiselno skonstruirano analizo in v zaokroženi celoti predstavi stanje na obravnavanem področju. Cilji dela so povezani s preverjanjem pravilnosti zastavljenih hipotez in so sledeči:

- predstaviti stanje na področju funkcionalnega in finančno-materialnega elementa lokalne samouprave,
- analizirati obstoječo zakonodajo in izpostaviti predloge nove, z namenom prikazati pravne okvire, v katerih delujejo (oz. bodo delovale) lokalne skupnosti na Slovenskem,
- na analizi primera vpogledati v konkreten primer financiranja občine ter
- poskusiti ponuditi predloge za izboljšave na preučevanem področju.

Vsekakor določeno pomanjkljivost v izvedbi predstavlja dejstvo, da zakonodaja o pokrajinah še ni bila sprejeta v Državnem zboru. Zaradi tega se je bilo potrebno nasloniti na vladne predloge paketa pokrajinske zakonodaje, ki pa se lahko v procesu parlamentarnega sprejemanja še precej spremenijo, zato lahko pride do razlik med predlagano in sprejeto zakonodajo.



## 2.2 Hipoteza

Pri zaznavi problema se takoj zastavijo določena vprašanja. Namen je postaviti hipotezo, ki predstavlja rdečo nit naloge in jo na koncu dela lahko bodisi potrdimo bodisi zavrnemo. Skozi besedilo nas bosta vodili glavna in pomožna hipoteza.

Glavna hipoteza se glasi:

*Neupoštevanje načela koneksitete pri prenašanju nalog iz države na občine slabša finančni položaj slovenskih občin in povzroča, da občinam primanjkuje sredstev za financiranje nalog iz izvirne občinske pristojnosti.*

Pomožna hipoteza se glasi:

*Zaradi ustanovitve pokrajin v Sloveniji se bodo pristojnosti in finančna sredstva slovenskih občin zmanjšala.*

## 2.3 Uporabljena metodologija

Za preverjanje zastavljenih hipotez bom uporabil naslednje metode in tehnike družboslovnega raziskovanja:

- analizo in interpretacijo primarnih virov – s to tehniko bom analiziral pozitivno zakonodajo v Republiki Sloveniji, predloge zakonov in ratificirane mednarodne listine;
- analizo in interpretacijo sekundarnih virov – v okviru te tehnike bom preučil strokovno literaturo (knjige, članke ...), ki zadeva proučevano tematiko;
- analizo statistik – v okviru analize statistik bom uporabil obstoječe statistične podatke uradnih državnih organov in organov lokalnih skupnosti in jih prikazal v tabelah in grafih;
- opisno metodo – služila mi bo pri opredelitvi in razlagi ključnih pojmov o lokalni samoupravi;
- študijo primera – z analizo občinskih proračunov in intervjuja z županom bom analiziral stanje v Občini Žalec za obdobje zadnjih štirih let;
- intervju – z namenom pridobiti podatke "iz prve roke" bom opravil intervju z županom s pomočjo usmerjenega (fokusiranega) intervjuja.

## 2.4 Struktura naloge

Naloga je razdeljena v več sklopov oz. poglavij, ki skupaj tvorijo zaokroženo celoto. Prvi del je namenjen kratki predstavitvi pojmov, ki se najpogosteje pojavljajo skozi diplomsko delo, ter kratki predstavitvi različnih modelov lokalne samouprave v Evropi.

Osrednji del je namenjen funkcionalnemu in finančno-materialnemu elementu lokalne samouprave. Znotraj funkcionalnega elementa je na kratko predstavljen tudi teritorialni element, a le z namenom, da se predstavi njegov vpliv na določitev obsega nalog in pristojnosti lokalnih skupnosti. Zaradi osredotočenosti na načelo koneksitete, ki v sebi združuje funkcionalni in finančni element, sta širše obravnavana prav ta dva elementa, hkrati pa sta bila manjše pozornosti deležna preostala dva elementa, tj. pravni in organizacijski element lokalne samouprave. Ker pa se v Sloveniji v bližnji prihodnosti pričakuje ustanovitev druge ravni lokalne samouprave, sem v diplomsko delo vključil tudi naloge in financiranje pokrajin. Pri strukturi sem se moral odločiti, ali bom znotraj posameznega elementa razdelal različne nivoje lokalne samouprave ali pa *vice versa*. Po premisleku sem se odločil za prvo možnost, saj se mi zdi takšna struktura veliko preglednejša in prijaznejša bralcu.

Poglavju o finančno-materialnem elementu, v okviru katerega so predstavljene tudi statistike in grafični prikazi o financiranju občin v Sloveniji, sledi poglavje o medsebojni prepletenosti in odvisnosti treh ravni odločanja: državne, pokrajinske in občinske. Predzadnje poglavje je namenjeno študiji primera žalske občine. V okviru tega poglavja so predstavljene statistike o strukturi občinskih prihodkov v obdobju od leta 2004 do leta 2007. V naslednjem, zadnjem poglavju preverjam pravilnost zastavljenih hipotez in podam končne ugotovitve.

### 3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Za učinkovito študijo preučevane teme je najprej potrebno definirati temeljne pojme, ki se pojavljajo v pričujočem delu. V tem poglavju bom torej na kratko opredelil pojme, ki so po mojem mnenju ključnega pomena za razumevanje celotne analize. Naj opozorim, da bodo nekateri pojmi zaradi teoretičnih potreb diplomskega dela na nekaterih mestih potrebovali še dodatno globino v smislu teoretičnega razčlenjevanja.

#### 3.1 Lokalna samouprava

»Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno interesirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave« (Pitamic 1927/1996: 396). Vse od vestfalskega mirovnega kongresa v sedemnajstem stoletju je država nosilec suverenosti<sup>1</sup> tako v mednarodni skupnosti, kot tudi znotraj svojih meja in zato je »najbolj samoupravna, saj je neodvisna od kogar koli, ker ima samo ona moč, da vsili odločitve proti komur koli v njej« (Vlaj 2004: 13).

»Pomembno pri definiciji lokalne samouprave je, da demokratično izvoljena oblast izvaja politične odločitve znotraj določenih meja, resda s sodelovanjem preko svojih meja« (John 2001: 34). V tej definiciji je zajet zgolj politični aspekt lokalne samouprave in zato ta definicija ne zajame celotne širine pojma lokalne samouprave. Širšo definicijo je podal Đorđević, ki je naštel sledeče tri ključne elemente:

- pravica lokalnega prebivalstva, da voli svoja predstavniška telesa,
- ta predstavniška telesa morajo imeti krajevno in stvarno pristojnost,
- pristojnosti predstavniških teles morajo biti taka vprašanja, s katerimi se dejansko vpliva na življenje in razvoj lokalne skupnosti (Đorđević 1964: 627).

Pojem lokalne samouprave je definiran tudi v 3. členu Evropske listine o lokalni samoupravi (v nadaljevanju MELLs), ki pravi: »Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.«

---

<sup>1</sup> Poznamo notranjo in zunanjo suverenost. Pri notranji suverenosti ima država popoln nadzor nad prebivalstvom in ozemljem, ki ga predstavlja njena vlada. Zunanja suverenost pa pomeni, da zunaj države ne obstaja nikakršna oblast, ki bi državi ukazovala, kako naj ravna (Simoniti 1999: 22). V današnjem globaliziranem svetu se je pojem suverenosti znašel v krizi, saj vedno tesnejše mednarodno sodelovanje spodjeda tradicionalno moč suverenih držav, predvsem preko nadnacionalnih skupnosti in njihovih organov (Matteucci 1999: 189).

Bistvo lokalne samouprave leži v pravici prebivalcev, ki živijo na določenem ozemlju (ožjem ali širšem), da preko demokratično izvoljenih predstavnikov in samostojno (ob nadzoru države nad zakonitostjo) zadovoljujejo skupne potrebe na lokalni ravni.

### 3.2 Občina

Najpreprostejša definicija občine se glasi: »Občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost«. Navedena definicija je na prvi pogled resda zelo preprosta, a kljub temu v sebi skriva tri sestavine, ki so značilne za občino:

- občina je temeljni tip lokalne samouprave,
- je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti,
- ima položaj samoupravnosti (Šmidovnik 1995: 63).

Občina pa ima tudi svojo substanco, svoj smisel, zaradi katerega sploh obstaja in je sposobna delovati in zadovoljevati lokalne interese prebivalstva. Ustavno zasnovo občine potrjujejo: »(1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4), ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne narave (5) samostojno, se pravi samoupravno razmerje do države« (Vlaj 2004: 17).

Kljub temu da je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, pa je pri dodeljevanju pristojnosti nalog odvisna od glavne nosilke suverenosti – države. Razprava o t. i. naravnih pravicah občine<sup>2</sup> je že preživeta, kljub temu pa ima vsaka sodobna občina tudi naloge in funkcije, ki se kategorizirajo v tri tipe:

- zadeve lokalnega pomena oz. naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske (občine si jih same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije),
- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni,
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam (Šmidovnik 1994: 21).

### 3.3 Pokrajina

Kljub temu, da je v strokovnih analizah druga raven lokalne samouprave pogosto imenovana tudi "regija" in da se ta termin pogosto uporablja kot sinonim za pokrajino, bom zaradi praktičnosti in preglednosti za poimenovanje druge ravni lokalne samouprave

---

<sup>2</sup> Gre za pravice, ki so »nedotakljive nasproti zakonu ali ustavi /.../ občine imajo le toliko kompetenc, kolikor jim jih podeli zakonodajca, ki more te kompetence zopet spremeniti ali ukiniti« (Pitamic 1927/1996: 395).

uporabljal termin "pokrajina". Kot sem že napisal, gre pri pokrajini za širšo lokalno samoupravno skupnost, torej za vmesni prostor med temeljnimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi, tj. občinami ter državo na drugi strani.

Ustavni zakon o spremembah 121., 138. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 68/2006) določa: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.«

Če se strinjamo s Šmidovnikom (1995: 86), da so »širše lokalne skupnosti v bistvu povečane občine«, potem iz tega sledi, da se pokrajine od občin razlikujejo le po nalogah, ki jih opravljajo. Naloge, ki jih opravljajo pokrajine, so gledano z državne ravni lokalnega pomena, na drugi strani pa presegajo tehnične, organizacijske in finančne zmogljivosti občin, zato je smotrnejše, da se opravljajo na širšem teritorialnem območju (prav tam: 77). Teritorialno območje širše lokalne samoupravne skupnosti obsega večje število občin in pomeni »najpristnejšo vez med občino in državo« (Žagar 2006: 7). V okviru širše lokalne samoupravne skupnosti se lahko opravljajo naloge lokalne samouprave in tudi državne naloge.

### 3.4 Načelo koneksitete

Skupaj z načelom subsidiarnosti<sup>3</sup> tvori načelo koneksitete dvojec najpomembnejših načel v sodobnem sistemu lokalne samouprave. Gre za relativno mlado načelo, saj se ga je začelo preučevati šele v devetdesetih letih dvajsetega stoletja, ko sta nemška pravna strokovnjaka Schoch in Wieland objavila strukturno analizo z naslovom: "Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja". Rezultati te raziskave so pokazali, da sta »nujni posledici vsake prepustitve nalog omejevanje občinske samouprave in poraba sredstev, ki so bila predvidena za prostovoljno izvajanje samoupravnih zadev« (Vlaj 2001: 33).

Sicer pa načelo koneksitete pomeni, da »mora tisti (v našem primeru zakonodajalec), ki prenaša naloge na drugega (na primer na občine), temu nadomestiti konkretne stroške, ki nastanejo z izvajanjem teh nalog« (Vlaj 1998: 247). V bistvu je to načelo vsebovano tudi v ustavah nemških zveznih dežel in preperečuje, da bi posamezne zvezne dežele občinam naložile nove naloge in pristojnosti z namenom, da bi same privarčevale na stroških

---

<sup>3</sup> Načelo subsidiarnosti je nasprotno načelu koncentracije zadev na državni ravni in zahteva, da (nižje) lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. »Subsidiarnost ni samo omejitev za posege višjih oblasti v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da deluje v razmerju do te osebe ali skupnosti na način, ki jima omogoča samoizpolnjevanje« (Vlaj 2004: 25).

zagotavljanja prenesenih nalog (Vlaj 2004: 33). Gre torej za nekakšno varovalko, ki občine varuje pred povečanjem nalog v primeru, da zanje niso zagotovljena oz. prenesena tudi sredstva za izvajanje novih nalog.

#### 4. LOKALNA SAMOUPRAVA V TEORIJI IN PRAKSI

Dandanes se lokalni samoupravi in z njo povezani lokalni demokraciji pripisuje eden največjih pomenov za delovanje sodobnih demokratičnih družb. Njena moč in legitimnost ležita v prebivalstvu, ki se organizira za udejanjanje skupnih interesov. Že Tocqueville je pisal o občini kot združenju, ki je »tako zelo naravno, da se povsod, kjer je zbranih več ljudi, oblikuje kar samo od sebe« (Tocqueville 1996: 63). V tej Tocquevilleovi misli je zajeta le prva izmed dveh sestavin, ki sta združeni v pojmu lokalne samouprave, tj. sociološka sestavina – lokalna skupnost. Druga sestavina pojma pa je pravnosistemska sestavina – (lokalna) samouprava (Šmidovnik 1995: 27). Pomembno je, da lokalna skupnost obstaja tudi brez priznanega pravnega statusa (prav tam: 18).

Pojem lokalne skupnosti ima nekatere značilne elemente:

- Prebivalci (ljudje), ki prebivajo na nekem območju: ta element je ključnega pomena, saj brez ljudi ne moremo govoriti o nobeni družbeni skupnosti. Ta element je torej pogoj za obstoj (lokalne) skupnosti.
- Ozemlje oz. teritorij: ta element je prav tako bistven, saj predstavlja fizični prostor, na katerem se vzpostavljajo interakcije med ljudmi.
- Integriranost, povezanost v skupnost: ljudje, ki so naseljeni na določenem teritoriju, morajo imeti tudi skupne potrebe in zavest o pripadnosti skupnosti, da lahko govorimo o lokalni skupnosti (Grafenauer 2000: 16–21).

Ker bistveni elementi (določeno ozemlje; ljudje, naseljeni na tem ozemlju; potrebe teh ljudi; dejavnosti za zadovoljitev teh potreb; zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo;) pogosto niso dovolj za ustrezno definicijo, je Šmidovnik definiral lokalno skupnost kot: »tisto teritorialno družbeno skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način« (Šmidovnik 1995: 17). Ker je lokalna skupnost sociološka kategorija, pomeni, da obstaja, četudi ji država ne prizna nobenega pravnega statusa (npr. statusa avtonomije).

Ko država lokalni skupnosti podeli poseben pravni status in ji omogoči, da sama v svojem imenu, s svojimi sredstvi na določenem (lokalnem) teritoriju pod nadzorom države opravlja naloge, ki zadevajo lokalno prebivalstvo, potem lahko govorimo o lokalni samoupravi. »Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način« (Vlaj 2004: 14).

Šmidovnik (1995: 29) je iz številnih definicij lokalne samouprave izluščil pet bistvenih konstitutivnih elementov lokalne samouprave:

- teritorialni element: lokalne skupnosti so teritorialno določene in medsebojno razmejene;
- funkcionalni element: te lokalne skupnosti imajo delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- organizacijski element: te naloge opravljajo člani skupnosti neposredno ali preko izvoljenih organov;
- materialno-finančni element: za opravljanje svojih nalog mora skupnost imeti lastna materialna in finančna sredstva;
- pravni element: skupnost ima lastnost pravne osebe.

Za polno delovanje lokalne samouprave ni dovolj, da je lokalna samouprava zagotovljena *de iure*, ampak mora biti tudi *de facto*. Lokalna samouprava, v kateri različne ravni lokalne oblasti nimajo *de facto* pristojnosti, sredstev (finančnih, materialnih ipd.) in voljenih funkcionarjev, je le črka na papirju, ki lokalnemu prebivalstvu ne omogoča participacije pri opravljanju javnih zadev na lokalnem nivoju.

#### 4.1 Evropski modeli lokalne samouprave

Lokalna samouprava se je v različnih delih evropskega kontinenta razvijala v različne smeri in nastali sta dve temeljni koncepciji. Prva je kontinentalna, ki temelji na načelu decentralizacije, druga pa je britanska, ki šteje lokalno samoupravo za izvorno institucijo. Čeprav članice Evropske unije sprejemajo ista pravila, načela in norme, lahko kljub zmanjševanju razlik še vedno prepoznamo tri glavne modele lokalne samouprave v evropskem prostoru, ki so: francoski, nemški in britanski. Po Vlajevem mnenju se bodo ti različni modeli ohranili tudi v prihodnje, saj »ni in ne more biti enega samega modela, celo znotraj posameznih (zveznih) držav ne«, poleg tega pa se različnost spoštuje tudi v institucijah Sveta Evrope in Evropske unije (Vlaj 2005: 25).

##### 4.1.1 Francoski model

V francoskem modelu lokalne samouprave se kažejo politične pridobitve francoske revolucije iz leta 1789, saj temelji na teoriji o decentralizaciji. Poleg tega pa so v skladu z načelom enakosti ukinili razlike med velikimi in malimi ter mestnimi in podeželskimi



občinami in Francija je danes tipična predstavnica z enotipno občino. Centralistične težnje pa so spočele departmaje, ki so postali mesto sodelovanja med državno upravo in lokalno samoupravo. Ta vzorec se je prenesel tudi v nekatere druge kontinentalne dežele (npr. Nemčijo, Italijo, Švedsko). Francoske občine imajo relativno ozko pristojnost, saj velja, da so pristojne za vse, kar je mogoče šteti kot lokalne zadeve. Poleg tega ne poznajo prenesenih nalog lokalnih skupnosti, saj država v primeru prenosa nalog le-te prenaša v izvorno pristojnost lokalnih skupnosti. Francoske občine so majhne in oblikovane po načelu "eno naselje ena občina". Da bi se dosegla večja ekonomičnost delovanja teh majhnih občin, se le-te povezujejo v sindikate občin, distrikte in mestne skupnosti (Šmidovnik 1995: 37–43).

#### 4.1.2 Nemški model

Nemška lokalna samouprava je nastala na začetku devetnajstega stoletja in se v nekaterih točkah razlikuje od francoske. Pomembna razlika je, da v Nemčiji poznajo delitev nalog lokalnih skupnosti na lastne in prenesene<sup>4</sup> in da se država v precejšnji meri poslužuje tudi prenašanja državnih nalog na lokalne skupnosti. Gre za tok dejavne decentralizacije, kjer gre v enem delu za prehajanje zadev v izvorno pristojnost lokalnih skupnosti, v drugem pa za njihovo preneseno pristojnost. Sicer pa za nemške občine velja, da imajo širši obseg nalog od francoskih, saj so pristojne za izvajanje vseh javnih nalog na svojem območju (ne le za lokalne zadeve, pač pa tudi za zadeve širšega pomena, če le-teh zakon ne prisodi drugi lokalni skupnosti oz. državi). Če za Francijo velja, da so njene občine enotipske, pa v nemški ureditvi poznajo tri vrste občin: navadne (podeželske), mestne in iz okraja izločene mestne občine. Podobnosti s francoskim modelom pa se kažeta v sorazmerni majhnosti nemške občine in v širši lokalni samoupravni skupnosti (okraju), ki je prav tako kot francoski departma na eni strani samoupravna lokalna skupnost in na drugi deželna (državna) teritorialna enota (Šmidovnik 1995: 43–52).

#### 4.1.3 Britanski model

Zgodovinski razvoj lokalne samouprave v Angliji je pripeljal do neponovljivega sistema, ki se popolnoma razlikuje od zgoraj opisanih sistemov. Bistvo britanske lokalne samouprave je v političnih elementih vladanja, saj je v pojmu "Local Government" bolj kot lokalno upravljanje poudarjena lokalna demokracija in znotraj nje participacija prebivalcev.

---

<sup>4</sup> O lastnih in prenesenih nalogah več v (pod)poglavju o nalogah občine na strani 23.

Britanske lokalne skupnosti so avtonomni subjekti lokalne samouprave, hkrati pa so tudi izvršilni organi državne oblasti. Iz tega sledi, da ni delitve na lokalne in državne ter lastne in prenesene zadeve. Država lahko kot suverena centralna oblast, izvaja naloge le prek lokalnih skupnosti, poleg tega pa v razmerju do lokalnih skupnosti nima nobenih pooblastil za ukazovanje, s katerimi bi izražala podrejenost lokalnih skupnosti vladi. Razlika v odnosu do modelov na evropskem kontinentu se kaže tudi v odsotnosti pravne domneve o univerzalni pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah (to pomeni, da si lokalne skupnosti ne morejo same določati nalog na nobenem področju). Vse je odvisno od tekoče zakonodaje in individualnih zakonov (ki so izdelani posebej za potrebe posameznih lokalnih skupnosti), ki določajo odnos med lokalnimi skupnostmi in državo. V tem modelu gre za dvonivojsko lokalno samoupravo z velikimi distrikti (prvi nivo; imajo od 60.000 do 100.000 prebivalcev) in grofijami (drugi nivo), kjer se 75 odstotkov sredstev, namenjenih lokalni samoupravi, porabi v grofijah (Šmidovnik 1995: 52–62).

#### 4.1.4 Lokalno upravljanje

Z vdorom sodobnih podjetniških metod iz zasebnega v javni sektor in s pojavom nove paradigme novega upravljanja javnega sektorja (v katerega spadajo tudi lokalne skupnosti) je prišlo do velikih premikov tudi na področju lokalnega vladanja v smer lokalnega upravljanja ("local governance"). Goss (v Brezovšek 2005a: 16) ta koncept razlaga: »Z besedo governance opisujem nastajajoče nove oblike kolektivnega odločanja na lokalni ravni, ki vodijo k razvoju različnih odnosov, ne samo med javnimi agencijami, pač pa tudi med državljanji in javnimi agencijami«. Ta koncept predstavlja odgovor na spremembe v sodobnem svetu, kot so: internacionalizacija gospodarstva, povečane zahteve po vključitvi zasebnega sektorja v javno odločanje, evropeizacija javnih politik, novi izzivi na področju javnih politik in premik proti postbirokratski državi (John 2001: 9–14).

Tabela 4.1.4.1: Lokalno vladanje in upravljanje

	Vladanje	Upravljanje
Število institucij	Majhno	Veliko
Birokratske strukture	Hierarhična/konsolidirana	Decentralizirana/fragmentirana
Horizontalna omrežja	Zaprta	Ekstenzivna
Mednarodna omrežja	Minimalna	Ekstenzivna
Demokratske povezave	Predstavniške	Predstavniške + novi poskusi
Javne politike	Rutinske	Inovativno učenje
Centralna oblast	Neposredna kontrola	Decentralizirana + mikrointervencije
Vodenje	Kolegijsko/klientelno	Župansko/karizmatično

Vir: John (2001: 17).

V Tabeli 4.1.4.1 so predstavljene temeljne razlike med lokalnim vladanjem in upravljanjem na podlagi osmih izbranih kriterijev. Spremembe gredo predvsem v smeri bolj odprte in fluidne mreže odnosov med posamezniki in institucijami, novih načinov vodenja, večjega poudarka na učenju, povečanega števila institucij in vse intenzivnejšega mednarodnega sodelovanja.

## 4.2 Razvoj lokalne samouprave na Slovenskem

Lokalna samouprava ima v svetu večstoletno tradicijo, ki ima korenine globoko v srednjem veku, ko so srednjeveška mesta v odnosu do deželnih knezov pridobila določeno stopnjo avtonomije in določene pravice (predvsem glede trgovanja). Trajalo je kar nekaj časa, da je v evropskem prostoru prišlo do pravno institucionaliziranih občin v današnjem smislu – šele v začetku devetnajstega stoletja. Še nekoliko več časa je to trajalo na slovenskem ozemlju, saj je bila sodobna lokalna samouprava uvedena po marčni revoluciji leta 1848. To se je zgodilo z začasnim zakonom o občinah iz leta 1849, ki mu je leta 1862 sledil okvirni zakon o občinah (Šmidovnik 1994: 14–15). Kljub razpadu Avstro-ogrske monarhije in ustanovitvi Države Slovencev, Hrvatov in Srbov je do večjih sprememb na področju lokalne samouprave na Slovenskem prišlo šele v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev, ko sta Zakon o občinah (iz leta 1933) in Zakon o mestnih občinah (iz leta 1934) nadomestila posamezne občinske rede (za Kranjsko, Koroško in Štajersko) in občinske statute (za Celje, Maribor, Ptuj in Ljubljano) iz druge polovice devetnajstega stoletja (Haček 2005a: 52–57).

Do pomembnega preloma v razvoju lokalne samouprave na Slovenskem je prišlo leta 1955, ko je bil v Jugoslaviji vpeljan komunalni sistem. Z vidika razvoja srednjeevropskega

tipa lokalne samouprave ima ta sistem negativno konotacijo, saj je bila občinam poleg osnovnih samoupravnih funkcij dodeljena še oblastna funkcija. Te občine niso bile v ničemer podobne sodobnim občinam. Sodobna občina je razmeroma majhna, v komunalnem sistemu pa je imela v povprečju 31.740 prebivalcev, ki so živeli na povprečno 321 km<sup>2</sup> površine. Poleg tega, da je bila s tega vidika takšna občina umetna tvorba, pa je poleg zadev lokalnega pomena opravljala še zadeve državnega pomena. Raziskave so pokazale, da je občina v komunalnem sistemu večino nalog opravljala za državo. Po letu 1974 je bilo teh nalog več kot 3.000, kar 80 odstotkov dejavnosti občinskih organov pa je bilo delo za državo (Vlaj 2004: 39–41).

Leta 1974 je bila v Jugoslaviji sprejeta nova ustava, ki je prinesla nekaj sprememb tudi na področju lokalne samouprave. Kljub temu, da je občina ohranila svojo dvojno vlogo (na eni strani samoupravna lokalna skupnost in na drugi temeljna družbenopolitična skupnost, ki opravlja funkcijo oblasti), je bil v tej ustavi na prvem mestu opredeljen samoupravni značaj skupščin. V praksi pa je bilo še vedno drugače, saj je državni vidik nalog prevladal nad samoupravnim in občina je bila predvsem prva stopnja odločanja v upravnih zadevah. Ker je bila komuna prezaposlena z izvajanjem nalog za državo, je naloge lokalnega pomena prenašala na krajevne skupnosti, ki pa zaradi neurejenega financiranja niso bile sposobne izvajati niti najbolj nujnih potreb v naseljih (Haček 2005a: 64).

Z osamosvojitvijo Republike Slovenije in s sprejetjem nove ustave 23. decembra 1991 je prišlo do velikih sprememb v družbeno-političnem ustroju države. Pomemben del teh sprememb je bila tudi reforma lokalne samouprave, ki se je po dobrih štiridesetih letih kompromisov<sup>5</sup> znova vrnila na pota lokalne samouprave evropskega tipa. To je Slovenija potrdila tudi z ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave leta 1996 in se tako zavezala k spoštovanju pogojev, načel in pravil listine. Do praktičnega delovanja lokalne samouprave na Slovenskem pa je prišlo že leto prej, ko so na podlagi Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) s 1. januarjem 1995 začele delovati teritorialno spremenjene občine z na novo določenimi nalogami in pristojnostmi ter organi.

Reforma slovenske lokalne samouprave pa kljub vzpostavitvi novega sistema občin poteka še naprej. Številnim spremembam zakonov (npr. ZLS), sprejetju novih, ki so nadomestili stare (npr. Zakon o financiranju občin – ZFO-1) in tudi spremembam URS v delu, kjer se nanaša na lokalno samoupravo (npr. 140. in 143. člen), pa Slovenija stoji pred enim od

---

<sup>5</sup> Šmidovnik je menil, da je bil jugoslovanski komunalni model neke vrste kompromis med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in sovjetskim pojmovanjem monolitske partijske države (Šmidovnik 1995: 9–10).

najbolj zahtevnih projektov. V maju 2007 je namreč Vlada Republike Slovenije za obravnavo v Državnem zboru pripravila pokrajinske zakone (Zakon o pokrajinah, Zakon o financiranju pokrajin in Zakon o volitvah v pokrajinah), katerih namen je vpeljati drugo raven lokalne samouprave.

Po zagotovitvi temeljne pravice državljanov po uresničevanju njihovih lokalnih interesov na lokalni ravni preko občin se je del pozornosti že kmalu po začetku *de facto* delovanja občin premaknil tudi na drugi nivo lokalne samouprave. Študije o pokrajinah so po letu 1998 postajale vse pogostejše in Služba za lokalno samoupravo pri Vladi Republike Slovenije je pripravila projekt "Pokrajine v Sloveniji". Plod tega projekta je tudi zbornik "Pokrajine v Sloveniji" (Vrišer ur. 1999), v katerem se zastavlja glavno vprašanje o primernem številu bodočih pokrajin v Sloveniji. V tem zborniku je bilo predstavljenih več možnih različic glede števila pokrajin, a se o tem vprašanju še vse do danes – predvsem zaradi političnih interesov – ni doseglo širšega političnega soglasja.

## 5. FUNKCIONALNI ELEMENT LOKALNE SAMOUPRAVE

V funkcionalnem elementu lokalne samouprave so zajete vse naloge in pristojnosti, ki jih posamezna enota lokalne samouprave (občina ali pokrajina) zagotavlja ali izvaja na svojem ozemlju. Se pravi, da imata občina in pokrajina določeno področje, na katerem zadovoljujeta skupne potrebe, ki jih imajo člani te lokalne skupnosti. Na ta način se razmejujejo pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, izvirne pristojnosti oz. naloge pa določajo obseg lokalne samouprave. Gre za zelo pomembno vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo, saj je »od ustrezne ureditve tega vprašanja odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino« (Vlaj 2001: 130).

### 5.1 Naloge občin

Današnje občine so tesno vpete v državni sistem, tudi preko opravljanja nekaterih javnih nalog, ki jim jih določa država. Profesor Šmidovnik je iz nemškega modela lokalne samouprave povzel skupini nalog, ki so značilne tudi za slovenski prostor. V prvi skupini so tiste naloge, ki jih država določi občini kot njene (občinske naloge), v drugi skupini pa so naloge, ki jih država prenese na občino iz državnih pristojnosti (prenesene naloge). Če sledimo tej kategorizaciji, pridemo do naslednje delitve nalog, ki jih opravljajo sodobne občine:

- Zadeve lokalnega pomena: gre za naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine s svojimi akti določajo same v okvirih ustavne avtonomije. Obseg zadev lokalnega pomena se lahko v času spreminja, a velja, da v to kategorijo spadajo zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev ter razvoj gospodarstva.
- Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni: praviloma se to zgodi s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih; določene naloge pa lahko občine izvajajo v lastni pristojnosti kot svoje naloge.
- Prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam: država mora za te prenesene naloge zagotoviti tudi sredstva, hkrati pa državni organi nadzorujejo občinske organe pri opravljanju teh nalog (Šmidovnik 1995: 73).

Prvi dve vrsti nalog predstavljata lastne naloge občine, vendar so le lokalne zadeve prve vrste izvirne občinske naloge, ki si jih občina določa sama in le za njih uživa ustavnopravno varstvo, medtem ko lokalne zadeve druge vrste občini določi država s tekočo zakonodajo. Obe vrsti nalog opravljajo občine povsem samostojno, država opravlja le nadzor zakonitosti. Pri prenesenih nalogah državne uprave pa lahko država poleg nadzora zakonitosti opravlja še nadzor strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov.

### 5.1.1 Izvirne in prenesene naloge občin

V kontinentalnem modelu lokalne samouprave imajo občine dve vrsti pristojnosti oz. nalog – izvirne in prenesene. »Izvirne so tiste, o katerih občinski organi sprejemajo samostojne politične odločitve, prenesene pa tiste, ki jih opravljajo v imenu države oziroma namesto državne uprave« (Virant 2002: 174). »Mogoče je pogojno reči: če gre pri lastnem delovnem področju v prvi vrsti za pravico občine, pa gre pri prenesenem v prvi vrsti za dolžnost občine« (Grafenauer 2000: 35).

Občina je nastala iz potreb prebivalstva po organiziranem reševanju skupnih težav v določeni lokalni skupnosti. Ta vzrok, ki je sprožil nastanek občine, še danes močno definira področja delovanja in nalog občine. Medtem ko država v pretežni meri še vedno deluje oblastno, pa je pri občini poudarek na skrbi za najosnovnejše javne potrebe. Izvirne naloge občine lahko razvrstimo po petih glavnih funkcijah:

- servisna funkcija se izraža v odgovornosti za izvajanje lokalnih javnih služb (npr. na področju zdravstva, šolstva in socialnega varstva);
- funkcija gospodarjenja z lokalno infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrim;
- pospeševalna (razvojna) funkcija se kaže v občinskem usmerjanju razvoja na svojem območju (npr. gospodarskih dejavnosti, kot sta obrt in turizem; negospodarskih dejavnosti, kot so kultura, varstvo okolja in gradnja neprofitnih in socialnih stanovanj);
- funkcija prostorskega urejanja, s katero se vpliva na razvoj – svojimi akti občina določa namembnost svojega prostora in po njem razmešča dejavnosti (npr. območja, namenjena poselitvi, gospodarski dejavnosti, kmetijstvu);
- preko regulativne funkcije se občina kaže kot oblast in na prisilen način ureja pravna razmerja na svojem območju (prav tam: 175).

Poleg izvirnih nalog so občine dolžne opravljati tudi prenesene naloge. Le-te so rezultat procesa dekoncentracije funkcij državne uprave, do katerega pride zaradi različnih vzrokov. Država prenaša del svojih pristojnosti na občine (in druge lokalne skupnosti), kadar ocenjuje: *prvič*, da je mogoče na ta način učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, *drugič*, v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja, in *trejič*, približati upravo prebivalcem (Ribičič 1994: 264). Pomemben pa je tudi obseg prenesenih nalog. Čim večji je, tem manj imajo lokalni organi časa za uresničevanje lokalnih zadev, po drugi strani pa se tako tudi omejuje samostojnost občin, saj država pri prenesenih nalogah poleg nadzora zakonitosti opravlja tudi nadzor primernosti in strokovnosti dela občinskih organov (Grafenauer 2000: 45).

Po Virantu med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi obstajajo tri bistvene razlike:

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

### 5.1.2 Slovenska zakonodaja o nalogah občin

140. člen slovenske ustave je v letu 2006 z ustavnim zakonom doživel pomembno spremembo, kar se tiče prenosa nalog iz države na občine. Stari 140. člen URS se je glasil:

»V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.

V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.«

Z ustavnim zakonom o spremembah 121., 138. in 143. člena URS (Ur. l. RS, št. 68/2006) je prišlo do spremembe drugega odstavka, ki se sedaj glasi:



»Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«.

Z novo določbo se je ukinilo "predhodno soglasje", ki je bilo glavna ovira, da v Sloveniji še ni prišlo do prenosa posameznih nalog iz državne v občinsko pristojnost. Stara formulacija predhodnega soglasja je pomenila, da bi moral Državni zbor za vsak zakon, v katerem bi želel določiti kakšno pristojnost za občino, dobiti prej soglasje od vseh občin in se z njimi pogajati za ustrezna sredstva, s katerimi naj bi izvajale prenesene naloge (Šmidovnik 1995: 162). Te določbe so onemogočale vsak prenos državnih nalog na občine, in sicer zaradi nejasnosti samega postopka prenosa in nevarnosti kaosa v upravi, če bi soglasje za prenos posameznih pristojnosti dale le nekatere občine, druge pa ne (Šmidovnik 1999: 195). V bistvu se je to staro določbo o prenosu posameznih nalog iz državne pristojnosti razumelo po eni strani kot ureditev, ki državi onemogoča posege v avtonomno sfero lokalne skupnosti, po drugi strani pa je predstavljala nepremostljivo oviro za prenos državnih funkcij na občine. Slednje se je pokazalo tudi v praksi, saj slovenske občine niso dobile v svoj delokrog nobenih nalog iz državne pristojnosti (Haček 2003: 220).

Zelo pomemben je tudi prvi odstavek 140. člena URS, saj je določeno delovno področje občin »izredno ozko in prejudicira majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine« (Šmidovnik 1995: 161). Tudi Haček meni, da so pristojnosti v 140. členu zastavljene preozko, saj se mora lokalna samouprava ukvarjati z vsemi lokalnimi zadevami, torej tudi s takšnimi, ki ne zadevajo le njenih prebivalcev (Haček 2003: 220). Nekateri strokovnjaki (npr. Haček 2001: 245) menijo, da bi takšna ustavna ureditev, ki bi občinam poverila vse ali vsaj osnovne javne zadeve lokalnega pomena, omogočila, da bi občine primerno razširile svoje pristojnosti in tako utrdile položaj suverenih lokalnih samoupravnih enot. Vlaj ugotavlja, da gre v slovenski ureditvi za dokaj omejevalno ustavno opredelitev delovnega področja samoupravnih lokalnih skupnosti in da je, kar se tega tiče, ZLS nekoliko boljši, področni zakoni pa so pomanjkljivi (Vlaj 2004: 53). Tako se ocenjuje, da imajo slovenske občine med 300 in 400 nalog in pristojnosti, ki so določene v več kot 130 predpisih (Lavtar 2005: 140).

Občina na podlagi 21. člena ZLS samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina tako opravlja zlasti naslednje naloge:

- **upravlja občinsko premoženje;**

- omogoča **pogoje za gospodarski razvoj občine** in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje **prostorski razvoj**, v skladu 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 okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za **lokalne javne službe**;
- pospešuje **službe socialnega skrbstva**, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za **varstvo zraka, tal, vodnih virov**, za varstvo pred hrupom, za **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 za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje **razvoj športa in rekreacije**;
- pospešuje **kulturnoumetniško ustvarjalnost**, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja **lokalne javne ceste, javne poti**, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja **nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami**;
- organizira **komunalno-redarstveno službo** in skrbi za red v občini;
- 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**;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Po 21.a členu ZLS občina pridobiva tudi podatke, ki jih potrebuje za opravljanje nalog iz svoje pristojnosti, jih obdeluje ter opravlja statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe. Po 13. členu istega zakona se šteje, da je občina na svojem območju sposobna zadovoljevati potrebe in izpolnjevati določene naloge, če so zagotovljeni naslednji pogoji: popolna osnovna šola, primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje

odpadnih voda, oskrba z električno energijo), poštne storitve, knjižnica (splošna ali šolska) ter prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.<sup>6</sup>

V letu 2007 je prišlo do nove spremembe ZLS, in sicer 24. člena, ki je določal prenesene naloge občin. Ta sprememba je sledila spremembi drugega odstavka 140. člena URS, saj odpravlja "predhodno soglasje" občine, po katerem lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge). Spremenjeni člen tudi briše področja, na katerih bi bilo smiselno – zaradi večje racionalnosti in učinkovitosti – izvesti prenos posameznih nalog iz državne v občinsko pristojnost.<sup>7</sup>

Naloge in pristojnosti slovenskih lokalnih skupnosti pa so v največji meri določene v področni zakonodaji. Če se spomnimo podatka iz leta 2005, da bi naj slovenske občine imele od 300 do 400 nalog in pristojnosti, ki so določene v več kot 130 predpisih, lahko kaj hitro ugotovimo, da je bilo za zagotovitev preglednosti potrebno ustvariti katalog pristojnosti občin. Le-tega vodijo in dopolnjujejo pri Inštitutu za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Z novelo zakona leta 2005 sta bila dva pogoja za ustanovitev nove občine črtana (preskrba z življenjskimi potrebščinami in finančne storitve hranilnice ali banke).

<sup>7</sup> Spremenjeni 24. člen ZLS se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravljajo v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.

Z zakonom se lahko določi, da se opravljanje posameznih nalog iz prejšnjega odstavka prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino.« (Ur. l. RS, št. 60/2007).

<sup>8</sup> Katalog pristojnosti občin je dostopen na Lex Localis, <http://www.lex-localis.info/KatalogPristojnosti/SeznamMap.aspx?SectionID=999f3a8e-3a93-4cf1-a1f0-82780155d7e8> (julij 2007).

Tabela 5.1: Področja pristojnosti občin<sup>9</sup>

	Področje	Število zakonov, ki urejajo področje
1.	Državna ureditev RS	31
2.	Pravosodje	3
3.	Upravno pravo	12
4.	Civilno pravo	4
5.	Kazensko pravo	6
6.	Gospodarsko-pravna ureditev	8
7.	Javne finance	5
8.	Gospodarske dejavnosti	20
9.	Negospodarske dejavnosti	35
10.	Delovno pravo, zdravstveno in socialno varstvo	10
	Skupaj	134

Vir: Lex Localis <http://www.lex-localis.info/KatalogPristojnosti/SeznamMap.aspx?SectionID=999f3a8e-3a93-4cfl-alf0-82780155d7e8>.

Zgornja tabela prikazuje, na katerih področjih imajo slovenske občine pristojnosti in v koliko predpisih je pravno-formalno urejeno posamezno področje. Katalog pristojnosti slovenskih občin je razdeljen v deset vsebinskih sklopov: *državna ureditev RS* (ustavna ureditev, organi RS, lokalna samouprava), *pravosodje* (sodišča, državno tožilstvo, upravni spor), *upravno pravo* (osebna stanja, društva, inšpekcije, upravni postopek in upravne takse), *civilno pravo* (npr. stanovanjski zakon), *kazensko pravo* (kazniva dejanja, izvrševanje kazenskih sankcij, prekrški), *gospodarsko-pravna ureditev* (gospodarske družbe, finančni predpisi, varstvo konkurence), *javne finance* (javni prihodki, javni odhodki), *gospodarske dejavnosti* (energetika, gradbeništvo, promet, kmetijstvo, trgovina, gostinstvo), *negospodarske dejavnosti* (izobraževanje, kultura, šport, narava in okolje, urejanje prostora), *delovno pravo, zdravstveno in socialno varstvo* (delovna razmerja, zdravstveno varstvo, socialno varstvo in zavarovanje). Iz tabele sledi, da je največ zakonov, ki zavezujejo slovenske občine na področju negospodarskih dejavnosti. To je tudi povsem razumljivo, saj je občina že po definiciji pristojna za zadovoljevanje lokalnih potreb in komunalnih dejavnosti. Poleg tega pa v to področje spadajo tudi skrb za naravo in okolje ter urejanje prostora. Vlaj tako ugotavlja, da imajo občine največ nalog in pristojnosti pri varstvu okolja in gospodarskih javnih službah (preskrba z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje cest, javnih poti, zelenih površin, čiščenje komunalnih in odpadnih voda, javna snaga in čiščenje javnih

<sup>9</sup> Stanje na dan 31. julij 2007.

površin ipd.). Ocenjuje se, da to področje dejavnosti pomeni več kot 60 odstotkov dejavnosti lokalnih oblasti (Vlaj 2004: 208).

Pristojnosti občin so razdeljene na: pristojnosti občinskega sveta, pristojnosti župana, naloge in upravne pristojnosti občinske uprave, pristojnosti in naloge drugih organov oziroma teles v občini, ki jih določajo posamezni zakoni (prav tam: 207). V ZLS pa najdemo še pristojnosti nadzornega odbora, ki je najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

## 5.2 Naloge pokrajin

Pokrajine so širše lokalne samoupravne skupnosti, ki skrbijo za opravljanje zadev širšega lokalnega pomena. Pri pokrajini gre za širšo lokalno samoupravno skupnost, torej za vmesni prostor med temeljnimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi, tj. občinami na eni ter državo na drugi strani. V tem vmesnem prostoru nastajajo problemi (npr. gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo), ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena (Bačlija in Brezovšek 2006: 407). Keating pokrajine razume kot rezultat srečanja različnih konceptov prostora – teritorialnega, funkcionalnega in političnega prostora. V okviru funkcionalnega prostora ugotavlja, da je težko posploševati, katere funkcije so specifične pokrajinam, a vendarle meni, da imajo pokrajine pristojnosti na področju planiranja in načrtovanja (Keating 1998: 12–21). Virant med funkcije pokrajin prišteva:

- servisno funkcijo: v okviru te gre za zagotavljanje izvajanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb,
- gospodarjenje s premoženjem: pokrajina s svojimi sredstvi ustvarja grajeno javno dobro, (ne)gospodarsko infrastrukturo,
- funkcijo prostorskega planiranja: gre za urejanje namenske rabe prostora in razmeščanje dejavnosti v njem,
- pospeševalna (razvojna) funkcija: pokrajina s svojimi ukrepi pospešuje in usmerja razvoj na svojem območju,
- davčna funkcija: pokrajina ima izvorne vire prihodkov (tudi davke),
- regulativna funkcija: pokrajina s svojimi predpisi ureja javne zadeve pokrajinskega pomena (Virant 1999: 237–238).

Tudi pri pokrajinah obstaja delitev na izvorne in prenesene naloge. V sedanjem razvoju lokalne samouprave v Evropi je očitni trend prenašanja državnih nalog v izvorno pristojnost pokrajin in opuščanja delegiranja pristojnosti, kar je v skladu z načelom subsidiarnosti

(Bačlija in Brezovšek 2006: 407). Koncept izvirnih in prenesenih nalog je tako pri občinah kot tudi pokrajinah precej podoben, zato na tem mestu ni smiselno ponovno poglobljanje v to temo.

### 5.2.1 Slovenska zakonodaja o nalogah pokrajin

Na tem mestu je treba opozoriti, da v času nastajanja diplomskega dela, še ni bilo sprejete področne zakonodaje o pokrajinah. V maju 2007 je Vlada Republike Slovenije predstavila paket pokrajinskih zakonov,<sup>10</sup> o katerem bodo poslanci Državnega zbora RS razpravljali v jeseni leta 2007. Pokrajine so omenjene tudi v slovenski ustavi, tako da so ustavna kategorija. Sicer je do spremembe zakona v juniju 2007 področje pokrajin urejal ZLS, a so bili vsi členi o pokrajinah s to spremembo črtani.

Z ustavnim zakonom o spremembah 121., 138. in 143. člena URS (Ur. l. RS, št. 68/2006) je prišlo do spremembe 143. člena, ki v prvem odstavku določa: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena,« ter v tretjem: »Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva«. Vidimo, da URS bodočim pokrajinam določa izvajanje treh vrst nalog:

- lokalne zadeve širšega pomena,
- z zakonom določene zadeve regionalnega pomena,
- posamezne naloge iz državne pristojnosti.

Prvi dve vrsti nalog predstavljata izvorne naloge pokrajine, tretja vrsta pa je primer prenesenih nalog pokrajine. Naloge širšega lokalnega pomena bodo pokrajine izvajale samostojno kot svoje naloge v okviru svoje ustavne avtonomije (npr. komunalna infrastruktura in komunalne storitve, ki gredo čez meje ali zmogljivosti občin, pospeševanje gospodarstva in dejavnosti javnih služb lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin). Pogosto se te naloge ne izvajajo, ker po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca, ali pa jih izvajajo le mestne in nekatere večje občine. Zadeve regionalnega pomena bodo dane v pristojnost pokrajin z zakonom in predstavljajo naloge, ki izvirno pripadajo pokrajini kot nosilcu nalog regionalnega pomena, torej naloge, ki niso niti lokalnega niti državnega pomena (npr. prostorsko planiranje, skladni regionalni razvoj, varstvo okolja, promet in zveze itd.). Tretja vrsta nalog pa so prenesene naloge – to so naloge, ki jih bo pokrajina opravljala za državo, ker gre v bistvu za državne naloge (Šmidovnik 2004:16).

---

<sup>10</sup> Gre za predloge: Zakona o pokrajinah, Zakona o financiranju pokrajin in Zakona o volitvah v pokrajinah.

Predlog Zakona o pokrajinah (Zpok) v 12. členu natančneje določa lokalne zadeve širšega pomena, ki so zlasti naloge:

- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena in
- zagotavljanje z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin.

Delovna področja nalog (regionalnega pomena) pokrajine so v 13. členu opredeljena tako, da pokrajina:

- **Na področju regionalnega razvoja:** določa cilje regionalnega razvoja in zagotavlja skladen razvoj celotnega območja pokrajine ter zagotavlja koherentnost oblikovanja regionalnih razvojnih politik s Strategijo razvoja Slovenije, sprejema regionalni razvojni program in ukrepe za izvajanje regionalnega razvojnega programa;
- **Na področju okolja in prostora:** sprejema prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, sprejema stanovanjski program za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj in stanovanjskih stavb ter ustanovi pokrajinski stanovanjski sklad, izvaja zemljiško politiko regionalnega pomena, sprejema in izvaja programe varstva okolja, varstva naravnih vrednot in programe upravljanja voda za izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda ter sprejema ukrepe varstva narave;
- **Na področju prometa:** sprejme načrte razvoja prometnega sistema v pokrajini in izvaja programe ukrepov na področju cestnega prometa, gradi in vzdržuje pokrajinske ceste regionalnega pomena, določa prometno ureditev na pokrajinskih cestah in površinah za mirujoči promet pokrajinskega pomena, izvaja naloge preventive in vzgoje v cestnem prometu, ter ureja plovbo na celinskih vodah;
- **Na področju gospodarstva:** sprejema programe razvoja gospodarstva, načrtuje politiko spodbujanja razvoja turizma in zagotavlja izvajanje ukrepov za spodbujanje podjetništva in turizma, sprejema energetske koncepte pokrajine, koordinira lokalne energetske koncepte in izvaja programe uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;
- **Na področju kmetijstva:** sodeluje pri načrtovanju strukturne kmetijske politike in izvaja ukrepe državnih pomoči regionalnega pomena ter sodeluje pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva;
- **Na področju visokega šolstva in razvoja:** sprejema programe razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena;
- **Na področju vzgoje in izobraževanja ter športa:** sprejema in izvaja regionalne programe razvoja šolstva in športa ter na posameznih področjih vzgoje in izobraževanja ter športa določa izvajalce programov, ustanavlja in financira vzgojne izobraževalne zavode ter zavode s področja športa;
- **Na področju zdravja:** sprejema in izvaja program zdravstvenega varstva, ustanavlja regionalne javne bolnišnice in zagotavlja njihove mreže na območju pokrajine, sprejema programe na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne rehabilitacije, zagotavlja izvajanje ukrepov na področju javnega

zdravja, usklajuje nujno medicinsko pomoč, zagotavlja izvajanje specialističnega zdravljenja, ustanovi svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo;

- **Na področju dela, družine in socialnega varstva:** načrtuje in organizira socialnovarstvene storitve in programe s področja dela, družine in socialnega varstva, in sicer: socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstvo, vodenje in zaposlitev pod posebnimi pogoji, organizira varstvo otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter zagotavlja svetovanje in organiziranje pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti, storilcem kaznivih dejanj; skupaj z državo soustanovi center za socialno delo in zagotavlja dejavnost centrov za socialno delo na svojem območju ter zagotavlja pravico do izbire družinskega pomočnika;
- **Na področju kulture:** sprejema program razvoja kulturnih dejavnosti in izvaja ukrepe za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavlja naloge območnih knjižnic, regionalne naloge sklada za kulturne dejavnosti in ustanavlja javne zavode na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov);
- **Na področju zaščite in reševanja:** sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja, usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe, določa posebne ukrepe varstva pred požarom ter razglša povečano požarno ogroženost in zagotavlja prenos opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu med povečano požarno ogroženostjo in ob velikih požarih, organizira, opremlja in vodi sile za zaščito, ocenjuje ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtuje izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjuje škodo, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, sprejme z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami.

V 14. členu predloga Zpok pa se določajo tudi prenesene državne naloge, ki jih pokrajina izvršuje in opravlja:

- naloge iz državne pristojnosti, ki se določijo z zakonom, in se nanašajo na: a) upravne naloge s področja gospodarstva, turizma in gostinstva, kmetijstva, razlastitev in služnost v javnem interesu, upravna dovoljenja za poseganje v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov ter vodenje registrov na stanovanjskem področju; b) naloge gradbenih inšpektorjev; ter c) naloge inšpekcijskega nadzora na področju cest, ki jim zakon, ki ureja javne ceste, daje regionalni pomen;
- naloge, ki jih izvršujejo upravne enote na njenem območju, in druge naloge iz državne pristojnosti, ki ji jih z zakonom prenese država v izvrševanje.

Poleg teh treh vrst nalog pokrajin se je v predlogu zakona o pokrajinah iz leta 1998, ki ga je pripravila Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, predvideval še četrti sklop nalog, ki pa ga v predlogu zakona o pokrajinah iz leta 2007 ni več. Šlo naj bi za prenesene občinske



zadeve, pri katerih bi pokrajina opravljala tudi naloge, ki bi jih nanje prenesle občine na njenem območju. Šlo naj bi za naloge takšne narave, ki se opravljajo za več občin (npr. skrb za komunalna odlagališča, oskrba s pitno vodo itd.). Pri tem je obstajala možnost, da bi nekatere občine želele prenesti posamezno nalogo, druge pa ne (Prašnikar 2004a: 47). Če bi se ugotovilo, da nekatere naloge, ki so sedaj v pristojnosti občine, presegajo pojem lokalne zadeve iz URS (da gre v resnici za zadeve pokrajinskega pomena) in da so sedanje občine za opravljanje nekaterih nalog premajhne ali prešibke, potem bi se takšne naloge lahko prenesle na pokrajino (Virant 1999: 236).

Vlaj opozarja, da bi bilo za določitev samoupravnega delokroga pokrajin treba izvesti obsežno zakonodajno reformo. Novelirati bi bilo potrebno številne področne zakone, kar pa bi se moralo zgoditi še pred ustanovitvijo pokrajin, saj bi v nasprotnem primeru dobili "prazne pokrajine" (Vlaj 2001: 344).

### 5.2.2 Pokrajina kot dvoživka

V času oblikovanja predlogov o ustanovitvi pokrajin in reorganizaciji strukture državne uprave se je pogosto govorilo o pokrajini kot o dvoživki. To pomeni, da bi pokrajina poleg izvornih nalog opravljala tudi naloge državne uprave, ki naj bi bile nanjo prenesene iz obstoječih upravnih enot (UE). Zato naj bi bila samoupravna le, v kolikor bi izvajala svoje izvorne naloge, pri opravljanju prenesenih nalog državne uprave pa bi bila pod večjim državnim nadzorstvom (Šmidovnik 2002: 4).

Pri formiranju pokrajine kot dvoživke se strokovnjaki delijo v dva tabora, *pro et contra*. Razlogi za dvoživko se v glavnem skrivajo v racionalizaciji stroškov oz. državnemu proračunu bolj prijazne javne porabe. V skladu s tem pogledom bi bilo v Sloveniji nesmiselno na enakem ozemlju imeti dva upravna sistema (enega državnega in enega lokalnega), ker že obstajajo decentralizirane enote državne uprave na lokalni ravni. Obstajata vsaj dva razloga, da pokrajine prevzamejo opravljanje vseh nalog UE. Prvi leži v neracionalnosti, saj bi imeli dva upravna sistema, kar bi pomenilo večje breme za javno porabo, po drugem pa bi tak dvotirni sistem<sup>11</sup> izhajal iz nerazumevanja bistva upravnega procesa, ki mora biti enovit (Pirnath 1999: 244). S pojavom dvoživk bi se ustvarilo načelo enotnosti izvrševanja celotne

---

<sup>11</sup> Enotirni upravni sistem pomeni, da državna uprava nima posebnih teritorialnih enot, temveč naloge državne uprave na terenu opravljajo kar izvršilni organi lokalnih skupnosti (Virant 2002: 177). Na drugi strani pa dvotirni upravni sistem pomeni, da ima država v lokalnih enotah svoje lokalne državne upravne organe za opravljanje nalog državne uprave na lokalnem nivoju, svoje upravne organe pa ima tudi vsaka samoupravna lokalna skupnost (Grafenauer 2000: 79). Pri tem sistemu vzporedno obstajajo dvojne teritorialne enote: državne in lokalne, ki delujejo povsem ločeno ene od drugih (Vlaj 2001: 56).

javne uprave na območju posameznih teritorialnih skupnosti, poleg tega pa bi se pojavile večje možnosti za sodelovanje državljanov z oblastmi in za upoštevanje lokalnih razmer (Vlaj 2001: 350). Na drugi strani pa imamo nasprotnike dvoživk. Njihov glavni argument leži v ustavni določbi, da je po ustavi pokrajina širša samoupravna lokalna skupnost in ne enota državne uprave. Argumente proti lahko strnemo v naslednje točke:

- Pokrajine bi morale biti povsem avtonomne lokalne skupnosti z vsemi elementi samouprave v celotnem svojem organizmu, hkrati bi morale imeti možnost, da v prvi vrsti izvajajo svoje originalne naloge na komunalnem in regionalnem področju.
- Takojšen prenos vseh nalog iz UE na pokrajine bi predstavljal velik riziko za državo in za pokrajine. Država ne bi imela nobene garancije, da bi se iste naloge opravljale z enako zanesljivostjo in strokovnostjo.
- Prišlo bi do okrnitve samoupravnega statusa pokrajin in do neskladja z nekaterimi določbami MELLIS.
- Dvoživke odmirajo celo v državah (v Nemčiji, Franciji), kjer so nastale in kjer imajo svojo utemeljitev v zgodovinskem razvoju in nacionalni tradiciji (Šmidovnik 2002: 5).

Z ustanovitvijo pokrajin pa bo prišlo do sprememb tudi pri organiziranju UE. Zakon o državni upravi (ZDU) v svojem 82. členu določa, da se ob konstituiranju pokrajin (oz. najkasneje dve leti po tem) teritorialna organizacija državne uprave uskladi s teritorialno organizacijo lokalne samouprave. To verjetno pomeni, da se bo število UE (danes jih je 58) uskladilo s številom pokrajin, ne pomeni pa, da bo prišlo do ukinitve teh enot, ki so nastale kot nadomestek za komune. Vsekakor bo prišlo do prenosa nalog na pokrajine, ki bo moral biti izveden premišljeno, obseg nalog pa usklajen z zmožnostmi pokrajin. Šmidovnik opozarja, da pokrajina kot samoupravna lokalna skupnost lahko prevzame del državnih nalog, ne more pa postati univerzalni izvajalec nalog državne uprave na terenu. To bi namreč prineslo najmanj dve negativni posledici: pokrajino bi breme državnih nalog zadušilo v njeni osnovni vlogi kot samoupravni lokalni skupnosti, država pa bi izgubila možnost neposrednega vplivanja na uresničevanje tistih svojih nalog, pri katerih je potreben tak vpliv (Šmidovnik, 2004: 18). Ministrstva bodo po prenosu nalog na pokrajine imela manjši nadzor nad izvajanjem prenesenih upravnih nalog, saj »v razmerju do pokrajine tako močan vpliv nadrejenosti in podrejenosti, kot ga imajo do upravnih enot, ni mogoč« (Pirnat 1999: 248).

### 5.3 Vpliv teritorialnega elementa na določitev obsega nalog

Na določitev obsega nalog samoupravnih lokalnih skupnosti ima nedvomno velik vpliv teritorialni element lokalne samouprave. V bistvu se funkcionalni in teritorialni element povezujeta in sta medsebojno odvisna. Po eni strani gre za vprašanje velikosti teritorija, ki ga pokriva določena lokalna skupnost, po drugi strani pa za vprašanje števila prebivalcev, ki prebivajo na ozemlju lokalne skupnosti. Ponavadi gre pri določitvi velikosti lokalne skupnosti prav za kombinacijo teh dveh merljivih kriterijev – velikosti teritorija in števila prebivalcev (Grafenauer 2000: 52). Obe merili sta pomembni, vendar se pogosteje uporablja merilo števila prebivalcev v občini oz. pokrajini. Problem velikosti občine je sestavljen iz problema istočasne zadovoljitve dvojega: po eni strani ohranitve krajevne povezanosti, po drugi pa zagotavljanje možnosti ekonomičnega delovanja (prav tam). Kot pravita Humes in Martin (v Šmidovnik 1994: 18): »Občine morajo biti dovolj velike, da imajo ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti tudi dovolj majhne, da bi lahko ohranile ozračje skupnosti, v kateri vsak posameznik lahko občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti.« Če je občina prevelika, se izgubi občutek pripadnosti in povezanosti, če pa je premajhna, pa opravlja le malo število nezahtevnih funkcij. Pojavljata se dve teoriji, ki dajeta poudarek diametralno nasprotnima prioritetama. Prva je reformistična teorija, ki zagovarja večje občine z naslednjimi argumenti: ekonomija obsega za številne lokalne službe (mejni stroški so nižji pri večjih enotah); manjše enote povzročajo stroške prelivanja; večje lokalne skupnosti lahko zagotovijo več funkcij, kar se lahko izrazi v višjem javnem interesu in participaciji v lokalni politiki; teritorialno združevanje ustvarja več prostora za interesne skupine in pluralno družbo; večja je možnost za močno civilno družbo; omogoča se lokalni gospodarski razvoj. Druga teorija je poistovetena z geslom "majhno je lepo" in se utemeljuje: stiki med svetniki in državljani so v majhnih enotah tesnejši, politiki pa so do prebivalcev svoje skupnosti bolj odgovorni; prebivalci lahko "volijo z nogami"<sup>12</sup>; majhne enote so bolj enotne in načrte, katerim daje prednost večina prebivalstva, je moč lažje izpeljati; več je politične participacije; manj je birokracije; pojavlja se tekmovanje med lokalnimi oblastmi za prihod kapitala; vzpodbuja se poskuse in inovacije (Swianiewicz 2002: 8–11).

---

<sup>12</sup> Prebivalci izbirajo svoje mesto prebivanja glede na razmerje med davki in zagotovljenimi javnimi službami. Richard in Peggy Musgrave ta pojav razlagata takole: »Če izhajamo iz predpostavke, da vsaka skupnost določa stroške javnih storitev, potem bodo posamezniki v svojem lastnem interesu izbrali skupnosti, ki ustrezajo njihovim osebnim preferencam. Tisti, ki jim je všeč šport, bodo raje živeli s tistimi, ki so pripravljene prispevati za igrišča. Tisti, ki imajo radi glasbo, se bodo pridružili ostalim, ki sodelujejo pri gradnji koncertne dvorane itn. Vsaka skupnost bo tako izvajala svoje lastne interese in njihove preference bodo tako zadovoljene. Zaradi upoštevanja različnih dejavnikov (npr. možnosti za zaposlitev, stanovanje) je hipoteza glasovanja z nogami nekoliko nerealistična« (Musgrave in Musgrave 1985: 509–510).

V Sloveniji imamo vsaka štiri leta vsaj eno občino več, poleg tega pa so slovenske občine čedalje manjše. V primerjavi z nekaterimi evropskimi državami<sup>13</sup> v Sloveniji niti nimamo tako zelo majhnih občin, kar se tiče povprečnega števila prebivalcev (9.500 prebivalcev), vendar pa Brezovšek opozarja na velik problem – nadaljnje drobljenje občin, ki ni v skladu z evropskim trendom (Brezovšek 2005b: 74). V drugih evropskih državah je po drugi svetovni vojni prihajalo predvsem do zmanjševanja števila občin s procesi medsebojnega združevanja, saj so se pogoji in način življenja od takrat, ko so nastale občine, bistveno spremenili.<sup>14</sup> Novo obdobje je prineslo nove potrebe prebivalstva, katerih zadovoljevanje je preseгло zmožnosti majhnih občin ter zahtevalo nekoliko večje ozemeljske skupnosti. Očitno to spoznanje še ni prodrlo na slovenska tla, saj je bilo ob vzpostavitvi občinske mreže ustanovljenih 147 občin, v letu 1998 se je ustanovilo še 45 novih, v letu 2002 še ena nova, pred kratkim (v letu 2006) pa je bilo v mrežo dodanih še 17 občin – danes imamo v Sloveniji skupno 210 občin. Skrb, ki se poraja ob vsakokratnem ustanavljanju novih občin, je, da se »posamezne lokalne strukture ukvarjajo predvsem same s sabo, država pa se vse bolj centralizira, saj na nestabilni strukturi občin ne more graditi niti ideje prenosa posameznih nalog niti stabilnega financiranja, temelječega na predpisanih izvernih virih« (prav tam).

Tabela 5.3.1: Pregled števila občin po številu prebivalcev

Število prebivalcev	Število občin	% od vseh
Do 1000	6	2,86
1.001–5.000	106	50,48
5.001–10.000	47	22,38
10.001–50.000	48	22,86
50.001–100.000	1	0,48
Nad 100.000	2	0,95
SKUPAJ	210	100 %

Vir: Klasifikacija, narejena na podlagi podatkov iz Milenković (2007).

<sup>13</sup> Izbranih je bilo 22 evropskih držav: Albanija, Anglija in Wales, Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Makedonija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska.

<sup>14</sup> Skoraj vse države v Zahodni in Severni Evropi so v drugi polovici dvajsetega stoletja preko nacionalnih vlad zmanjšale število občin. Več kot tri četrtine lokalnih oblasti je bilo ukinjenih na Švedskem, Danskem (pred približno 40 leti) in v Združenem Kraljestvu (pred 20 leti), kar je glede na evropske standarde povzročilo nastanek velikih lokalnih skupnosti. Zmanjšanje je bilo nekoliko bolj skromno v Franciji in Švici, Italija pa je celo povečala število lokalnih skupnosti. V zadnjih petnajstih letih pa je v Vzhodni Evropi prišlo do velikega povečanja števila lokalnih skupnosti (na Madžarskem, Hrvaškem in Češkem) (Fox in Gurley 2006).

Kot vidimo v Tabeli 5.3.1, je že več kot polovica slovenskih občin manjših od pogoja, ki je postavljen v ZLS.<sup>15</sup> Drugi in tretji rang sta medsebojno uravnotežena, občine z nad 50.000 prebivalci pa so v Sloveniji le tri. Vidimo lahko, da so slovenske občine po številu prebivalcev med seboj le težko primerljive. V procesu ustanavljanja novih občin v letu 2006 se je ustanovilo sedemnajst novih občin, katerih zanimiva in niti ne tako presenetljiva skupna lastnost je, da imajo prav vse manj kot 5.000 prebivalcev (v povprečju 2806 prebivalca na občino). Ne samo da smo v Sloveniji na novo dobili veliko povsem novih majhnih občin, ampak so se – kot logična posledica izločitve dela stare občine v novo – zmanjšale tudi stare občine. Tako smo v Sloveniji z nastankom novih občin dobili celo več kot sedemnajst novih majhnih občin. Problem pa leži tudi v tem, da se večina majhnih občin nahaja v vzhodnem delu Slovenije oz. na območjih, ki že sicer zaostajajo v razvoju (glej Prilogo A). Malce cinično bi lahko rekli, da slovenske občine vsaka štiri leta z nadaljnjim drobljenjem postajajo čedalje bolj med seboj primerljive.

Vendar to, da je bilo v Sloveniji oblikovanih tako veliko število (pre)majhnih občin, niti ni tako zelo problematično – čeprav se zavedamo, da imajo prav majhne občine pogosto težave pri pridobivanju virov za nemoteno delovanje. Glavna težava slovenskih občin in celotne lokalne samouprave leži v nespoštovanju načela o medsebojni primerljivosti enot lokalne samouprave. Tako imajo slovenske občine formalno resda enake naloge, vendar je njihova zmožnost za uresničevanje izvirnih in morebitnih prenesenih nalog neprimerljiva (prim. Ribičič 1999: 200; Haček 2001: 251). Tako se velike občine čutijo zmožne in sposobne izvajati še več nalog, a do prenosa ne pride, ker imajo majhne občine težave z izvajanjem že obstoječih nalog. »Stvarni obseg dejavnosti je v vsakem primeru močno odvisen od velikosti občine« (Brezovšek 2005: 81). Vlaj govori o »minimalni življenjski velikosti občin«, ki izhaja iz dejstva, da zelo majhne občine ne razpolagajo s sredstvi, ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb (Vlaj 2004: 261). Na splošno je koncentracija virov (kadrovskih, finančnih, materialnih, organizacijskih ...) v manjši skupnosti nezadostna za opravljanje vseh nalog, ki jih imajo sodobne občine. Vlaj je ugotovil, da so občine z manj kot 3.000 prebivalci »problematične glede organizacije in delovanja občinske uprave, javnih služb in sploh opravljanja nalog, ki jim jih nalagajo posamezni področni zakoni«, medtem ko imajo na drugi strani občine z od 15.000 do 30.000 prebivalci »močno upravo, ki pa ni vedno učinkovito organizirana« (prav tam: 267, 269). Tako je popolnoma jasno, da občini z npr. 3.000 in 30.000 prebivalci razen temeljnega skupnega cilja nimata nobene druge skupne lastnosti.

---

<sup>15</sup> ZLS v 13.a členu določa, da ima občina najmanj 5.000 prebivalcev oz. tudi manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev, če za to obstajajo geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi.

Eden od glavnih razlogov za ustanavljanje tako velikega števila občin, ki nimajo ekonomske moči niti ekonomsko-racionalne razlage za obstoj, je ležal tudi v izračunu primerne porabe, ki je bil bistveno bolj ugoden za manjše občine, z manjšim številom prebivalstva (Oplotnik in Križanič 2002: 15).

Načelo "večja lokalna skupnost, večje pristojnosti" velja tudi pri pokrajinah. Pri opredeljevanju pristojnosti bodočih pokrajin je treba izhajati iz njihovega števila in velikosti. Velike pokrajine pomenijo priložnost za prenos pomembnega dela nalog z države, hkrati pa zmanjšujejo smiselnost prenosa nalog, ki so danes v pristojnosti občine. Na manjše pokrajine pa bi lahko prenesli več nalog, ki jih danes opravljajo občine (Vlaj 2001: 346). Z velikimi pokrajinami se zajame večji teritorij in z njim tudi večje število prebivalcev, kar pomeni večjo kadrovske, finančne, ekonomske sposobnosti pokrajine. Tudi pri pokrajinah se z velikostjo širi bazen resursov, poleg tega pa je pokrajina še v veliko večji meri kot občina možen nosilec decentralizacije v državi. V obdobju, ko se Sloveniji v bližnji prihodnosti obeta vpeljava drugega nivoja lokalne samouprave, se zastavlja logično vprašanje: Koliko pokrajin naj se ustanovi? Pri tem je treba upoštevati, da je morebitne naloge, ki bi jih država prenesla na pokrajine, mogoče izvajati le v ustrezno velikih pokrajinah, ki bodo ustrezno strokovno podprte, dovolj avtonomne in hkrati gospodarsko in finančno dovolj močne. Kar se tiče izvajanja državnih nalog, stroka meni, da bi bilo že število nad osem pokrajin (kar pomeni, da bi imela vsaj ena od njih manj kot 100.000 prebivalcev) problematično. Če pa govorimo le o gospodarskih kazalnikih pa vsako število nad šest pomeni gospodarsko šibke pokrajine (Prašnikar 2004a: 49). Pri določitvi števila pokrajin v Sloveniji bodo slej kot prej prevladali politični interesi nad strokovnimi argumenti.<sup>16</sup> Zaključimo lahko z mislijo profesorja Šmidovnika: »Velika stopnja decentralizacije državnih nalog, navzdol na regije in na lokalne skupnosti, zahteva velike občine in velike širše lokalne skupnosti« (Šmidovnik 1995: 81).

---

<sup>16</sup> Vlada RS se nagiba k ustanovitvi štirinajstih pokrajin, kar naj bi odražalo "politično realnost", hkrati pa so predlagane pokrajine narejene na podlagi obstoječe teritorialne razdelitve, saj imamo v Sloveniji štirinajst t. i. razvojnih statističnih regij.

## 6. FINANČNO-MATERIALNI ELEMENT LOKALNE SAMOUPRAVE

S finančno-materialno komponento lokalne samouprave se zagotavljajo materialni in finančni pogoji za obstoj lokalnih skupnosti. Gre za verjetno najpomembnejšo komponento, saj se skozi njo ustvarjajo pogoji za finančno samostojnost lokalnih skupnosti in možnosti za njihov razvoj ter višjo kvaliteto bivanja članov posamezne lokalne skupnosti. Za nemoteno delovanje lokalnih skupnosti in njihov obstoj je treba zagotoviti primerna finančna sredstva za njihovo funkcioniranje. Premoženje lokalnih skupnosti se deli na finančno (denar, pravice, kapitalske naložbe) in stvarno premoženje (premičnine in nepremičnine) (Milunovič 2004a: 74). V nadaljevanju se bomo posvetili predvsem finančnemu premoženju lokalnih skupnosti.

### 6.1 Javne finance

Za nemoteno delovanje javnega sektorja je treba poskrbeti za čim bolj uravnoteženo razmerje med javnofinančnimi prihodki in odhodki. S samim pojmom javnih financ razumemo »finančno funkcijo države in drugih javnopravnih oseb, katerih cilj je zagotoviti zadostna sredstva za financiranje javnih izdatkov« (Brezovnik in Oplotnik 2003: 43). Javne finance opravljajo tri osnovne funkcije:

- Alokacijo finančnih virov. Skozi ta proces se ne opravlja samo razdelitve resursov na produkcijo javnih in zasebnih dobrin, temveč se odloča tudi o alokaciji znotraj javnih dobrin.
- Prerazdelitev dohodka. S to funkcijo se prerazdelita dohodek in bogastvo v skladu s tem, kar družba pojmuje za pošteno in pravično prerazdelitev.
- Stabilizacija gospodarstva. Proračun postane sredstvo zagotavljanja visoke ravni zaposlenosti, razumne ravni stabilnosti cen in primerne stopnje ekonomske rasti za vplivanje na trgovino in plačilna razmerja (Musgrave in Musgrave 1985: 6).

Obstaja še četrta funkcija, ki pa dejansko ni samostojna, temveč bi jo lahko uvrstili v alokacijsko funkcijo. Gre za regulatorno funkcijo, s katero država zagotavlja in skrbi za institucije in pravni red, ki so potrebni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja (prim. Stanovnik 2002; Ferfila 2002). Od vseh treh oz. štirih funkcij javnih financ je za lokalne skupnosti najbolj primerna alokacijska funkcija finančnih virov in javnih dobrin oz. na tem področju je lahko učinek decentralizacije največji (Kranjec 2003: 203).

Tudi prihodki in odhodki lokalnih oblasti spadajo v sistem javnih financ. Buchanan meni, da morajo biti izpolnjeni trije kriteriji za uspešne lokalne finance:

- vertikalna alokacija virov naj bo v korelaciji z alokacijo funkcij,
- večina potrebnih virov lokalnih oblasti naj prihaja iz lastnih virov (fiskalna avtonomija), saj to povečuje odgovornost lokalnih oblasti in vzpodbuja interes za optimalno izkoriščanje lokalnih potencialov,
- sistem izravnave naj bo nastavljen tako, da omogoča vsaj minimalni standard oz. dostop do javnih storitev vsem regijam (Buchanan v Oplotnik 2004: 84).

## 6.2 Fiskalna decentralizacija in finančna avtonomija

Sočasno s prenosom nalog iz države na lokalne skupnosti in v skladu z načelom subsidiarnosti, bi se morala na lokalno raven prenesti tudi sorazmerna dela finančne oz. davčne moči. Finančna sredstva, ki pripadajo lokalnim skupnostim, morajo biti – v skladu z načelom koneksitete – določena ob istem času kot njihove pristojnosti. S tem se lokalne skupnosti izognejo tveganju, da ostanejo brez finančnih sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon (Vlaj 2004: 213). Tako kot lokalne skupnosti pridobijo določeno mero samoupravnosti nasproti države, tako bi morale uživati tudi določeno mero finančne in fiskalne suverenosti na svojem ozemlju. Namreč, država lahko preko financiranja lokalnih skupnosti ogrozi njihovo avtonomnost in samostojnost, saj »vsaka finančna odvisnost od kogar koli pač pomeni konec samoupravnosti« (Haček 2001: 249). S stališča fiskalne teorije je smisel oblikovanja lokalnih upravnih (in fiskalnih) enot v približevanju družbene izbire lokalnim preferencam po javnih dobrinah (Kranjec 2003: 203) in doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, kot če decentralizacije ne bi bilo (Oplotnik 2003: 3). Pri dodeljevanju finančnih instrumentov nižjim ravnam države pa je potrebna določena previdnost, saj lahko neustrezna dodelitev teh instrumentov zmanjša tako učinkovitost, enakost kot makroekonomsko vzdržnost decentraliziranega fiskalnega napajanja (Bole in Jere 2005: 95).

»Finančna avtonomija lokalnih oblasti pomeni raven lastnih sredstev, ki je primerna njihovim pristojnostim, kot jih določajo ustava in zakoni« (Oplotnik 2004a: 54). Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata ustava in zakon. Po Jelčiču se finančna (davčna) suverenost lahko deli na:

- pravico določanja davčnih virov in vrste davščin,
- pravico razpolaganja z vsemi javnimi prihodki oz. z delom javnih prihodkov,



- pravica odmere in pobiranja davkov določene lokalne skupnosti (Jelčič v Brezovnik in Oplotnik 2003: 54).

### 6.3 Viri financiranja

Svet Evrope se je pri sprejemu MELLIS zavedal pomembnosti finančnih virov za delovanje lokalnih skupnosti, saj je 9. člen, ki določa finančne vire lokalnih oblasti, najboljše v celotni listini. Ta člen določa, da morajo biti lokalne oblasti upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, katerih vsaj del izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino lahko v okviru zakona določajo same. Poleg lastnih virov pa je v listini določeno, da imajo lokalne oblasti možnosti tudi do prejema finančne izravnave in subvencij oz. dotacij ter do najemanja kreditov. Princip financiranja lokalnih skupnosti izhaja iz dveh možnih idealno-tipskih modelov, ki pa se praktično nikjer ne pojavljata v čisti obliki. Pri prvem gre za financiranje nalog lokalnih skupnosti izključno z lastnimi sredstvi, v drugem modelu pa se naloge financirajo izključno na podlagi pooblastila in na osnovi načela povračila stroškov, ki jih zagotavljajo višji nivoji oblasti. V drugem modelu je lokalna skupnost samo transmisija za prerazdeljevanje državnega denarja, pri prvem pa naj bi šlo za odprto izražanje lokalnih preferenc, ki bi jih prebivalci uresničevali z lastnimi sredstvi (Kranjec 2003: 208).

Viri financiranja enot lokalne samouprave se v splošnem delijo na: a) davčne prihodke (ti so lahko popolnoma lastni davki lokalnih skupnosti, deljeni davki z državo ali odstopljeni davki), b) nedavčni viri (takse, nadomestila, pristojbine), c) transferji iz drugih nivojev upravljanja (subvencije, finančne izravnave), d) zadolževanje (Oplotnik in Križanič 2002: 36). »Idealno bi bilo, če bi lahko oblikovali takšne lokalne skupnosti (pokrajine, občine) in njim dodeljeno vertikalno davčno strukturo, ki bi bile v celoti sposobne z lastnimi finančnimi viri pokrivati svoje potrebe (tj. brez premeščanja sredstev iz državnega proračuna). Teoretično se takšnemu modelu financiranja približamo takrat, ko se izdatki lokalnih skupnosti v kar največji možni meri ujemajo z lastnimi prihodki lokalnih skupnosti« (Brezovnik in Oplotnik 2003: 114).

#### 6.3.1 Davčni viri

Davki na lokalnem nivoju so potrebni predvsem za alokacijsko funkcijo javnih financ – za zadovoljevanje potreb po lokalnih javnih dobrinah oz. za zagotavljanje ustreznega obsega javne porabe na lokalnem nivoju (Kranjec 2003: 205). Lokalni davki so ena od značilnosti

neodvisnosti lokalne skupnosti in simbolizirajo avtonomijo lokalnih predstavniških teles, ki so jih izvolili prebivalci (Vlaj 2001: 321). Lokalne skupnosti imajo pri predpisovanju lokalnih davkov ozek manevrski prostor. Za lokalne skupnosti je primeren predvsem davek na premoženje in nepremičnine ter zemljo. Ti produkcijski faktorji so namreč nemobilni in se težko "preselijo" v drugo lokalno skupnost, kjer je takšen davek nižji. Pri uvajanju lokalnih davkov na dobičke podjetij in na porabo prebivalstva bi se lokalne skupnosti hitro soočile z odlivom podjetij in prebivalstva s svojega ozemlja (Kranjec 2003: 210). Brezovnik in Oplotnik pri davkih na premoženje zaznavata dve veliki prednosti, ki jih imajo omenjeni davki za financiranje lokalnih skupnosti. Prvič, davčni predmet je statičen (dajatve so dokaj stabilne in predvidljive, zato je vedno jasno, katera lokalna skupnost je upravičena do posameznega vira), in drugič, stroški administriranja te vrste dajatev so bistveno nižji kot v primeru davkov na dohodek (Brezovnik in Oplotnik 2003: 131). Po Oplotnikovem mnenju so najpomembnejši kriteriji ustreznega lokalnega davka: enakomerna porazdeljenost geografske baze, jasno oprijemljiv predmet obdavčitve (z vidika pobiranja), primerna stopnja razpoznavnosti davka (višja stopnja razpoznavnosti davka pripomore k višji stopnji odgovornosti lokalnih oblasti in zainteresiranosti za učinkovito administracijo), relativna nemobilnost davčne osnove, preprostost lokalne davčne strukture (Oplotnik 2004b: 84).

»Poleg tega je pomembno, da so lastni davčni prihodki lokalnih oblasti resnično lastni, ne pa da so lastni le po definiciji. Tako so primeri, ko je lasten davčen vir všteti kar fiksni del deljenega davka, ki ga lokalne oblasti dobijo od države. Slednjega še zdaleč ne moremo šteti za lokalni davek, saj lokalne oblasti nimajo nobene diskrecijske pravice odločanja ne o predmetu ne o stopnji obdavčitve« (Oplotnik 2004a: 58).

### 6.3.2 Nedavčni viri

Med nedavčne vire prihodkov lokalnih skupnosti se uvrščajo zelo raznolike oblike prihodkov, ki pa jih lahko razdelimo v štiri skupine:

- pristojbine, globe in prihodki organov (sem spadajo tudi naročnine, vstopnine ipd.),
- poslovni prihodki (prihodki od javne lastnine, javnih monopolov in naložb),
- drugi nedavčni prihodki (darila, lokalne takse),
- izkupički od prodanega premoženja (prihodki od zemljišč in stavb, katerih lastnica je lokalna skupnost) (Šmidovnik 1995: 136).

Nedavčni prihodki dopuščajo večjo avtonomijo, nadomestila in pristojbine pa se razlikujejo od ene do druge lokalne uprave, saj je njihova višina odvisna od velikosti lokalne skupnosti in

sposobnosti njenih prebivalcev, da jih plačajo. Najpomembnejši vir teh prihodkov je nadomestilo za koriščenje zgradb in zemljišč. Za občine pa so prav tako zelo pomembni ostali prihodki (prodaja premoženja, zakupnine in stavbni skladi), saj so edini prihodki, ki jih občine lahko porabijo resnično samostojno (Ploštajner 2003: 30).

### 6.3.3 Transferji in dotacije

Lokalne skupnosti lahko iz državnega proračuna prejemajo tudi transferna sredstva. Med finančne transferje prištevamo vsa nepovratna sredstva, ki jih lokalne skupnosti prejemajo od države v obliki subvencij ali dohodkovnih izravnav. V teoriji se je pojavilo razlikovanje med horizontalnimi in vertikalnimi finančnimi izravnavami. S pojmom horizontalne finančne izravnave označujemo urejanje finančnih razmerij med enotami iste ravni (med občinami, pokrajinami), pri vertikalni finančni izravnavi pa razumemo urejanje finančnih razmerij med ožjimi in širšimi javnopravnimi telesi (med lokalnimi skupnostmi in državo) (Brezovnik in Oplotnik 2003: 60). Ločimo pa tudi splošne in namenske dotacije. Prve se dodeljujejo po predpisanih formulah, druge pa so namenjene za financiranje posameznih vrst nalog ali pa posameznih projektov. Pri prvih je nadzor nad porabo sredstev večji, saj je »razumljivo in utemeljeno«, da država predpiše namene porabe sredstev, ki jih odobri lokalnim skupnostim za točno odločene namene (Milunovič 2005: 110). Pri razporejanju splošnih dotacij za opravljanje izvirnih nalog lokalnih skupnosti bi morala država le-tem dopustiti možnost samostojnega razporejanja teh prihodkov. Finančne izravnave lokalne skupnosti prejemajo za:

- opravljanje nujnih nalog,
- financiranje opravljanja prenesenih nalog,
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima država poseben interes za njen razvoj,
- izravnavo z investicijskim vložkom v komunalne naprave (Kranjec 2003: 212).

»Finančne izravnave predstavljajo poseben institucionalni aranžma delitve javnih prejemkov in javnih izdatkov med višjimi in nižjimi političnoteritorialnimi enotami. V federativno urejenih državah se finančne izravnave vzpostavljajo med zvezno državo in federalnimi enotami, znotraj federalnih enot pa med njimi in lokalnimi oblastmi. V unitarnih državah pa se finančne izravnave vzpostavljajo med centralnimi in lokalnimi oblastmi« (Brezovnik in Oplotnik 2003: 47).

#### 6.3.4 Zadolževanje

Po MELLIS morajo imeti lokalne skupnosti tudi pravico do najemanja kreditov. Po Zakonu o javnih financah (ZJF) je zadolževanje definirano kot: črpanje posojila ali izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga. Lokalna skupnost se lahko zadolži direktno (sama najame posojilo ali izda vrednostni papir) ali indirektno (kot ustanovitelj pravne osebe javnega sektorja v občini oz. pokrajini izda soglasje k zadolževanju te pravne osebe ali pa ji je porok za najeto posojilo) (Božič 2005: 102). Obstajajo določena načela pri zadolževanju lokalnih skupnosti:

- države naj določijo mero, do katere se lokalne skupnosti lahko zadolžujejo,
- odplačilna doba posojila naj ne bi presegla števila let trajanja (uporabe) objekta, za katerega se zadolži (dolg se ne prenaša na naslednje generacije),
- lokalne skupnosti se naj pri financiranju večjih naložb izogibajo tveganim naložbam,
- naložbe naj spodbujajo enakomeren razvoj, da se v prihodnosti znižajo stroški storitev (Oplotnik 2004a: 55).

Pravice do zadolževanja pa lokalne skupnosti naj ne bi koristile za pokrivanje tekočih potreb, pač pa zgolj za investicije v komunalno infrastrukturo, pri katerih nastanejo takšni stroški, ki jih iz rednih proračunskih virov ni mogoče kriti. Lokalna skupnost se naj ne bi smela zadolževati, če bi s tem ogrozila izvajanje svojih nalog in pristojnosti.

#### 6.4 Financiranje občin v Sloveniji

Financiranje občin v Sloveniji je urejeno z naslednjimi glavnimi predpisi: Ustavo, ZLS in novim Zakonom o financiranju občin (ZFO-1). Ustava v 142. členu določa: »Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanje svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva«. V letošnjem letu je prišlo do velike normativne spremembe na področju financiranja občin, saj je stari, pogosto kritizirani, Zakon o financiranju občin (ZFO) zamenjal nov Zakon o financiranju občin (ZFO-1), katerega skladnost z URS se že preverja na Ustavnem sodišču RS. Ključna problematika starega modela financiranja občin je ležala v nesorazmernosti porazdelitve finančnih virov po občinah, ki posledično niso bile avtonomne, njihovi viri pa so bili v nesorazmerju z nalogami, ki sta jim jih določala ustava in zakon (Oplotnik in Križanič 2002: 12).

V spodnji tabeli lahko na pregleden način na podlagi določil ZFO-1 vidimo klasifikacijo finančnih virov občin.

Tabela 6.4.1: Finančni viri slovenskih občin po ZFO-1

Finančni viri občin po ZFO-1	
Lastni viri občine	Sredstva države
Lastni davčni viri: <ul style="list-style-type: none"> <li>- davek na nepremičnine,</li> <li>- davek na vodna plovila,</li> <li>- davek na promet nepremičnin,</li> <li>- davek na dediščine in darila,</li> <li>- davek na dobitke od klasičnih iger na srečo,</li> <li>- drugi davki.</li> </ul>	Prihodek občine iz glavarine – je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, <sup>17</sup> pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljene z indeksom raznolikosti občine.
Drugi lastni viri: <ul style="list-style-type: none"> <li>- prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb;</li> <li>- prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije.</li> </ul>	Finančna izravnava – so sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje primerne porabe <sup>18</sup>
Odstopljivi viri: <ul style="list-style-type: none"> <li>- prihodki iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna.</li> </ul>	Sredstva za sofinanciranje investicij.
Občinske takse za: <ul style="list-style-type: none"> <li>- uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev,</li> <li>- oglaševanje na javnih mestih,</li> <li>- parkiranje na javnih površinah,</li> <li>- uporabo javnega prostora za kampiranje,</li> <li>- druge zadeve, če tako določa zakon.</li> </ul>	
Zadolževanje	

Občine imajo tudi pravico do zadolževanja, a le v mejah, ki jih predpisuje zakon. Tako se lahko občine v tekočem proračunskem letu zadolžijo le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna

<sup>17</sup> Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin.

<sup>18</sup> Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.

v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Občina lahko najema posojila le za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije.

Že v URS je določeno, da lahko občine dobijo tudi dodatna sredstva države za izvajanje lokalnih nalog javnega pomena, če lastni viri niso zadostni. Občine preko sistema finančne izravnave dobijo sredstva, s katerimi zapolnijo vrzel med prihodki občine in ugotovljeno primerno porabo.<sup>19</sup> Primerna poraba se izračuna na podlagi formule, ki upošteva povprečnino<sup>20</sup>, število prebivalcev občine in korelacijske faktorje (površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, prebivalci, mlajši od 15 let, in prebivalci, starejši od 65 let) (13. člen ZFO-1). Za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin pa se upoštevajo stroški<sup>21</sup> financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja. Občine dobivajo tudi prihodke iz glavarine, ki spadajo v kategorijo odstopljenih virov, po ZFO-1 pa se štejejo med lastne vire financiranja občin. Slovenske občine praktično nimajo možnosti samostojno predpisovati lokalnih davkov ali vsaj njihovih stopenj. Edina izjema so davki na premoženje, ki bi morali v prihodnje postati eden najpomembnejših virov prihodkov za občine. Vendar jih večina občin do sedaj ni pobirala v zadovoljivem obsegu, predvsem zaradi nepopolnih evidenc (Ploštajner 2003: 30). Težave pri pobiranju nedavčnih virov so občine imele predvsem zaradi pomanjkanja strokovnega znanja o lastništvu in finančnem upravljanju. Poleg tega so občine v procesu denacionalizacije in privatizacije ostale brez velikega obsega nepremičnin, zlasti javnih površin in stavbnih objektov (prav tam).

Problem leži na eni strani v dokaj centraliziranem sistemu financiranja občin, ki se izraža v velikem deležu dotacij in transferjev, po drugi strani pa se občine preveč zanašajo na prav te transferje in zanemarjajo pridobivanje lastnih sredstev in sredstev iz državnih skladov

---

<sup>19</sup> Velja naslednja relacija: Primerna poraba v občini – lastna sredstva = znesek finančne izravnave.

<sup>20</sup> Povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin.

<sup>21</sup> Po ZFO-1 so to zlasti stroški:

- javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje in drugih plačil v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
- 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 v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
- urejanja prostora in varstva okolja, za kar je pokrajina pristojna v skladu z zakonom;
- plačil stanarin in stanovanjskih stroškov v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
- delovanja občinskih organov in opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb.

in skladov EU. Lahko bi trdili, da so se slovenske občine v preteklih letih z institutom primerne porabe in finančne izravnave, preko katerih so dobivale sredstva iz državnega proračuna, predvsem navadile na ta sredstva (Božič in Klemenc 2006: 33).

## 6.5 Financiranje pokrajin v Sloveniji

Ker v Sloveniji še ni prišlo do pravne-formalne ustanovitve pokrajin in sprejetja zakona o financiranju pokrajin, se bomo naslonili na predlog Zakona o financiranju pokrajin (ZFP) in na nekatera strokovna priporočila slovenskih strokovnjakov. Tudi za pokrajine – tako kot za občine – pri financiranju veljata načeli subsidiarnosti in koneksitete, kot tudi načela MELLIS.

Tabela 6.4.2: Finančni viri slovenskih pokrajin po predlogu ZFP

Finančni viri pokrajin po predlogu ZFP	
Lastni viri pokrajin	Sredstva države
Prihodki od davka od dohodka pravnih oseb – pokrajini za posamezno proračunsko leto pripadajo prihodki od 25 odstotkov davka od dohodkov pravnih oseb, ki ga plačajo zavezanec s sedežem na območju pokrajine.	Sredstva za financiranje nalog iz državne pristojnosti, katerih izvrševanje je država z zakonom prenesla na pokrajino – zagotavljajo se v finančnih načrtih posameznih ministrstev.
Prihodki od dohodnine in trošarin (s temi prihodki se financira primerno porabo): <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20 % prihodkov od dohodnine,</li> <li>- 20 % trošarine od alkohola in alkoholnih izdelkov,</li> <li>- 5 % trošarine od energentov in električne energije,</li> <li>- 5 % trošarine od tobačnih izdelkov.</li> </ul>	Finančna izravnava – so sredstva iz državnega proračuna, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo pokrajini, ki iz pripadajočega deleža prihodkov ne more financirati svoje primerne porabe.
Prihodki iz drugih virov: <ul style="list-style-type: none"> <li>- vodnih povračil,</li> <li>- plačil za storitve pokrajinskih javnih služb,</li> <li>- od stvarnega in finančnega premoženja pokrajine,</li> <li>- dodatna sredstva iz državnega proračuna,</li> <li>- neposredne regionalne spodbude in sredstva skladov Evropske unije,</li> <li>- prejete donacije.</li> </ul>	Dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje posamezne naloge ali programa in investicij.
Zadolževanje – za investicije se pokrajina lahko v proračunskem letu zadolži, če skupni obseg vseh njenih zadolžitev ne presega 10 % in odplačilo glavnice in obresti ne presega 2 % realiziranih prihodkov iz izkaza prihodkov in odhodkov proračuna pokrajine.	

Podobno kot pri sistemu financiranja občin se tudi pri pokrajinah ugotavlja primerna poraba posamezne pokrajine. Za izračun primerne porabe pokrajine (za financiranje nalog iz izvorne pristojnosti pokrajine, tj. nalog, ki so z zakonom opredeljene kot lokalne zadeve širšega pomena in nalog regionalnega pomena, ki jih določa zakon) se upoštevajo: skupno število prebivalcev s stalnim prebivališčem v pokrajini, število prebivalcev med 15 in 24 letom, število prebivalcev, starejših od 65 let, površina pokrajine in indeks razvitosti pokrajine. Izračun primerne porabe temelji na izračunu povprečnine – to je primeren obseg sredstev za financiranje nalog pokrajin na prebivalca v državi.

Vidimo lahko, da v predlogu zakona ni predvidene možnosti, da bi pokrajine lahko uvajale davke in samostojno določale njihove stopnje. Predlog zakona eksaktno navaja stopnje, do katerih so upravičene pokrajine pri deljenih virih, ki spadajo v skupino lastnih virov pokrajin. Oplotnik meni, da, če zakonodaja ne predvideva, da lahko pokrajine samostojno uvajajo davke, naj bi imele pokrajine v zakonsko predpisanih omejitvah pravico določati dodatne odstotke davkov, ki so jih uvedli drugi organi (Oplotnik 2004a: 56).

## 6.6 Finančni kazalniki občin v Sloveniji

Eden od kriterijev, po katerem lahko merimo obseg lokalne vlade, je tudi vsota denarja, ki ga le-ta porabi (Page 1991: 1). Sodeč po tem kriteriju so lokalne oblasti v Sloveniji precej šibke, vendar je potrebno upoštevati, da trenutno v Sloveniji obstaja le en nivo lokalne samouprave. Slovenija tako danes spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, saj obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah predstavlja le okoli 12 % oz. okoli 5,5 % BDP (Milunovič 2005: 107). Po podatkih Ministrstva za finance so v letu 2006 transferi občinam predstavljali 0,7 % celotnega BDP<sup>22</sup>, prihodki občinskih proračunov so predstavljali 5,36 % BDP, odhodki občinskih proračunov pa 5,47 BDP.<sup>23</sup>

Na podlagi ekonomske klasifikacije proračuna sem pripravil kratko analizo prihodkov slovenskih občin.<sup>24</sup> Graf C1 (glej prilogo C) prikazuje strukturo občinskih prihodkov v obdobju od 2003–2006. Iz njega je razvidno, da se je delež davčnih virov v strukturi občinskih prihodkov v preučevanem obdobju vseskozi zmanjševal (do 55,7 %), delež transfernih prihodkov se je nekoliko povečeval (do 20,9 %), močno pa so narasli občinski

<sup>22</sup> Ministrstvo za finance (2007): *Bilten javnih financ*, IX/6. Ljubljana: Ministrstvo za finance (str. 25).

<sup>23</sup> Ministrstvo za finance (2007): *Bilten javnih financ*, IX/6. Ljubljana: Ministrstvo za finance (str. 76).

<sup>24</sup> Podatke za vse grafe in tortne prikaze sem pridobil iz podatkov Ministrstva za finance: Bilance proračunov občin 1992–2007 (dostopno na spletnih straneh Ministrstva za finance). Za izračune so bili uporabljeni tudi podatki iz: Ministrstvo za finance (2007): *Bilten javnih financ*, IX/6. Ljubljana: Ministrstvo za finance.



kapitalski prihodki (prihodki od prodaje zgradb in prostorov, zemljišč, neopredmetenih osnovnih sredstev ipd.). Prihodki od prodaje osnovnih sredstev predstavljajo enkratni prihodek za občino, razen v primeru, ko je npr. določeno zemljišče prodano in namenjeno za stanovanjsko gradnjo. Tako si lahko občina tudi po odprodaji tega zemljišča zagotovi prihodke iz naslova dohodnine. Kot smo dejali, so davčni prihodki največji vir za napajanje občinskih proračunov. Znotraj davčnih virov (Graf C2) pa ima najpomembnejši delež dohodnina, katere delež se je v zadnjih štirih letih le malenkostno povečal. V tem času pa se je za 2,2 odstotne točke povečal prihodek občin iz naslova davkov na premoženje. To gre pripisati čedalje večji učinkovitosti slovenskih občin pri predpisovanju in pobiranju t. i. nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki predstavlja »edini pravi avtonomni vir« (Oplotnik 2004b: 86). Znotraj transfernih prihodkov (Graf C3) največji delež zavzemajo prejeta sredstva iz državnega proračuna (sredstva iz naslova tekočih obveznosti državnega proračuna in sredstva iz državnega proračuna za investicije), ki so v zadnjih letih ostajala na približno enaki ravni (okoli 90 % znotraj transfernih prihodkov). Se pa med transfernimi prihodki vse od leta 2004, ko je Slovenija postala polnopravna članica EU, povečuje delež sredstev, ki so prišla iz proračuna EU in sedaj znaša 5,2 %. Zanimiv je tudi vpogled v odstotke zadolževanja občin glede na skupne prihodke občinskih proračunov, saj tu odstotki precej variirajo. Po pregledu strukture občinskih prihodkov v obdobju štirih let lahko v splošnem pridemo do zaključka, da so deleži posameznih prihodkov relativno stabilni. To velja tako za razmerja med različnimi vrstami prihodkov (davčni, nedavčni, kapitalski, transferni in donacije), kot tudi za razmerja znotraj njih. Takšna longitudinalna primerjava prihodkov občinskih proračunov pa lahko zakriva dejansko stanje. Namreč, med samimi občinami prihaja do velikanskih razlik na področju financiranja. Tako sta v svoji analizi in izračunih Oplotnik in Križanič ugotovila, da je bila razdelitev dohodnine po občinah neenakomerna in da je odklon od povprečne vrednosti znašal v ekonomsko najšibkejših občinah tudi več kot 60 %, pa tudi ostali lastni prihodki niso bili najbolj enakomerno porazdeljeni (Oplotnik in Križanič 2002: 14).

V letu 2006 so med prihodki občinskih proračunov največji delež zajemali davčni prihodki, saj so predstavljali kar 56 % vseh prihodkov (Graf C1). Šele na drugem mestu so transferni prihodki z 21 %. Znotraj davčnih virov (Graf C2) predstavlja dohodnina kar 71 %, davki na premoženje pa 21 %. Prav davki na premoženje so tisti, od katerih bi si morale občine v prihodnje obetati nekoliko več prihodkov. Vendar pa zbirni podatki zakrivajo dejansko stanje. Tako smo v letu 2006 imeli 17 občin (od 193; tj. 9 %), ki niso prejemale finančne izravnave, saj so njihovi presežki znašali kar 16,5 milijard SIT (kar je enako 68,9

milijona evrov), na drugi strani pa je država ostalim 176 občinam izplačala za 48,6 milijard SIT (202,8 milijona evrov) finančnih subvencij iz proračuna.<sup>25</sup> Tako je bilo popolnoma jasno, da je bilo finančno "preživetje" velike večine slovenskih občin odvisno od finančne izravnave. Iz podatkov Ministrstva za finance je namreč izhajalo, da je finančno izravnavo v letu 2006 dobivalo kar 90 % (176 od 193) slovenskih občin.<sup>26</sup> Po mnenju V. Milunovič je to pomenilo, da »občinam še vedno niso zagotovljeni adekvatni lastni viri za financiranje poverjenih nalog« (Milunovič 2004b: 81). Stanje se je s sprejetjem ZFO-1 vendarle nekoliko popravilo. V letu 2007 je bilo do finančne izravnave upravičenih le še 50 % (106 občin od 210) slovenskih občin, ki so prejele 9,2 milijona evrov.<sup>27</sup> Izračuni Ministrstva za finance za leto 2008 pa kažejo, da bo do finančne izravnave upravičenih le še 47 % (98 od 210) slovenskih občin, ki bodo iz državnega proračuna prejele 10,3 milijona evrov.<sup>28</sup>

Še posebej zanimiv pa je pogled na Graf C5, ki nam prikazuje prihodke po največjem deležu v občinskih proračunih v letu 2006. Največji prihodek predstavlja dohodnina (39 % vseh občinskih prihodkov), sledijo ji sredstva iz finančne izravnave (19 %), na tretjem mestu pa je že edini pravi avtonomni občinski vir – nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča z 8 %. Na tem mestu se strinjamo z Vilmo Milunovič, ki meni, da imajo slovenske lokalne skupnosti veliko rezerve predvsem pri pobiranju dohodkov iz premoženja in dajatev na premoženje, ki v svetu predstavljajo enega najpomembnejših virov lokalnih oblasti. Pri nas predstavljajo ti viri še vedno manjši delež v strukturi finančnih virov občin (Milunovič 2004b: 80). Iz Grafa C5 sledi, da je teh dohodkov le za 5 %. Vidimo lahko, da je več kot polovica občinskih prihodkov določena že na državni ravni (dohodnina, finančna izravnava), po drugi strani pa so občine v izbiri lokalnih davkov močno omejene. Ne le da je velika večina davkov in davčnih stopenj predpisana že s strani države, ampak tudi da lahko posamezne občine s predpisovanjem novih davkov na svojem ozemlju izgubljajo konkurenčno prednost nasproti ostalim občinam. Namreč, občina, ki bi želela obdavčevati dobičke podjetij s svojim, občinskim davkom, bi kmalu ugotovila, da bi se interes novih vlagateljev po ustanavljanju podjetij na njenem ozemlju zmanjšal, obstoječa podjetja pa bi v daljšem obdobju svojo

---

<sup>25</sup> Preračun iz slovenskih tolarjev (SIT) v evre je opravljen po centralnem paritetnem tečaju, za katerega velja razmerje 1 evro = 239,640 SIT.

<sup>26</sup> Ministrstvo za finance, *Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2006*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/IZRPP2006.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP2006.pdf) (3. julij 2007).

<sup>27</sup> Ministrstvo za finance, *Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2007*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/primerna\\_poraba\\_2007.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2007.pdf) (3. julij 2007).

<sup>28</sup> Ministrstvo za finance, *Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2008*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/primerna\\_poraba\\_2008.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2008.pdf) (3. julij 2007).

dejavnost preselila drugam. Podobno bi se lahko zgodilo tudi z davki na porabo oz. lokalnim DDV (Kranjec 2003: 210). Iz vsega skupaj sledi, da je finančna avtonomija slovenskih občin minimalna, saj je njihovo financiranje v precejšnji meri odvisno od finančne zakonodaje in vsakoletnih proračunskih odločitev Državnega zbora (Haček 2003: 231).

## 7. TRIKOTNIK DRŽAVA-POKRAJINA-OBČINA

Nedvomno ima lokalna samouprava pomembno mesto v državni ureditvi posamezne države.<sup>29</sup> V Sloveniji imamo od leta 1995 dvotirni upravni sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave, ki klasično daje primat državni upravi in instrumentalnost lokalni samoupravi. Ta sistem pomeni vzporedno organiziranje lokalne samouprave in državne uprave na lokalni ravni (Kovač 2002: 151–152). Pri določanju odnosa med lokalno samoupravo in državo se strinjamo z Grafenauerjem, ki meni, da je potrebno izhajati iz teorije o univerzalnosti moderne države, ki poleg sebe na svojem teritoriju ne dovoljuje nobenih drugih oblasti in kateri so podrejene tudi vse samoupravne skupnosti. Država je edina, ki ima pravico izvrševati oblast na svojem ozemlju, poleg tega pa so vsi javnoupравни subjekti v državi v svojem nastanku in delovanju odvisni od odločitev države. Država je tista, ki s svojimi predpisi podeljuje lastnost samoupravnosti (Grafenauer 2000: 41–43). Država ima vrhovno oblast na svojem ozemlju, vendar kljub temu na lokalne samoupravne skupnosti znotraj procesov decentralizacije<sup>30</sup> prenaša del funkcij. Odnos med državno upravo in lokalno samoupravo »naj ne bi temeljil na nadrejenosti države nad lokalno samoupravo, pač pa na spoštovanju avtonomije slednje, na institucionalnem dialogu med njima« (Lavtar 2005: 131).

Prvo pomembno vprašanje, ki se pojavlja pri določitvi odnosa med državo na eni in lokalnimi skupnostmi na drugi strani, je vprašanje vloge lokalnih skupnosti v sistemu. Gre za konflikt med dvema diametralno nasprotnima pristopoma: "naravnim", ki ima lokalne oblasti za notranji del življenja v skupnosti, in "funkcionalnim", ki meni, da naj lokalne oblasti obstajajo, dokler pomagajo državi kot celoti delovati bolje. Kljub obstoju teh dveh teorij pa danes lahko govorimo o treh temeljnih načelih:

- "svoboda" (avtonomija) pomeni, da se v primeru obstoja lokalnih oblasti, preprečuje koncentracija politične moči v enem samem centru ter se odpirajo možnosti za sprejemanje različnih političnih odločitev v različnih lokalnih skupnostih;

---

<sup>29</sup> Slovenski javni sektor sestoji iz javne uprave in ostalih dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna (politični sistem, šolstvo, zdravstvo in socialno varstvo ter raziskovalna sfera). Javna uprava pa vključuje državno upravo (znotraj katere se nahajajo vlada in vladne službe, ministrstva z organi v sestavi in izpostavami ter upravne enote), lokalno samoupravo (občine) in javne službe (npr. javni zavodi) (Kovač 2002: 150).

<sup>30</sup> Decentralizacija je opredeljena kot prenašanje državnih funkcij na nižje, običajno na samoupravne organe ali enote. Ti drugi nivoji, na katere se prenesejo naloge z države, so relativno samostojni in niso del države. Pojma decentralizacije tako ne smemo zamenjevati s pojmom dekoncentracije, ki pomeni upravno decentralizacijo – prenos pristojnosti s centralne državne oblasti na njeno lokalno izpostavo (Lavtar 2003: 205). Dekoncentracija upravnih nalog za razliko od decentralizacije pomeni krepitev centralnih organov in centralne oblasti (Rakočević 1994: 184).

- "participacija" (demokracija) pomeni, da obstoj lokalnih oblasti omogoča širšo vključenost državljanov pri samoupravi;
- "učinkovitost" pomeni sposobnost lokalnih oblasti, da zagotavljajo različne storitve bolj učinkovito (Swianiewicz 2001: 20-21).

Različna vloga lokalnih oblasti je ponavadi pogojena z velikostjo enote lokalne samouprave. Lahko bi rekli, da a) večja kot je enota, večja je njena sposobnost učinkovitega izvajanja javnih služb, b) manjša kot je enota, višja je želja prebivalcev po participaciji pri opravljanju javnih zadev, ter c) če je enota premajhna, lahko to negativno vpliva na stopnjo njene avtonomije. Če država želi, da enote lokalne samouprave izvajajo veliko nalog in so sposobne učinkovitega zagotavljanja nalog, potem se ponavadi ustanovijo enote večjega teritorialnega obsega, ki so bolj sposobne nuditi pomoč državi pri izvajanju njenih nalog.

Drugo pomembno vprašanje je vprašanje razmerja med različnimi ravni lokalne samouprave, torej med občinami in pokrajinami. Čeprav je bilo sprva v ustavni ureditvi mišljeno, da bi pokrajine nastale iz prostovoljnega povezovanja občin, se to iz različnih razlogov ni zgodilo, saj so občine bodoče pokrajine videle kot morebitno konkurenco.<sup>31</sup> Ta določba je bila nekoliko nenavadna, če se zavedamo dejstva, da lahko le država podeli lastnost samoupravnosti (prim. Šmidovnik 2004: 12). Ko bodo pokrajine ustanovljene, ne bodo postavljene v nikakršen hierarhičen položaj nasproti občinam, pač pa bodo v enakopravnem odnosu; ne morejo jim biti niti nadrejene niti podrejene; nad občinami ne opravljajo nikakršnega hierarhičnega nadzora, ampak z njimi tesno sodelujejo in jim strokovno pomagajo pri opravljanju njihovih nalog (prav tam: 19).

Tretje vprašanje, ki ga obravnavamo na tem mestu, je vprašanje neodvisnosti lokalnih sistemov upravljanja od centralnih. Pusić meni, da se relativna neodvisnost zagotavlja z naslednjimi sredstvi:

- lokalno prebivalstvo voli lokalne funkcionarje ali politična telesa. S tem lokalni sistem dobiva politično legitimnost neodvisno od centralnega sistema.
- Pravna osebnost lokalnega sistema upravljanja, s katerim ta sistem dobiva posebno pravno identiteto in možnost sklepanja pravnih poslov in vodenja pravnih sporov.
- Finančna avtonomija, ki se dosega s posebnimi viri dohodkov lokalnega sistema upravljanja (Pusić 1985: 312).

---

<sup>31</sup> Glavni razlogi za nezainteresiranost občin pri ustanavljanju pokrajin so bili: nekatere lokalne zadeve bi se prenesle na pokrajine; pokrajine bi pomenile konkurenco pri pridobivanju finančnih sredstev; pokrajine bi predstavljale konkurenco pri komunikaciji lokalnih ravni oblasti z državo (Pirnat 1999: 241–242).

Če manjka le eden od zgoraj naštetih elementov, ne moremo več govoriti o neodvisnosti lokalnih skupnosti nasproti državi, saj se medsebojno ravnotežje poruši.

Četrto ključno vprašanje pri definiranju odnosov med državo in lokalno samoupravo je vprašanje razdelitve nalog in pristojnosti. Pri razmejevanju nalog je potrebno upoštevati načelo subsidiarnosti, po katerem naj občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena. To je tudi t. i. načelo splošne (univerzalne) pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po veljavni zakonodaji v pristojnosti drugih oblasti (Vlaj 2001: 131). Odgovor na vprašanje, kako razmejiti pristojnosti med posamezne ravni oblasti, leži torej v načelu subsidiarnosti, ki ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oz. javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata (Vlaj 2005: 26). V Sloveniji je bila z URS postavljena zelo ostra ločnica med državno oblastjo in lokalno samoupravo (v evropskih državah se naloge državne in lokalne samouprave na različne načine prepletajo), saj občine opravljajo zgolj lokalne zadeve. Vendar velja opozoriti, da pristojnosti med državo in lokalno samoupravo niso razdeljene dokončno, saj je razmerje med državo in lokalno samoupravo v stalni dinamiki in zato pristojnosti stalno prehajajo z enega sistema na drugega (Vlaj 1999: 221).

Z vprašanjem razdelitve nalog med posameznimi ravnmi oblasti se je ukvarjala tudi ekonomska teorija. Na primeru javnih dobrin in njihovega koriščenja razloži, katera raven naj bo pristojna za posamezne zadeve. Ključna lastnost javnih dobrin je namreč v njihovi prostorski omejenosti koriščenja. Nekatere javne dobrine predstavljajo ugodnosti po celi državi (npr. državna varnost, raziskovanje vesolja, raziskovanje raka, Vrhovno sodišče), medtem ko so druge geografsko omejene (npr. lokalne gasilske enote, javna razsvetljava). Koriščenje teh dobrin je omejeno na prebivalce določene geografske regije. Teorija alokacije zato predlaga, da javne storitve in njihove stroške nosijo prebivalci določene regije, ki jih koristijo v skladu s svojimi preferencami. Storitve, ki so ključne za celo državo (npr. državna varnost), se naj zagotavljajo državno, storitve z lokalnimi ugodnostmi (npr. ulične svetilke) pa naj se zagotavljajo s strani lokalnih enot, tretje (npr. avtoceste) pa naj zagotavlja regionalna oblast. Kjer so različne značilnosti javnih dobrin, tam je *a priori* tudi več ravni pristojnosti. Omejene koristi kličejo po fiskalni strukturi, sestavljene iz več enot, kjer vsaka pokriva različno veliko regijo, kjer se zagotavlja in financira oskrba vsake posamezne naloge (Musgrave in Musgrave 1985: 502–503). Na tem mestu pridemo do petega pomembnega vprašanja.

Peto pomembno vprašanje pri določitvi odnosa med državo in lokalnimi skupnostmi pa je vprašanje razdelitve finančnih virov in finančne decentralizacije. Oblikovanje pokrajin v Sloveniji bo prineslo tudi novo prerazdelitev obstoječega fonda finančnih virov med vse tri ravni upravljanja (državno, pokrajinsko in občinsko). Z novim sistemom financiranja in novo delitvijo nalog bo potrebno zagotoviti, da bodo za enake naloge namenjeni praviloma enaki viri financiranja in enak delež sredstev kot dosedaj (Brezovnik in Oplotnik 2003: 115). Pri prenosu nalog in sredstev se mora dosledno upoštevati načelo koneksitete, da ne pride do povečanega obsega javnega financiranja in da se zagotovi, da bodo za enake naloge zagotovljena enaka sredstva.

## 7.1 Nadzor nad lokalno samoupravo

Država kot vrhovni nosilec suverenosti na svojem teritoriju izvaja nadzor nad vsemi javnopravnimi subjekti. Tudi lokalne skupnosti so podvržene temu nadzoru. Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država:

- postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog,
- določa mehanizem organov, ki izvajajo nadzor,
- določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi morejo ti organi učinkovito posredovati, kadar je treba intervenirati v lokalnih skupnostih (Šmidovnik 1995: 205).

V teoriji je sprejeto, da obstajajo tri vrste nadzora: pravni, finančni in politični. Pri pravnem nadzoru gre za preverjanje skladnosti odločitev občinskih organov z veljavno zakonodajo. Finančni nadzor pomeni, da se preverja skladnost z računovodskimi standardi in javno finančnimi pravili. Politični nadzor se izvaja znotraj organov lokalne skupnosti, in sicer z nadzorom predstavniških organov lokalnih skupnosti nad delom izvršilnih organov (Lavtar 2005: 132). Seveda se pri nadzoru takoj zastavi vprašanje, kako obsežen naj bo in kako lokalnim skupnostim zagotoviti avtonomijo, ki so si jih pridobila. Glavni cilj lokalne samouprave je namreč, da so samoupravne lokalne skupnosti pri svojem delu čim bolj samostojne in da se čim manj posega v njene zakonsko določene pristojnosti. Kot odgovor na zgornje vprašanje Grafenauer meni, da morajo biti pooblastila in možnosti nadzora nad lokalno samoupravo »nujno ožja in bolj omejena« kot v primerih hierarhičnega nadzora znotraj državne uprave (Grafenauer 2000: 69). Nadzor državnih organov nad lokalno samoupravo ni absoluten in lokalne skupnosti imajo pravico do varstva lokalne samouprave. Gre za možnost, da se lahko lokalne oblasti na odločitev organa nadzora pritožijo ali pa

zahtevajo njeno spremembo in celo razveljavitev. Poleg tega imajo lokalne oblasti na podlagi MELLs pravico do sodnega varstva, da si zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje načel, ki so zapisana v ustavi in zakonih.<sup>32</sup>

V MELLs je tudi določeno: »Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti.«<sup>33</sup> Če pogledamo slovensko ustavo in zakone, vidimo, da slovenska zakonodaja sledi priporočilom MELLs. Ustava določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti<sup>34</sup> in opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (le pri prenesenih nalogah države).<sup>35</sup> V ZLS je celotno deseto poglavje namenjeno državnemu nadzoru nad lokalno samoupravo (od 88. do 90.č člena). V njem je določeno, da nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva. Le-ta v primeru kršenja zakonitosti pri opravljanju nalog iz izvirne občinske pristojnosti občino opozorijo in ji predlagajo ustrezne rešitve. Če občina ne ravna v skladu s predlogom, ji pristojno ministrstvo naloži izvedbo naloge z odločbo in če občina odločbe ne izvrši v določenem v roku, jo izvrši ministrstvo. Nadzor nad organi lokalnih skupnosti določa tudi Zakon o državni upravi od svojega 64. do 73. člena. ZDU obravnava tudi postopke pri nadzoru državnih organov v zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država. Tako je določeno, da državni organi poleg nadzora nad zakonitostjo opravljajo tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo dela organov lokalnih skupnosti.<sup>36</sup> Isti zakon tudi določa (v 71. členu), da lahko ministrstvo na stroške lokalne skupnosti neposredno opravi posamezno nalogo iz državne pristojnosti, ki bi jo moral opraviti organ lokalne skupnosti. Poleg tega pa lahko ministrstvo vladi predlaga, da začne postopek za odvzem prenesenih nalog (če organ lokalne skupnosti kljub večkratnim opozorilom ne opravlja nalog iz državne pristojnosti, ki jih je na lokalno skupnost prenesla država, ali če jih ne izvršuje pravilno in pravočasno).<sup>37</sup> Po analizi slovenske zakonodaje vidimo, da lahko državni organi opravljajo nadzor nad izvirnimi in prenesenimi nalogami občin. Pri izvirnih nalogah lahko država nadzoruje le zakonitost aktov in dela občinskih organov, pri prenesenih nalogah pa ima

---

<sup>32</sup> 11. člen MELLs.

<sup>33</sup> 8. člen MELLs.

<sup>34</sup> 144. člen URS.

<sup>35</sup> 140. člen URS.

<sup>36</sup> 67. člen ZDU.

<sup>37</sup> 71. člen ZDU.



možnost opravljanja nadzora tudi nad primernostjo in strokovnostjo dela lokalnih organov. Vidimo, da ima država nekatere pristojnosti oz. možnosti ukrepanja tudi pri nalogah iz izvirne občinske pristojnosti, kljub temu pa je možnost nadzora veliko širša pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti. Nekoliko je stvar drugačna pri pokrajinah. Pri prenesenih nalogah državne uprave, ki bodo prenesene v izvirno občinsko pristojnost (torej bo šlo za izvirne naloge pokrajin), si je država – sodeč po predlogu Zpok – poleg nadzora zakonitosti zadržala tudi pravico do nadzora ministrstev nad primernostjo in strokovnostjo izvajanja prenesenih nalog.

Lokalne skupnosti so podvržene tudi finančnemu nadzoru države, ki ga opravljajo njeni organi. Po petem poglavju novega Zakona o financiranju občin (ZFO-1) obstajata dve vrsti nadzora: nadzor nad zakonitostjo (za nadzor nad zakonitostjo odloka, s katerim je sprejet občinski proračun, je pristojno Ministrstvo za finance) in nadzor nad namensko porabo (opravljajo ga neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o sofinanciranju, in proračunska inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance za nadzor nad porabo sredstev iz državnega proračuna, namenjenih za sofinanciranje posameznih nalog ali programov občin in sofinanciranje investicij). Nadzor nad namensko porabo se vrši le v primerih, ko država sofinancira določen projekt, in pri namenskih dotacijah. Pri lastnih virih in nenamenskih dotacijah je polje lokalnih skupnosti za razporejanje teh virov širše in tudi lokalne skupnosti kot prejemnice sredstev finančnih transferjev dajejo prednost splošnim pred posebnimi transferi, saj imajo popolno avtonomijo nad porabo tako pridobljenih sredstev (Brezovnik in Oplotnik 2003: 133).

## 7.2 Stanje v Sloveniji pri prenosu nalog

Če je bil eden od glavnih ciljev lokalne samouprave v Sloveniji vzpostavitev takšnega sistema razmejitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, ki bi le-tem omogočal določeno stopnjo avtonomnosti nasproti države, lahko ugotovimo, da ni bil v celoti dosežen. Z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (ZPDF; Ur. l. RS, št. 29/1995), je država precejšen del nalog prenesla nazaj nase.<sup>38</sup> Tudi s tem zakonom se ni rešilo problema razmejitve pristojnosti državne uprave od izvirnih pristojnosti lokalnih skupnosti. Ker so z ZPDF občine dobile le minimalne pristojnosti, je prišlo do številnih pobud za presojo ustavnosti. Z odločbo Ustavnega sodišča so občine pridobile

---

<sup>38</sup> S 1. januarjem 1995 je država prevzela »vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena ministrstva ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastnega značaja iz pristojnosti občin«. Ustanovile so se upravne enote, ki so izvajale naloge države na lokalnem nivoju (Grafenauer 2000: 410).

posamezne pristojnosti iz nekaterih področnih zakonov (Zakon o grobiščih in grobovih borcev, Zakon o varnosti cestnega prometa, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, stanovanjski zakon in drugi). Ribičič ugotavlja, da je bila sprememba glede razmejitve državnih in lokalnih pristojnosti izvedena »grobno, pavšalno in nekonsistentno« (Ribičič 1999: 200). Glavna težava pri vzpostavljanju lokalne samouprave po slovenski osamosvojitvi je bilo pomanjkanje tradicije in izkušenj na tem področju. Nadomestiti je bilo treba komunalni sistem, v katerem so občine večino nalog opravljale za državo.<sup>39</sup> Z novim sistemom, ki se je precej razlikoval od komunalnega, pa se država ni bila pripravljena odreči delu svojih pristojnosti in je občinam naložila predvsem tiste naloge, ki z vidika države niso bile ključnega pomena, poleg tega pa država občinam tudi ni povečala nekaterih drugih pristojnosti (npr. urejanje prostora, kmetijstvo, malo gospodarstvo). Prišlo je do situacije, ko so občine opravljale relativno ozke naloge, prenos državnih pristojnosti pa je bil zaradi 140. člena URS<sup>40</sup> praktično onemogočen. »Tako občine niso pridobile nobene državne naloge, kar ob relativno skromnem obsegu izvornih nalog ovira proces decentralizacije« (Haček 2003: 231). Slovenija je pri prehodu iz komunalnega sistema, kar zadeva občinsko izvajanje državnih zadev, prešla iz ene skrajnosti v drugo. Tako imajo današnje občine na tem področju bistveno manjša pooblastila kot občine v večini zahodnoevropskih držav (Ribičič 1999: 201). Vendar pa bi naj bila obstoječa centralizacija pristojnosti le začasna, tako da naj bi država čim prej vrnila nekatere zadeve iz državne pristojnosti občinam in pokrajinam kot njihove izvire ali prenesene pristojnosti (Brezovšek 2005c: 280; Prašnikar 2004b: 68). Nekateri koraki (npr. sprememba 140. člena URS) v smeri prenosa nalog na lokalne skupnosti in decentralizaciji v Sloveniji so že bili storjeni, nekateri pa še čakajo. Če je sprememba 140. člena URS pomenila umik pravne ovire za prenos, pa ustanavljanje pokrajin pomeni izjemno priložnost za prenos velikega dela nalog iz države na pokrajine in korak k polnejšemu uresničevanju določb MELLIS in načela subsidiarnosti.

Prenos nalog iz državne pristojnosti v opravljanje občini oz. pokrajini bi moral zasledovati naslednja načela:

- načelo neposeganja v ustavno zagotovljeno pravico občine do lokalne samouprave, v tistem obsegu, kot jo opredeljujeta ustava in ZLS;
- načelo upoštevanja občine kot enakovrednega sogovornika državi;

---

<sup>39</sup> Kar 85 % dejavnosti občinskih organov je bilo le izvrševanje jugoslovanskih in republiških predpisov. Pristojnosti so bile določene v več kot 500 predpisih, upravni organi pa so bili pristojni za 2600 upravnih zadev (Vlaj 2004: 39).

<sup>40</sup> Kot sem že predstavil v poglavju o nalogah občin, je bil ta člen leta 2006 spremenjen z Ustavnim zakonom o spremembah 121., 138. in 143. člena URS (Ur. l. RS, št. 68/2006).

- načelo individualizacije občine: vsaki občini bi morala biti dana možnost, da izpostavi svoje specifičnosti in različne časovne možnosti začetka opravljanja posameznih prenesenih nalog;
- načelo organizacijske racionalnosti: za vsako občino posebej bi se moralo ugotavljati ali so izpolnjeni razlogi, zaradi katerih želi država prenesti določeno nalogo na občino;
- načelo enake kakovosti in dostopnosti upravnih storitev kot jih za ljudi zagotavlja državna uprava (Grah 1998: 56).

Kot smo videli, v Sloveniji še ni prišlo do prenosa nalog iz državne pristojnosti (tj. tretje skupine nalog po Šmidovnikovi klasifikaciji) na lokalne skupnosti, čeprav je ta možnost dopuščena celo v URS (140. člen). Prihajalo pa je do t. i. tihega prenosa. Senčur ugotavlja, da se že sam zakonodajalec pogosto zateka k prenosu državnih nalog na občine brez njihovega soglasja, na drugi strani pa isto prakso izvajajo tudi izvršilni organi, ki brez ustrezne zakonske podlage občinam nalagajo določene obveznosti. Taka ravnanja pa so bila do spremembe 140. člena URS, ko je država lahko na občine prenesla naloge le ob njihovem soglasju, seveda nezakonita in protiustavna. V vseh teh primerih namreč ni šlo za določanje izvirnih občinskih pristojnosti (naložene obveznosti niso predstavljale lokalnih javnih zadev), pač pa je šlo v primerih podzakonskih aktov za predpisovanje upravnih nalog občinam za izvrševanje zakonov ali pa celo za nalaganje normativnih obveznosti občinam (Senčur 2001: 6). Velik problem pa je za občine predstavljalo predvsem kršenje načela koneksitete, saj pri prenosu pristojnosti niso bila prenesena sredstva za izvajanje novih nalog.

### 7.3 Načelo koneksitete v Sloveniji

Načelu koneksitete je v slovenski strokovni literaturi namenjeno kaj malo pozornosti, čeprav gre za zelo pomembno načelo, ki preprečuje preobremenitev lokalnih skupnosti. Veliko več pozornosti kot pri nas pa se je temu načelu namenilo v Nemčiji, kjer sta Friedrich Schoch in Joachim Wieland objavila strukturno analizo z naslovom "Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja", ki predstavlja prvo celovito in sistematično obdelavo celovitega vprašanja prenosa državnih nalog in izdatkov na občine. Rezultati raziskave so pokazali, da se ob stagniranju gospodarske rasti (kar pomeni manj finančnih virov iz davkov) ter ob hkratnem povečanju javnih izdatkov (npr. zaradi dviga standarda storitev) realno povečuje nevarnost, da ena raven varčuje na račun druge. Iz izsledkov raziskave izhaja tudi, da sta nujni posledici vsake prepustitve nalog omejevanje občinske samouprave in poraba sredstev, ki so bila predvidena za prostovoljno

izvajanje samoupravnih zadev. Določitev novih nalog oz. razširitev obstoječih brez nadomestila za občine pomeni neposredno odvzemanje finančnih sredstev. To pa hkrati pomeni tudi neposredno zmanjšanje števila prostovoljnih nalog (Vlaj 1998: 247–248). Občinam potemtakem primanjkuje sredstev za izvajanje svojih izvirmih lokalnih nalog, saj so dolžne izvajati tudi nove naloge in pristojnosti. Rešitev za občine leži v dveh načelno enakovrednih rešitvah:

- povzročitelj naloge (zakonodajalec ali izdajatelj odredbe) občinam hkrati zagotovi pokritje stroškov za izvajanje naloge, tako da to ne vpliva na delovanje občinske samouprave ali
- povzročitelj naloge ne dodeli nobenih sredstev za ta namen in omogoči občinam, da same predpišejo davščine za pokritje stroškov (Vlaj 2001: 34).

Načelo koneksitete je v slovenskem pravnem redu zajeto že v slovenski ustavi, ki v svojem 140. členu vsebuje pogoj, ki ga mora država upoštevati pri prenosu opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine. Prenos se lahko zgodi le, če država ob prenosu teh nalog poskrbi tudi za sredstva, ki so potrebna za izvajanje teh nalog. Gre torej za ustavno varovalko, ki ščiti občine pred prekomerno obremenitvijo z nalogami iz državne pristojnosti. Vendar pa niti ta ustavna določba ne pomeni absolutne zaščite občin. Kot je opozoril Senčur, se s posameznimi zakoni brez soglasja lokalnih skupnosti na le-te prenašajo nekatere državne naloge,<sup>41</sup> kar pa ima za posledico »povečanje obsega občinskega dela ob hkratnem nespremenjenem obsegu sredstev za te namene oz. nespremenjenem številu zaposlenih na občinah« (Senčur 2001: 8). Čeprav mnogo teoretikov opozarja, da v Sloveniji še ni prišlo do prenosa teh vrst nalog (glej npr. Grafenauer 2000: 412; Virant 2002: 177), pa je med župani slovenskih občin zaznati skorajda enotno mnenje glede tega vprašanja. Tone Peršak (župan Občine Trzin) je v nagovoru ob obeležitvi desete obletnice uvedbe lokalne samouprave in prvih lokalnih volitev v Kamniku 7. decembra 2004 dejal:

»Druga plat te iste zgodbe pa so vedno nova bremena, ki jih država z zakoni ali podzakonskimi akti nalaga občinam, ne da bi vprašala občine, ali se s temi bremeni in nalogami strinjajo ali ne, oziroma ne da bi upoštevala njihova stališča, če jih že je vprašala. In potem občine in še posebej izvrševalci občinskih proračunov izpadejo kot odljudni in samopašni oblastniki, ker ljudem ne morejo zagotoviti uresničevanja v državnih predpisih

---

<sup>41</sup> Naloge in pristojnosti, ki so izpostavljene v glasilu Združenja občin Slovenije (št. 1/2004), zajemajo naslednja področja: področje vrtcev, romskih vprašanj, stanovanjske problematike, devetletke, zakona o javnih uslužbencih, zakona o graditvi objektov, zakona o skladnem regionalnem razvoju, taks za obremenjevanje okolja (Združenje občin Slovenije (2004): *Glas občin. Ali bomo občine uspele ustaviti državo*, (1), 6. Dostopno na [http://www.zdruzenjeobcin.si/img\\_glasilo/GlasObcin2004.pdf](http://www.zdruzenjeobcin.si/img_glasilo/GlasObcin2004.pdf) (21. marec 2007)).

zapisanih obljub, ki jih je država obljubila v imenu in na račun občin, ne da bi za uresničevanje zagotovila sredstva« (Peršak 2004: 17).

Z istimi težavami se je v času svojega mandata kot županja Občine Domžale spopadala tudi Cveta Zalokar Oražem, ki je dejala, da gre za »neprestano prenašanje obveznosti in pristojnosti na občine z zakonskimi določili, ne da bi ob tem država zagotavljala tudi dodatna finančna sredstva« (Zalokar Oražem 2004: 109). Da občine pogosto nimajo možnosti za izpolnjevanje državnih nalog, ki jih nanje prenese država, se je strinjal tudi župan Mestne občine Velenje Srečko Meh (glej Meh 2004: 116). Če pogledamo gospodarske kazalnike in število prebivalcev zgoraj omenjenih občin, lahko ugotovimo, da gre za relativno močne gospodarske centre z nadpovprečno visokim številom prebivalcev (razen Občine Trzin). In če imajo takšne občine težave z zagotavljanjem sredstev za prenesene naloge iz državne pristojnosti, potem si lahko predstavljamo, s kakšnimi težavami se soočajo občine, ki so gospodarsko šibke, majhne in nesposobne aktiviranja in razvijanja svojih potencialov. S takšnim "tihim" načinom prenosa nalog, kot ga zaznavajo slovenski župani in županje, se po eni strani lokalnim skupnostim »onemogoča nemoteno opravljanje njihovih nalog, po drugi strani pa to povzroča lokalnim skupnostim nepredvidljive stroške, saj novih nalog ne morejo izvajati brez hkratne zagotovitve financiranja teh nalog« (Senčur in Štrus 2004: 64). Zato je vmes preko svojih odločitev poseglo ustavno sodišče, ki je v večini primerov presojalo skozi perspektivo poseganja v lokalno avtonomijo in občine so le prišle do položaja, ki je zaščitil njihov interes. Astrid Prašnikar priznava, da so bile težke besede občin pri pristojnostih, ki so se prenesle na občine in niso imele ustreznega finančnega pokritja, velikokrat zelo upravičene (Prašnikar 2004b: 70). Iz praktičnih primerov lahko vidimo, da se je v praksi pogostokrat kršila ustava s širjenjem nalog in pristojnosti slovenskih občin. Vendar pa težava ne leži v prenosu samih pristojnosti, ampak v istočasni odsotnosti prenosa sorazmernih sredstev, potrebnih za izvajanje teh nalog. V skladu z načelom koneksitete bi se morala ob pristojnostih na občine prenašati tudi (finančna, kadrovska, materialna ...) sredstva.

## 8. ŠTUDIJA PRIMERA OBČINE ŽALEC (PRORAČUN 2004–2007)

Občina Žalec leži v osrčju Spodnje Savinjske doline in je zaradi svoje ravninske lege zelo ugodna za poselitev. Ustanovljena je bila ob teritorialnem preoblikovanju komun leta 1994 in je v tem času zajemala sto naselij, 38.809 prebivalcev in 334,9 km<sup>2</sup> površine, kar jo je po merilih SURS uvrščalo med velike občine. V letu 1998 je bil na celotnem ozemlju tedanje Občine Žalec izveden referendum, na podlagi katerega je bilo ustanovljenih šest novih občin:

Tabela 8.1: Število prebivalcev in velikost ozemlja posameznih novonastalih občin na ozemlju nekdanje Občine Žalec po teritorialni spremembi leta 1998

Občina	Število preb.	% preb.	Velikost (km <sup>2</sup> )	% km <sup>2</sup>
Žalec (do 1998)	38.809	100	334,9	100
Braslovče	4.729	12	54,8	16
Polzela	5.160	13	34,0	10
Prebold	4.552	12	40,9	12
Tabor	1.483	4	34,8	11
Vransko	2.452	6	53,3	16
Žalec	20.433	53	117,1	35

Vir: Milenković (2007).

Razdelitev oz. nastanek novih občin v letu 1998 ima svoje posledice še danes, saj med občinami prihaja do določenih težav, predvsem pri zagotavljanju sredstev za skupne javne službe. Kot lahko vidimo iz zgornjega prikaza, gre v večini primerov za majhne občine, ki so že po teoriji manj sposobne organizirati in aktivirati potrebne vire za zadovoljivo opravljanje svojih nalog. Težava leži tudi v nepripravljenosti občin po medsebojnem sodelovanju in organiziranju določenih skupnih organov občinske uprave (npr. na področju komunalnega inšpekcijskega nadzora), ki bi nedvomno pripomoglo k zmanjševanju stroškov. Tudi podatki o gospodarski razvitosti regije, v katero bodo vključene spodnjesavinjske občine, niso ravno rožnati. Po trenutnih predlogih o oblikovanju štirinajstih pokrajin v Sloveniji bo Občina Žalec vključena v Savinjsko pokrajino, ki se sooča s podpovprečno razvitostjo. BDP na prebivalca je v Savinjski pokrajini v letu 2004 znašal 10.992 evra na prebivalca (v Sloveniji 13.146), kar je le 83,6 % BDP na prebivalca v Sloveniji in 69,7 % BDP na prebivalca v EU-27.

Kljub temu da gre za slovenske razmere za nadpovprečno veliko občino, se tudi v njej soočajo s podobnimi težavami kot v drugih občinah. Župan Občine Žalec Alojz Posedel<sup>42</sup> ocenjuje, da občina, ki jo vodi, le lažje izvaja z zakonom določene naloge kot pa ostale

<sup>42</sup> Celoten intervju z g. Alojzom Posedelom je dodan diplomskemu delu kot Priloga B.

majhne občine, ki so nastale leta 1998. Vendar pa se tudi Občina Žalec z več kot 20.000 prebivalci sooča s kršenjem načela koneksitete, ko država pri prenosu nalog ne zagotovi potrebnih sredstev za njihovo izvajanje. Župan Posedel je to situacijo opisal takole: »Država nikoli ni sledila in tudi ne sledi, da bi, ko prenese neko pristojnost, istočasno prenesla tudi denar. Tak je pač zakon močnejšega in tu je zagotovo podrejenost občine več kot očitna«.

V skladu z nekoliko slabšimi gospodarskimi kazalci v regiji je tudi žalska občina v preteklih letih več kot 20 % svojega proračuna napolnila s transfernimi prihodki (Graf D6 v Prilogi D). Ta delež v občinskem proračunu pa je v letu 2007 zaradi novega Zakona o financiranju občin upadel na dobrih 11 % vseh občinskih prihodkov.<sup>43</sup> Na drugi strani pa se je močno povečal delež davčnih prihodkov (na 71 %) in znotraj njih dohodnine. Ta sprememba je še posebej lepo vidna v Grafu D11, kjer lahko vidimo, da so se dohodki iz dohodnine v enem letu dvignili kar za 60 % oz. za več kot tri milijone evrov. Podobno je tudi z NUSZ (Graf D12), kjer so prihodki iz tega naslova v zadnjem letu narasli kar za 34 %. Župan Posedel ocenjuje, da je njegova občina pri pobiranju NUSZ zelo uspešna, saj NUSZ pobira skoraj 100 %. Nekoliko drugače je pri ostalih lokalnih davkih. Zaradi zasnove v sistemu, ki ne stimulira pobiranja lokalnih davkov, Posedel meni, da bi sicer lahko pobirali lokalne davke, a to ni smiselno, saj bi tako obremenjevali lokalno prebivalstvo za tista sredstva, ki jih občina dobi preko transferjev, če teh sredstev ne pobere. Sicer pa je župan precej kritičen tudi do novega Zakona o financiranju občin, saj meni, da so po le-tem »male občine dobile veliko, srednje smo dobile malo, nekaterim ta velikim pa je bilo vzeto«. Dejansko je občina Žalec po podatkih Ministrstva za finance pri prihodkih iz naslova dohodnine prišla do pomembnega povečanja prihodkov: v letu 2006: 5.542.397 evrov, v letu 2007: 8.893.920 evrov in v letu 2008: 9.215.491 evrov. Znotraj nedavčnih prihodkov (Graf D8) se je v letu 2007 zelo povečal delež t. i. drugih nedavčnih prihodkov, katerih kar 63 % delež predstavljajo komunalni prispevki. Pri analizi zadolževanja vidimo, da občina v manjši meri, kot ji to dovoljuje zakon, izkorišča možnosti zadolževanja. Kar se tiče strukture posameznih največjih prihodkov Občine Žalec, nam zelo jasno sliko predloži Graf D10, v katerem so prikazani deleži posameznih največjih prihodkov občinskega proračuna v obdobju 2004–2007. Predvsem velja ponovno opozoriti na veliko povečanje deleža dohodnine v strukturi občinskih prihodkov, ki se je zgodilo predvsem na račun transfernih prihodkov, katerih delež je močno padel. Kot posledica učinkovitega pobiranja NUSZ se je v strukturi

---

<sup>43</sup> V letu 2006 je bila Občina Žalec upravičena do 2,5 milijona evrov finančne izravnave, v letu 2007 pa je zaradi novega izračuna, v katerem so bili skupni prihodki (glavarina + NUSZ + davčni prihodki občine) višji od primerne porabe občine, izpadla iz skupine prejemnikov finančne izravnave. V letu 2007 ima Občina Žalec presežek v višini 521.966 evrov, v letu 2008 pa 471.443 evrov.

nekoliko povečal tudi delež davkov na premoženje, precej pa so narasli tudi deleži drugih nedavčnih prihodkov, katerih največji del predstavljajo komunalni prispevki.



## 9. ZAKLJUČEK Z VERIFIKACIJO HIPOTEZ

Glavna hipoteza, ki sem jo preverjal, se glasi: *Neupoštevanje načela koneksitete pri prenašanju nalog iz države na občine slabša finančni položaj slovenskih občin in povzroča, da občinam primanjkuje sredstev za financiranje nalog iz izvirne občinske pristojnosti.* V Sloveniji predvsem zaradi 140. člena URS, ki pa je bil v letu 2006 spremenjen, formalno ni prihajalo do prenosa nalog. Prihajalo pa je do t. i. tihega prenosa (Senčur 2001), ko so zakonodajalec in izvršilni organi brez soglasja občin preko določb v zakonih povečevali obveznosti občin. Številni slovenski župani so izrazili nestrinjanje s takšno prakso, saj se je dogajalo, da so se obveznosti občin povečevale, sredstev za te naloge s strani države pa ni bilo. Žalski župan je izpostavil primer Zakona o graditvi objektov, ki je s seboj prinesel dokument lokacijske informacije, za katerega so na občini morali povečati število zaposlenih, dodatnih sredstev za to nalogo pa ni bilo. Če pogledamo Šmidovnikovo klasifikacijo nalog občin, lahko vidimo, da gre v teh primerih za lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni. Za tretjo vrsto nalog, tj. prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam, pa lahko ugotovimo, da ni prišlo do nobenega takšnega prenosa. Ne glede na tip naloge pa bi morala država v skladu z načelom koneksitete pri povečanju pristojnosti občin zanje zagotoviti tudi primerna sredstva. Prvi del hipoteze lahko potrdim, saj predvsem iz izjav županov izhaja, da občine dejansko dobivajo nove obveznosti, ki jih morajo poravnati iz lastnega proračuna. Drugega dela hipoteze, ki pravi, da občinam primanjkuje sredstev za financiranje nalog iz izvirne občinske pristojnosti, ne moremo potrditi. V sistemu financiranja občin (v določilih MELLIS in URS) so občinam zagotovljena dodatna sredstva za izvajanje nalog javnega pomena, če lastna sredstva ne zadostujejo. V skladu z ZFO-1 pristojno ministrstvo preko izračuna primerne porabe ugotavlja razliko med primerno porabo in lastnimi sredstvi, da dobi znesek finančne izravnave, do katerega je upravičena posamezna občina. Res pa je, da so se slovenske občine na ta sredstva navadila in so bila nemotivirana za samostojno pridobivanje lastnih sredstev. Ta sredstva so v strukturi občinskih prihodkov znašala tudi 20 % vseh prihodkov. Velja pa opozoriti, da so po starem Zakonu o financiranju občin skoraj vse občine (90 %) dobivale finančno izravnavo, poleg tega pa so med samimi občinami obstajale velike razlike. Novi ZFO-1 je ta sredstva bolj enakomerneje porazdelil, poleg tega pa je skoraj prepolovil število občin, ki so upravičene do finančne izravnave (50 %). Pri preverjanju drugega dela hipoteze je treba upoštevati tudi velikost občine. Večje občine se čutijo dovolj močne in sposobne

prevzeti še več nalog, na drugi strani pa imamo majhne občine, ki s težavami zagotavljajo že osnovne naloge.

Pri preverjanju druge hipoteze že *a priori* naletimo na težavo, saj zakonodaja, ki bi dokončno določala pristojnosti in naloge pokrajin, še ni sprejeta. V predlogu Zpok lahko vidimo, da se področja delovanja občin in bodočih pokrajin ne pokrivata, kljub temu pa župani slovenskih občin nasprotujejo uvedbi pokrajin predvsem zaradi strahu pred zmanjšanjem finančnih virov, pred izgubo avtonomije občin, pred prenosom nalog iz občin na pokrajine ipd. (Haček 2005b: 99). Podobno skrb pred izgubo vseh pomembnih funkcij slovenskih občin je izrazil tudi žalski župan. Predlog Zpok ne predvideva prenosa nalog iz občine na države, bodo pa pokrajine od občin prevzele opravljanje nalog, ki so širšega lokalnega pomena in jih občine danes ne izvajajo ali pa jih izvajajo s finančnimi težavami (npr. regijski centri za ravnanje z odpadki). Tudi minister pristojen za lokalno samoupravo je že večkrat zatrdil, da se občinam ob ustanavljanju pokrajin ne bo odvzemalo pristojnosti. Morebitno prenašanje pristojnosti navzgor bi namreč bilo v neposrednem nasprotju z načelom subsidiarnosti. Večina nakaznih dejstev govori proti pomožni hipotezi, ki se glasi: *Zaradi ustanovitve pokrajin v Sloveniji, se bodo pristojnosti in finančna sredstva slovenskih občin zmanjšala*. Kljub vsemu pa vendarle gre pričakovati, da se bo pri ustanavljanju pokrajin vsaj pri delu pristojnosti prišlo do nove prerazdelitve med različne ravni.

Rešitev pri financiranju ne gre iskati pri povečanem obsegu financiranja s strani države, saj bi se tako samostojnost lokalnih skupnosti še zmanjšala (čeprav je v MELLIS določeno, da sredstva iz finančne izravnave ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog), potencialni vpliv državnih organov na lokalne skupnosti pa še povečal. Idealno bi bilo, če bi lahko oblikovali takšne lokalne skupnosti (pokrajine, občine) in njim dodeljeno vertikalno davčno strukturo, ki bi bile v celoti sposobne z lastnimi finančnimi viri pokrivati svoje potrebe. Do fiskalne decentralizacije v Sloveniji še ni prišlo, saj je velika večina davkov in davčnih stopenj določena že na državni ravni. Čeprav bi morala država dosledno upoštevati načelo koneksitete, pa gre rešitve iskati na strani občin iskati k večjemu usmerjanju proti zasebnemu sektorju. Med možnimi rešitvami za izboljšanje finančne situacije slovenskih občin vidim predvsem v: povezovanju občin in ustanavljanju skupnih služb, večji fiskalni decentralizaciji z uvedbo čistih lokalnih davkov, javno-zasebnem partnerstvu, vpeljavi finančnega managementa, večjem obsegu črpanja sredstev iz skladov Evropske unije ipd.

Ribičič (1994: 266) je že kmalu po sprejetju slovenske ustave opozoril na tri domnevne slabosti ustavne ureditve: ozko določene pristojnosti občin, otežen prenos

pristojnosti države na občine in ustanavljanje pokrajin. Dve od teh domnevnih slabosti sta bili v letu 2006 z ustavnim zakonom že spremenjeni. S spremembo 140. člena URS se je prenos morebitnih pristojnosti države na občine olajšal, saj se je črtalo obvezno soglasje občin, s spremembo 143. člena URS pa so bili ustvarjeni pogoji za začetek postopka ustanavljanja pokrajin. V okviru nikoli končanega procesa reform lokalne samouprave bo potrebno sedaj izjemno ozko določeno delovno področje občin razširiti in odpraviti še tretjo slabost ustavne ureditve.

## 10. VIRI IN LITERATURA

Članki v revijah in zbornikih:

- Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek (2006): Katalog kompetenc in regije v Evropski uniji: kako močne naj bodo slovenske pokrajine. *Teorija in praksa* 43(3–4), 406–426.
- Bole, Velimir in Žiga Jere (2005): Prihodki nižjih ravni države. *Lex Localis* 3(4), 93–117.
- Božič, Majda (2005): Zadolževanje kot pomemben vir proračunov občin. *Lex Localis* 3(3), 97–108.
- Božič, Majda Dora in Janez Klemenc (2006): Nov model za financiranje občin v Republiki Sloveniji. *Lex Localis* 4(2), 31–49.
- Brezovšek, Marjan (2005a): Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 5–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan (2005b): Velikost in naloge občin v Sloveniji. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan (2005c): Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 263–282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomil (2002): Javni (vladni) sektor – oblikovanje politik (policymaking). V Bogomil Ferfila (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 14–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2001): Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V Drago Zajc (ur.): *Slovenska država – ob deseti obletnici*, 241–254. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2003): Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 219–233. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2005a): Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 43–67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Haček (2005b): Decentralizacija države in regionalizacija. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Keating, Michael (1998): Is there a regional level of government in Europe? V Patrick Le Gales in Christian Lequesne (ur.): *Regions in Europe*, 11–29. London, New York: Routledge.
- Kovač, Polonca (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 144–280. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, Roman (2003): Globalizacija in lokalna samouprava. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 203–218. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, Roman (2005): Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 130–149. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Meh, Srečko (2004): Ali je slovenski lokalni samoupravi res zagotovljena ustrezna mera avtonomije v razmerju do države? V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 116–117. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
- Milunovič, Vilma (2004a): Upravljanje premoženja in javnih financ pokrajine. V Stane Vlaj (ur.): *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, 73–88. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.
- Milunovič, Vilma (2004b): Pregled sistema financiranja občin. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 78–82. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
- Milunovič, Vilma (2005): Financiranje slovenskih občin. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 105–129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Oplotnik, Žan (2003): Fiskalna decentralizacija in model financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji. *Lex Localis* 1(1), 1–19.
- Oplotnik, Žan (2004a): Financiranje prihodnjih pokrajin v Sloveniji. V Stane Vlaj (ur.): *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, 53–72. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.

- Oplotnik, Žan (2004b): Financiranje slovenskih občin in kandidati za lokalne davke. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 83–88. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
- Oplotnik, Žan in France Križanič (2002): *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS – oris, analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin (raziskovalni projekt)*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete.
- Peršak, Tone (2004): Lokalna samouprava – vizija in praksa. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 14–17. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
- Pirnat, Rajko (1999): Pokrajinska uprava: nekaj predhodnih vprašanj. *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož '99*, 241–252. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Ploštajner, Zlata (2003): Financiranje lokalne uprave: neka opažanja. V *Financiranje lokalne samouprave: studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*, 24–33. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- Prašnikar, Astrid (2004a): Naloge pokrajin. V Stane Vlaj (ur.): *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, 37–51. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.
- Prašnikar (2004b): Partnerski odnos država – lokalna skupnost. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 14–17. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
- Ribičič, Ciril [et al.] (1994): *Državna ureditev Slovenije*, 251–281. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Ribičič, Ciril (1999): Pomen regionalizacije za Slovenijo. *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož '99*, 197–206. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Senčur, Miloš (2001): Prenosi posameznih državnih nalog v pristojnost občin. *Pravna praksa* 20(8–9), 6–8.
- Senčur Miloš in Štrus Dušan (2004): Razkorak med normativnim in stvarnim pri zagotavljanju lokalne samouprave. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 14–17. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
- Simoniti, Iztok (1999): Uvod. V Nicola Matteucci: *Novoveška država*, 9–77. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Šmidovnik, Janez (1994): Občina – temeljna samoupravna lokalna skupnost. *Teorija in praksa* 31(1–2), 14–23.
- Šmidovnik, Janez (1999): Ustavnopravni problem regionalizacije Slovenije. *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož '99*, 197–206. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Šmidovnik, Janez (2002): Pokrajina kot "dvoživka"? *Pravna praksa*, 21(4), 4–5.
- Šmidovnik (2004): Ustavna in zakonska zamisel pokrajine. V Stane Vlaj (ur.): *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, 11–20. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.
- Virant, Grega (1999): Možne izvirne naloge pokrajin. *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož '99*, 229–240. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (1999): Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož '99*, 213–228. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (2005): Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zalokar Oražem, Cveta (2004): Preteklost: delo za dvojno šteta leta, prihodnost: še na mnoga leta. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar (ur.): *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, 107–109. Maribor: Skupnost občin Slovenije.

#### Samostojne publikacije:

- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik (2003): *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Lex Localis.
- Đorđević, Jovan (1964): *Novi ustavni sistem*. Beograd: Savremena administracija
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Grah, Metod (1998): *Razmerje med državno in lokalno upravo v okviru prenesenega delokroga*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kranjec, Marko (2003): *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Lavtar, Roman (ur.) (2004): *Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004: zbornik*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

- Matteucci, Nicola (1999): *Novoveška država: izrazoslovje in pota*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Milenković, Aleksandar (2007): *Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah: obseg pojava teritorialna sprememba od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno preseljenih iz enega naselja v drugo*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Musgrave, Richard A. in Musgrave Peggy B. (1985): *Public finance in theory and practice (Fourth edition)*. New York [etc.]: McGraw-Hill.
- Page, Edward C. (1991): *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. New York: Oxford University Press.
- Pitamic, Leonid (1927/1996): *Država*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pusić, Eugen (1985): *Upravni sistemi*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Rakočević, Slobodan (1994): *Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje (druga dopolnjena in spremenjena izdaja)*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Stanovnik, Tine (2002): *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Tocqueville, Alexis de (1996): *Demokracija v Ameriki I. (prva izdaja)*. Ljubljana: Krtina.
- Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vljaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vljaj, Stane (2001): *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vljaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava – teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vrišer, Igor (ur.) (1999): *Pokrajine v Sloveniji*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.
- Žagar, Katarina (2006): *Lokalna samouprava – organizacija in funkcija (četrta, dopolnjena izdaja)*. Ljubljana: Upravna akademija.

Ostali viri:

- Fox, William F. in Tami Gurley (2006): *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* World Bank Policy Research Working Paper 3913. Washington: World Bank. Dostopno na <http://www->



[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/05/000016406\\_20060505110205/Rendered/PDF/wps3913.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/05/000016406_20060505110205/Rendered/PDF/wps3913.pdf) (9. julij 2007).

- Ministrstvo za finance RS (2007): *Bilten javnih financ*, IX/6. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
- Swianiewicz, Pawel (2001): *Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal*, 19–40. V Pawel Swianiewicz (ur.): *Public Perception of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Dostopno na <http://lgi.osi.hu/publications/2001/75/PP-Ch1.PDF> (9. julij 2007).
- Swianiewicz, Pawel (2002): *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Dostopno na <http://lgi.osi.hu/publications/2002/215/001-CF-Introduction.pdf> (9. julij 2007).
- Združenje občin Slovenije (2004): *Glas občin. Ali bomo občine uspele ustaviti državo*, (1), 6. Dostopno na [http://www.zdruzenjeobcin.si/img\\_glasilo/GlasObcin2004.pdf](http://www.zdruzenjeobcin.si/img_glasilo/GlasObcin2004.pdf) (21. marec 2007).

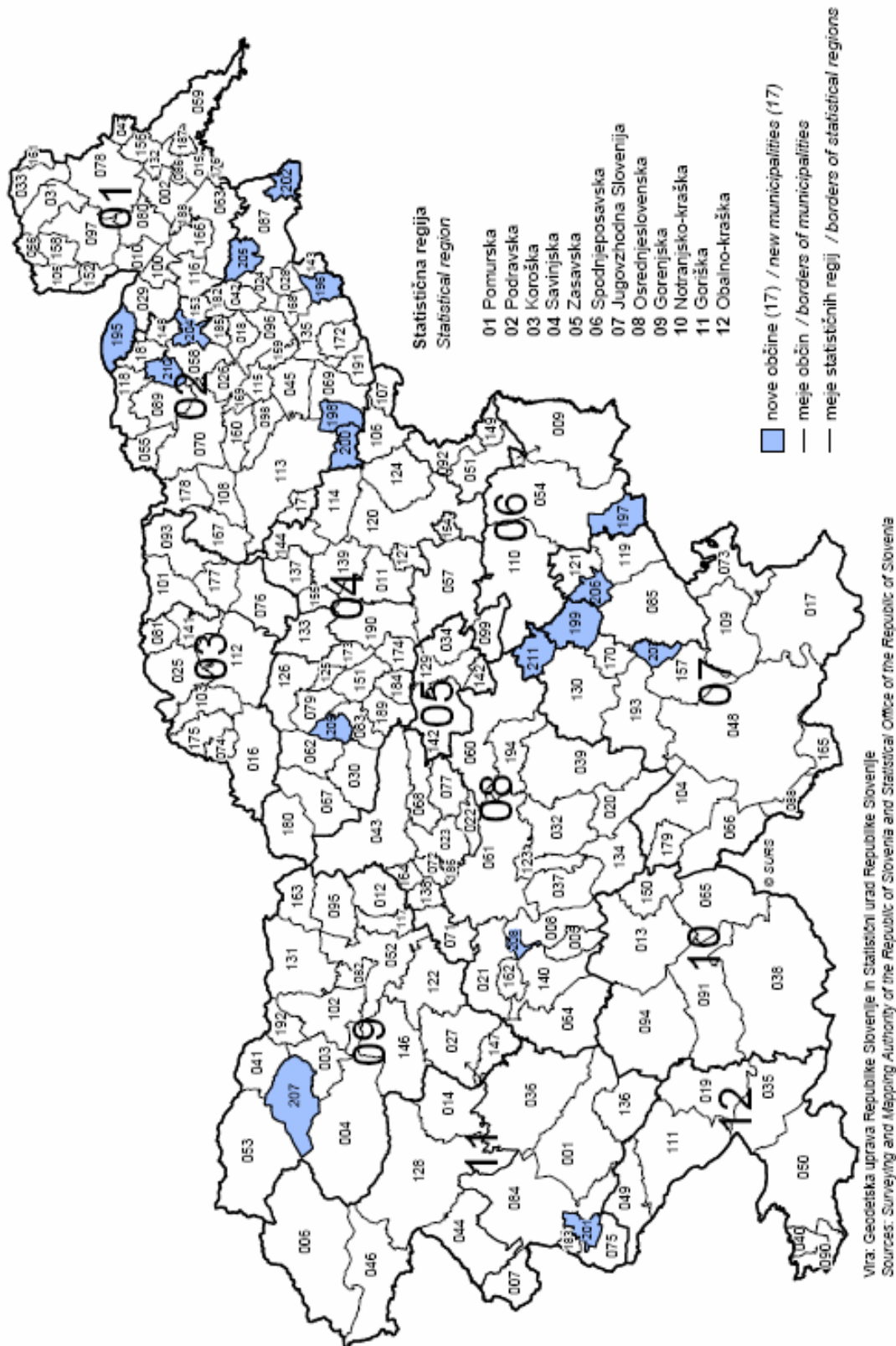
#### Pravni viri:

- Državni zbor RS (1993): *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ljubljana: Ur. l. RS 72. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO307.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO307.html) (31. julij 2007).
- Državni zbor RS (1994): *Zakon o financiranju občin (ZFO)*. Ljubljana: Ur. l. RS 80. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO385.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO385.html) (20. marec 2007).
- Državni zbor RS (1995): *Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (ZPDF)*. Ljubljana: Ur. l. RS 29. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO410.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO410.html) (20. marec 2007).
- Državni zbor RS (1996): *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ljubljana: Ur. l. RS-MP 15. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO710.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO710.html) (20. marec 2007).
- Državni zbor RS (1999): *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ljubljana: Ur. l. RS 79. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO1227.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html) (20. marec 2007).

- Državni zbor RS (2002): *Zakon o državni upravi (ZDU)*. Ljubljana: Ur. l. RS 52. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO3225.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html) (20. marec 2007).
- Državni zbor RS (2006): *Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*. Ljubljana: Ur. l. RS 123. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO4615.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO4615.html) (20. marec 2007).
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog zakona o financiranju pokrajin*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno na [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/pokrajine/usta\\_navljanje\\_pokrajini/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/usta_navljanje_pokrajini/) (28. maj 2007).
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog zakona o pokrajinah*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno na [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/pokrajine/usta\\_navljanje\\_pokrajini/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/usta_navljanje_pokrajini/) (28. maj 2007).
- *Ustava Republike Slovenije* (1991). Ljubljana: Ur. l. RS 33I. Dostopno na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_USTA1.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html) (20. marec 2007).

# 11. PRILOGE

Priloga A: Občine in statistične regije Republike Slovenije, 1. januar 2007



Priloga B: Intervju z županom Občine Žalec in poslancem v Državnem zboru Republike Slovenije Alojzom Posedelom (opravljen 23. julija 2007 v občinski stavbi v Žalcu)

1. *Vemo, da v Sloveniji še ni prišlo do prenosa nalog iz države na občine in da imajo slovenske občine po nekaterih ocenah med 300-400 nalog in pristojnosti, ki so določene v več kot 130 predpisih. Ali menite, da je obseg nalog in pristojnosti občine, ki jo vodite, preširok oz. preozek? Na katerih področjih si želite več pristojnosti? Ali lahko ocenite v odstotkih za koliko se je npr. v zadnjih petih letih povečal delokrog občine?*

Bistvo problema, ki je v pristojnostih in nalogah občine je to, da je v Sloveniji 210 občin, ki so tako različne, da ga ni sistema in ga ni strokovnjaka, ki bi razdelil pristojnosti na občine, ki bi bile primerne. Ko imamo občino, ki ima 500 duš in prestolnico, ki ima par 100.000 prebivalcev, je nemogoče določiti pristojnosti z enim zakonom. Zato prihaja do teh zadev, da se na terenu pojavljajo problemi. Na primer, ko se je občina razdelila in na primeru občine Žalec je ta model zelo enostavno viden. Prej nas je bilo približno 40.000 ljudi in nas je 21.000 ostalo v eni občini, iz 20 ali 18.000 je nastalo še pa pet novih občin. Nemogoče si je predstavljati, da bodo vse te male občine enako funkcionirale, tako kadrovske tako vsebinske, in zato ima potem država probleme, ko določa pristojnosti. Zato se potem v teh malih občinah pač usmerijo v tisto, kar je pač za male občine najbolj značilno - v asfalt, v te manjše zadeve. Večja kot je občina, večje pa so potem tudi obveznosti in tudi problemi s financiranjem. Ker določene zadeve, ki potem le delujejo širše (npr. knjižnice, veliki kulturni domovi, ostala infrastruktura, čistilne naprave) pa se potem pokaže kot problem, kako sofinancirati. Na naši občine je še tudi primer šole s prilagojenim programom, kjer je potrebno sofinancirati, UPI – delavska univerza... to so vse tiste zadeve, ki jih je nemogoče ločiti strogo po občinskih mejah. Ko se pa pogovarjamo o sofinanciranju, je pa problem zagotavljanja deleža. In zato je tu problem, ker država tega strogo z zakonom ne more določiti, ker smo pač preveč različni, se potem pojavljajo problemi na terenu. Ali pa če pogledamo zdravstveni dom – nam je praktično javna mreža v Spodnji Savinjski dolini razpadla. Ta male občine so razpisale koncesije, kljub temu da takrat, ko smo se občine ustanovljale 1998. leta, na primer Občina Braslovče ni imela ne lekarne ne zdravstvene postaje, danes po dveh mandatih pa že zahtevajo imeti svoj zdravstveni dom ali pa da razpišejo koncesijo, kar pomeni, da se zopet ustaljene zadeve spreminjajo. Tako da država nikoli ni sledila in tudi ne sledi, ko prenese neko pristojnost, da bi istočasno prenesla tudi denar, tako da je pač to zakon močnejšega in je tu zagotovo podrejenost občine več kot očitna. Zdaj, kaj pri tem narediti? Jaz mislim, da se je delokrog občin povečal predvsem na področju okolja. Vemo, da je sprememba zakona o graditvi objektov takoj prinesla dokument lokacijske informacije, ki se je pisala v tisočih. Vsako zadevo je bilo potrebno prijaviti, napisati in to je povzročilo tudi povečanje kadrov, kar pa je vedno problem na občini zaposliti določene ljudi.

2. *Ali država, ko občinam določi nove lokalne zadeve (praviloma s področnimi zakoni o posamezni dejavnosti), zagotovi tudi zadostna sredstva (materialna, finančna, kadrovska, organizacijska ipd.) za izvajanje teh nalog? Ali menite, da se s temi novimi nalogami preobremenjuje občine, ki potem niso več sposobne zadovoljivo izvajati lokalnih zadev iz izvirne občinske pristojnosti?*

To je v bistvu nadaljevanje prejšnjega. To je zagotovo dejstvo, ki ga večina slovenskih občin pozna. Male občine niso v stanju - niti kadrovske, niti finančno – izvajati vseh nalog. Tisto, kar je pa tudi zakonodajalec predvidel v teh primerih (npr. skupne občinske uprave, skupne občinske službe), pa se na terenu in v praksi izredno slabo izvaja iz čisto človeškega preprostega razloga: "Mi smo se odcepili in ustanovili svojo občino in ni variante, da bi zdaj z

bivšo občino naredili pa neko skupno upravo, ker potem bi prišli na tisto, kar smo enkrat že imeli. In to je bistveno, da je potem boljše, da smo gospodje na svojem in da se ne povezujemo". Zato tudi govorim, zopet na primeru naše občine, tega nismo uspeli – mi smo že nekajkrat predlagali skupno komunalno inšpekcijo, vendar interesa pri teh manjših občinah ni. V trenutku, ko nastane problem, se pač župani manjših občin izgovarjajo: "Nimamo ljudi", "To država ni uredila" in na terenu se ta nered povečuje. Podobno se bo pokazalo pri občinskem redarstvu. To je zopet ena naloga, ko jo je država prenesla na lokalne skupnosti. Mi vsi sedaj čakamo ta rok, ki je dovoljen, da tega nimamo, zato ker se dejansko večina županov te pristojnosti, ne ravno boji, ampak si je ne želi, glede na to, da je to sedaj v pristojnosti policije – se pravi, javni red in mir, mirujoči promet. To so vsi problemi, ki so vsak dan večji in jih je država pač iz razloga, ker je policija zaposlena s schengenom, z ostalimi zadevami, zopet prenaša na lokalni nivo. Za to zopet ne zagotavlja določenih sredstev in je vprašanje, kako si bo ena mala občina uredila svoje redarstvo. Ne tisto redarstvo, ki ga vidimo, ko pač pišejo listek za parkiranje, ampak občinsko redarstvo, ki je dejansko neka policija v malem in gre po vzoru ostalih evropskih držav, kjer so znane lokalna policija, regijska policija, mestna policija, državna policija. Pri nas je glede na majhnost to hudo precenjeno in mislim, da so majhne občine preobremenjene. Zopet na našem primeru, mi smo ob delitveni bilanci 1998. leta imeli pač toliko in toliko zaposlenih in potem v delitveni bilanci – tako kot smo delili službene avtomobile in ostalo zadevo – tudi naredili kadrovske spiseke zaposlenih in potem so župani izbirali, kdo želi koga, tako da je bilo logično, da tisti, ki je velik, je pač pobral boljši kader, ostali so se pač porazdelili. Ob tem pa se je na vsaki občini z leti število zaposlenih povečalo, pa vendar če gledamo, koliko različnih področij ima občina zagotovo niso niti kadrovske usposobljeni niti finančno ne.

3. *S prenosom nekaterih funkcij države na lokalne skupnosti, bi se morala prenesti tudi sorazmerna dela ekonomske oz. fiskalne moči. V praksi je tako, da je občinam prepuščeno le malo prostora za pobiranje lokalnih davkov in da le-ti predstavljajo le 16% vseh lokalnih prihodkov. Verjetno bi se dalo na tem področju narediti več oz. iz katerih virov bi občine morale pridobivati več sredstev?*

Tu je bistveno vprašanje, da je zopet 210 občin tako različnih, da enotnega sistema financiranja, ki bi zagotavljal normalno delovanje, ni. Se pravi, bi morali meti 210 zakonov o financiranju občin, ker je vsaka unikatna. Ena ima kamnolom, ena ima neko smetišče, ena ima karkoli, se pravi, da je možnost pridobivanja sredstev. In v tem zakonu o financiranju občin je še ena velika velika napaka. Razen šest občin v Sloveniji, so vse občine dotirane. Se pravi, da v sistemu financiranja vse občine dobivamo t.i. finančno izravnavo. To pomeni, da iz vseh virov (dohodnine, davki, nadomestilo stavbnega, komunalni prispevki), vse kar koli pač pobiramo (mislim, da je številka teh posameznih virov zelo visoka), pridemo do neke številke, ki je lahko 80, 70, 90, 60 procentov, tistega kar država izračuna, da bi bilo za določeno število prebivalcev pač potrebno. Tako da potem država preko Ministrstva za finance, preko finančne izravnave da občinam 5 procentov, 20 procentov, 30 procentov, 40 procentov, odvisno od njihove moči. In zdaj, v lokalni pristojnosti župana je sicer, da napne oziroma, da predpiše neke lokalne vire – na pse, na prekomerno obremenitev – se pravi, da obdavči svojo lokalno skupnost več kot je predvideno z zakonom. Ampak to pomeni za naš konkreten primer teh manjkajočih 20 procentov. Mi lahko obdavčimo lastno prebivalstvo še za 10 procentov in bomo imeli 10 procentov še vedno manjka. Dobili bi 10 procentov finančne izravnave ob 10-procentni večji obremenitvi lokalne skupnosti. In zato si te dodatne obremenitve noben od županov ne predpisuje, ker je nelogično, da obremenjuješ svoje bolj, ker tako ali tako dobiš od države razliko. Če bi bil sistem drugačen, da bi bil sistem postavljen na ta način, da več kot zbereš, več potem tudi imaš, bi bil interes občin večji. Ker pa je, da se kompletna dohodnina,

da se vsi – prometni davek, DDV – najprej zbere v Ljubljani, potem razdeli, koliko lahko dobimo, pa interesa za lastne vire ni. In to tudi v bodoče, dokler bo ta sistem, tega ne bo. Je pa res, da je tudi država prepisala na primer nadomestilo za stavbno zemljišče – to je tista uporaba – ta pa je predpisana in je ocenjena, koliko mora občina zbrati. In v primeru, da zbere več, ji tisto ostane kot čisti plus. Tako, da tu naša občina konkretno že na skoraj 99 procentov pobiramo to nadomestilo, nekatere pa so tu še hudo hudo nizko na 60 in še manj.

4. *V glavnem so slovenske občine finančno nesamostojne in odvisne od državnih transferjev. Ali ocenjujete, da takšno stanje zmanjšuje avtonomijo slovenskih lokalnih skupnosti? V kolikšni meri država določi, za kaj se morajo ta sredstva porabiti ali je občina samostojna pri usmerjanju teh sredstev?*

To je nadaljevanje prejšnjega odgovora. Dokler je, bi rekel, sistem takšen, je tudi iluziorno pričakovati, večje pobiranje davkov ali pa to malce v šali, ampak – davek na pse bi bil zelo dober vir (Čehi ga imajo v svoji zakonodaji in praktično vse občine pobirajo davek na pse) – potem si lahko omislimo davek na moške brke ali na kolo ali na.. ne vem... pač razlog, da denar pobiraš. Ampak to pelje v nekaj, kar ni normalno. Država s sistemom, da vse pobere in potem deli nazaj, zagotovo zmanjšuje to finančno samostojnost in tudi pri izvajanju investicij je zelo pomembno, kakšna je finančna moč občine. Na primer pri investiciji v šolstvo je razmerje 90 procentov občina 10 država, 80 procentov občina 20 država, pri občini Žalec 70 procentov občina 30 procentov država. To je glede na posamezno moč. In ko pridemo do absurda, da je občina zelo majhna, zelo finančno šibka, nesamostojna, zbere 20 procentov za sofinanciranje šole, 80 procentov pa da država. To je zagotovo nelogičnost, neprimernost, ker takšna mala občina dobi podobno šolo s tem, da jo plača 80 procentov država 20 pa občina, pri nas pa ravno obratno. Tako da niti nekega tistega enakovrednega položaja občanov v tej državi. Tako se država tudi v tistem delu porabe sredstev ne vključuje je, recimo, poraba samih sredstev dosti v pristojnosti občine, čeprav gre večina sredstev v malih občinah v t.i. transferje – se pravi, za plačilo stroškov šol, za plače v vrtcih, za nezaposlene – se pravi, to so predpisane zakonske obveznosti, ki občini porabijo večino denarja.

5. *Vlada je maja 2007 potrdila paket pokrajinskih zakonov. Z uvedbo pokrajin se bo spremenil tudi obseg nalog občin, saj se bodo naloge, ki presegajo (finančne, materialne, organizacijske...) zmogljivosti občin prenesle na pokrajine. Ali obstaja strah/pomisleki, da bodo občine na račun pokrajin izgubile avtonomijo, pristojnosti in predvsem finančne vire? Ali menite, da bo prišlo do razbremenitve občin pri nalogah, ki so zanje preobsežne in prezahtevne?*

Jaz mislim, da je v predlagani obliki paket pokrajinskih zakonov tako tako slab, da ne verjamem, da bo v jeseni v parlamentu sprejet. Dogovor, ki je bil osnova za sprejem tudi ustavnih sprememb in dokaj visoka politična soglasnost, da se v regije gre, je predvideval pet zakonov. Vlada enega izmed teh še ni dala na svetlo, in to gre za t.i. po njihovem tehnični zakon, kjer bodo podrobno določene pristojnosti, ki gredo iz občin na regijo, iz ministrstva na regijo. To je zaenkrat še neznanka. In ob tem sprejemati pokrajinsko zakonodajo, ne verjamem, kdo bi jo v taki obliki želel sprejeti in vedno bolj je to nezadovoljstvo prisotno v vseh političnih strankah. Jaz sem prepričan, da je dvanajst številka, ki je bistveno prevelika za Slovenijo. V okviru parlamenta smo bili tudi na Češkem, kjer smo si ogledali njihov model. Njih je 10 milijonov Čehov in imajo dvanajst regij in vsi pokrajinski vodje pač priznavajo, da je to politični dogovor, da so bile odločitve neživljenjske. Enako je v Sloveniji. Če pogledamo, SA-ŠA bi naj bila Savinjsko-šaleška. Spodnja Savinjska dolina je sestavni del Savinjske, pa je ni v SA-ŠI. V primeru SA-ŠE gre pač za politični kompromis socialnih

demokratov, ki so želeli v rdečem Velenju imeti pač sedež in svojo regijo. In po drugi strani na Ptuj, kjer je LDS vsa leta močan in Ptujčani želijo imeti svojo regijo. No, tudi včeraj je referendum Notranjske-primorske zelo lepo pokazal, da je čez 95 procentov ljudi proti temu, da se jih prestavlja na tak način, kot je predvideno v tem delu. In da v razgovoru z ostalimi župani, je praktično nerazumljivo, kako se župani premalo zavedajo, da bo pri tem prišlo do ene zadeve, ki se bo pokazala točno takole: župani bodo ali pa bomo ostali praktično brez velikih pristojnosti, ostali nam bodo smeti, mirujoč promet, javni red in mir, asfaltiranje teh lokalnih poti in cest, pokopališča in to bo že kar konec. Vse ostalo, kar je vrednega, bo šlo na regijski nivo. Se pravi, vse investicije, šole, to kar bo država delala v okviru svojih možnosti, speljala na nivo regije toliko in toliko sredstev, regijsko vodstvo bo potem delilo pač v okvirih svojih pristojnosti. Župan katerekoli občine nikoli več ne bo imel možnosti sestanka z ministrom, zato ker bo to pač v pristojnosti regionalnega vodje, ki se bo pogajal recimo za 20-23 županov, tako da bo ta zadeva zagotovo slabša. Ampak, trenutno mislim, da ta paket ne pomeni, da bo razbremenitev občin, ampak da bo osiromašenje. Ker če se bo del prenašalo na regije, bo tudi verjetno del kadrov šel na regije. Kako bodo prenesene pristojnosti na primer Ministrstva za šolstvo na dvanajst regij, če danes na Ministrstvu za šolstvo v področju investicij dela šest zaposlenih. Mi bomo imeli dvanajst regij, se pravi, teh šest bo polovično, ne vem, v dveh regijah... že matematično se ne izide oziroma avtomatično pomeni toliko in toliko več administracije, toliko več stroškov in ta sistem je zagotovo trenutno slab.

6. *Ustavno sodišče RS ni zadržalo izvajanja novega zakona o financiranju občin. Kaj vi kot župan občine Žalec menite o njem?*

Pri tem novem zakonu je povsem jasno in glasno moje stališče, da je šlo za veliko prevaro. Nekaterim občinam se je denar vzel (vemo, Ljubljani, Vrtojbi) in da se je razdelil in dal malim občinam. V matematiki ministru Virantu to celo "štima". Toliko kot je bilo prej denarja, ga je tudi zdaj, s tem da so male občine dobile veliko, srednje smo dobile malo, nekaterim ta velikim pa je bilo vzeto. Jaz ne govorim to politično, da je to zaradi župana, ki je zdaj v Ljubljani, ampak zaradi sistema, ki ga ta vlada pač po neki enakosti želi vpeljati. Ja pa zagotovo razvojno to slabo. Vemo, kam gre ta denar v malih občinah. Nisem pa prepričan, da je že sodišče o tem dokončno odločilo. Verjamem pa, da zaradi sistema, če bi se ta zakon razveljavil, bi praktično pomenil kolaps države in financiranja občin, ker pač življenje teče, vsi transferji se peljejo (za nezaposlene, za šole, za vrtce) in če bi ta zakon o financiranju padel, bi to pomenilo praktično, ne vem, eno katastrofo v funkcioniranju države. Tako da mislim, da tu ne bo sprememb, bolj bo sprememba v sami spremembi zakona, ki se mora zgoditi. Je pa to res, da ko se vlada in odloča v parlamentu, tako kot se, se pač dobi tako število malih županov in je zadeva pod streho. In če pogledamo čisto odkrito, tudi statistiko, desnica le ima zelo veliko malih občin in potem s tega vidika tudi tako veliko število.

7. *Lokalni interesi so zastopani v Državnem svetu. Ker pa se le-temu pogosto očita neučinkovitost, me zanima, če se kot župan-poslanec dogovarjate z ostalimi župani-poslanci, ko so na dnevnem redu vprašanja, ki se tičejo občin, z namenom sprejetja občinam bolj naklonjene zakonodaje (predvsem v primerih dodeljevanja novih obveznosti občinam).*

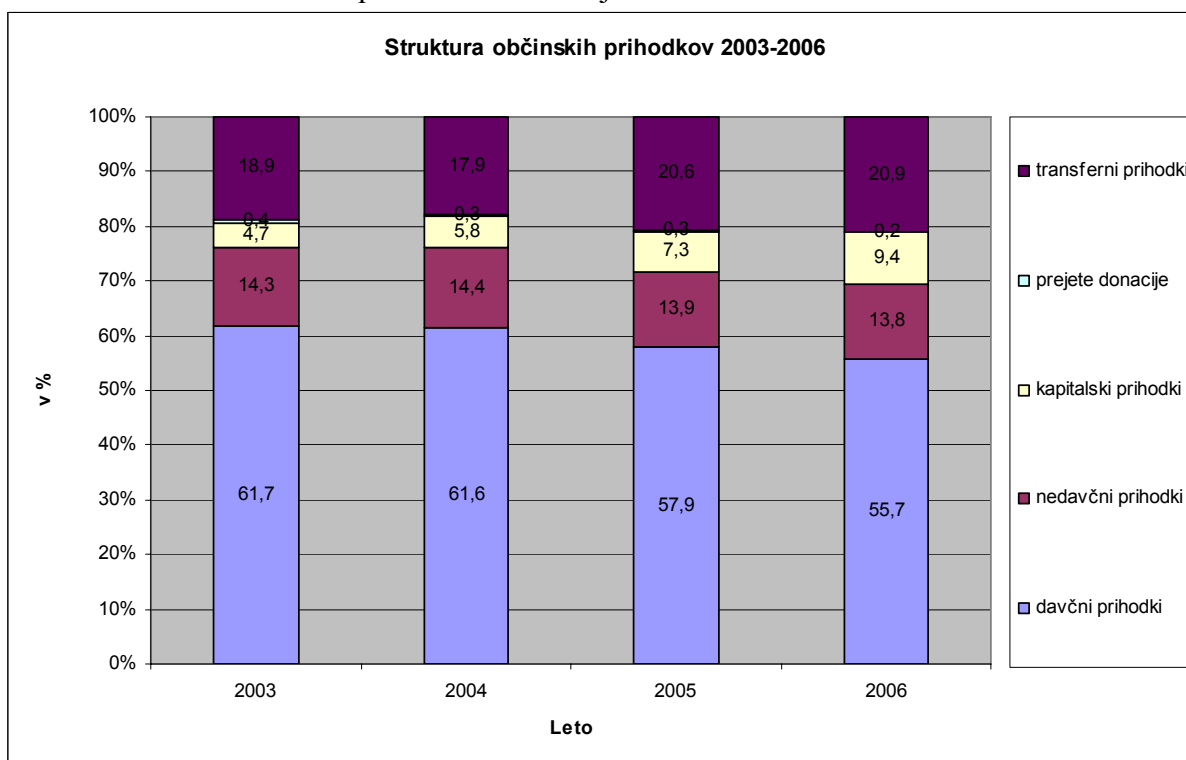
Tu je res govora o tem županskem lobiju, to nihče ne skriva. Županov nas je veliko – v vseh političnih strankah – zato tudi osebno mnenje, da nikoli ne bo ali pa še nekaj časa ne bo sprejet zakon, ki bi prepovedal biti tako poslanec kot župan, čeprav bi bilo to dobro. Ta združljivost je slaba, ampak bolj iz tega vidika, kako lahko fizično človek opravlja dve tako pomembni funkciji - predvsem v večjih občinah. Sam priznam, da če ne bi bili v opoziciji, bi verjetno bilo to še težje in da se kot župani praktično pogovarjamo in velikokrat tudi

popolnoma strinjamo o predlogih, ki so slabi. Tako je bilo pri spremembi davčne zakonodaje, tako je bilo pri zadevah glede sklada kmetijskih zemljišč, kjer vemo, da so občine prikrajšane, ker smo pač tista zemljišča prenesli brezplačno, danes jih kupujemo po visoki ceni nazaj. Pa vendar, tu je lahko soglasje samo na hodniku ali pa v restavraciji, v sejni sobi pa je tako kot trenutno velja partijska disciplina in ga ni župana, ki bi iz vladajoče stranke glasoval proti predlogu vlade, ker se pač to ne sme narediti in se tudi ne zgodi. Da so posamezni, ki nekako že vedno bolj težko prenašajo to, kar se dogaja, pa vendar po drugi strani dobivajo tudi takšne bonitete, da se potem pač odločijo drugače. Govorim o primerih, da župan, ki je poslušen, ki je v pravi stranki pač, določene občinske ceste prenese v status državne ceste, dobi za to denar in je potem pač pri kaki taki zadevi ubogljiv. Tako da so to zanimive zadeve, ki se dogajajo mimo dnevnega reda, ko pa je glasovanje, pa je tu disciplina in tu ni možnosti v tem mandatu pričakovati bistvenih sprememb. Tako da to za razvoj sicer ni dobro, je pa dejstvo, ki se ga ne da spremeniti. Tako jaz osebno mislim, da bo jesen pokazala ali je ta paket pokrajinske zakonodaje, tisti ki bo pokazal, da župani le razmišljajo malce s svojo glavo in da ne bodo glasovali za mačka v žaklju. Ker praktično, če ti ne veš, kaj boš kot župan, kot občina, pri pristojnostih dobil ali izgubil, takšne zakonodaje ne bi podprl. Ker pa je to v funkciji, ko prideš z župana v poslanca, pa je dejansko potem stvar stranke, ki želi biti na oblasti in je podpisala pogodbo, da bo podpirala te projekte. In ta pokrajinska zakonodaja je projekt te vlade in tega obdobja, tudi zaradi sistema vladanja za nadaljnjih petdeset let, ker pokrajine se ne delajo za eno leto, ampak za kar nekaj daljše obdobje. Tako bo jesen zelo zanimiva.

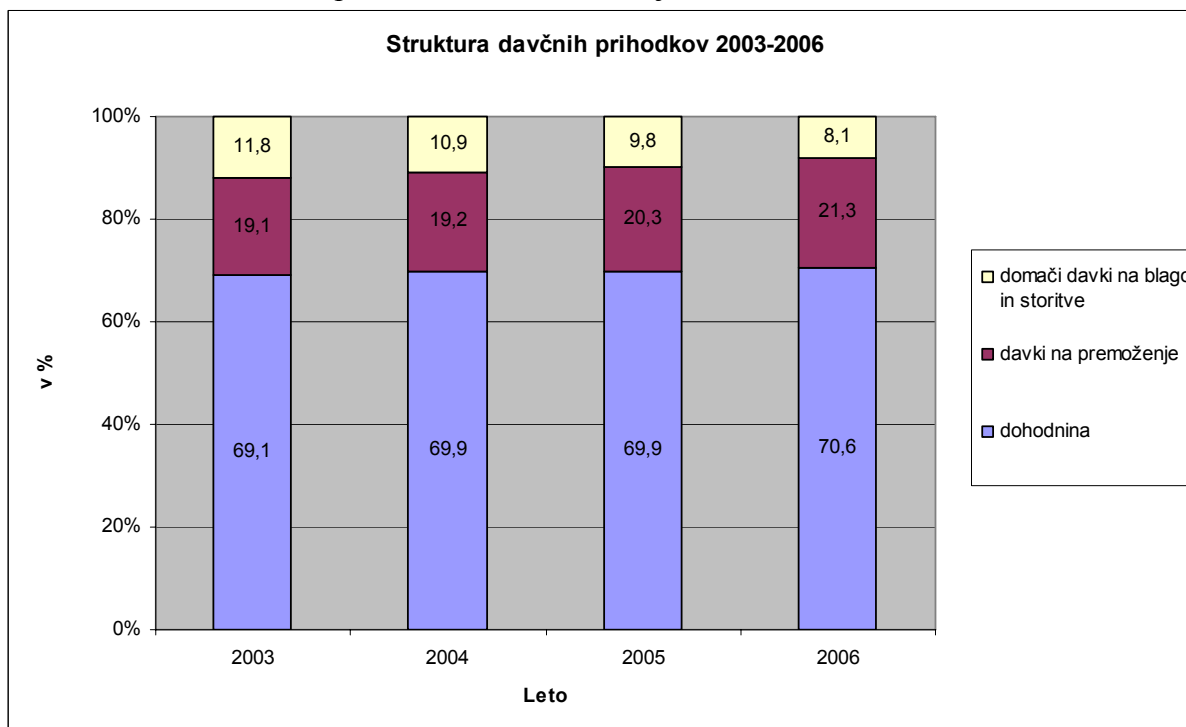


Priloga C: Grafični prikazi finančnih kazalnikov slovenskih občin od 2003–2006

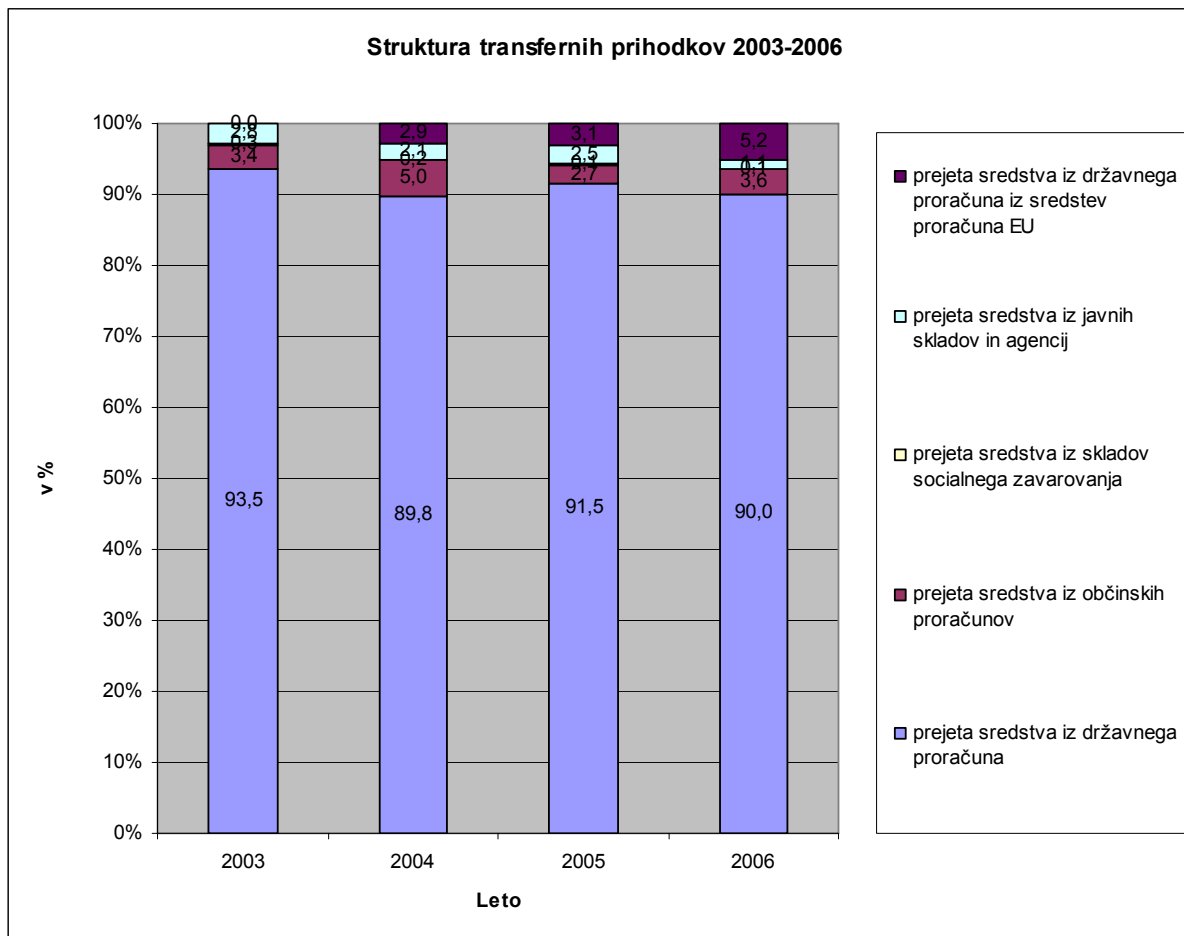
Graf 1: Struktura občinskih prihodkov v obdobju od 2003–2006



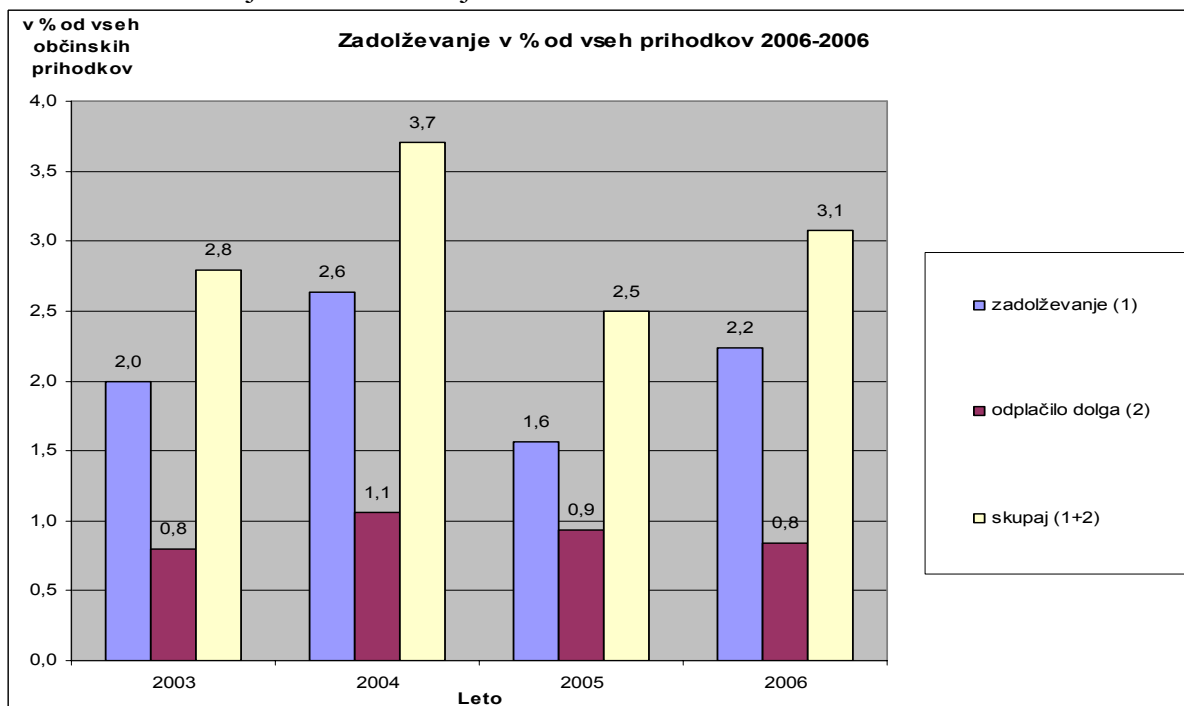
Graf 2: Struktura davčnih prihodkov občin v obdobju od 2003–2006



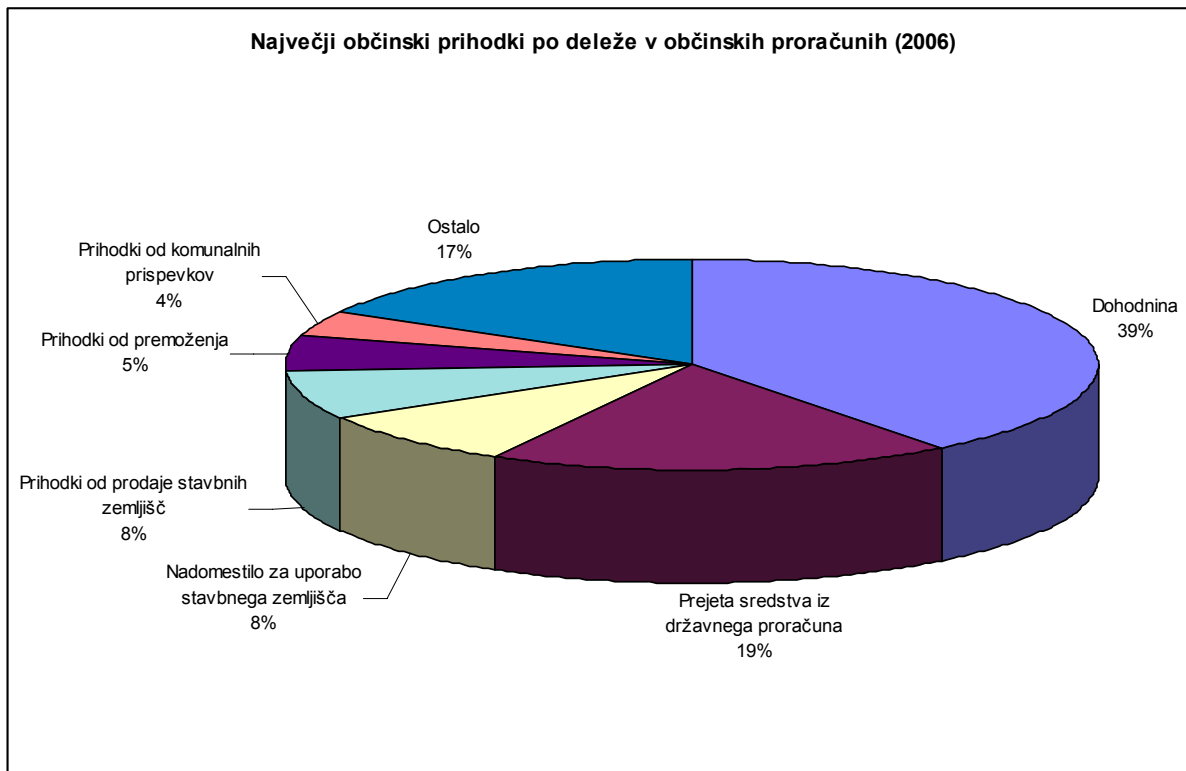
Graf 3: Struktura transfernih prihodkov občin v obdobju od 2003–2006



Graf 4: Zadolževanje občin v obdobju od 2003–2006

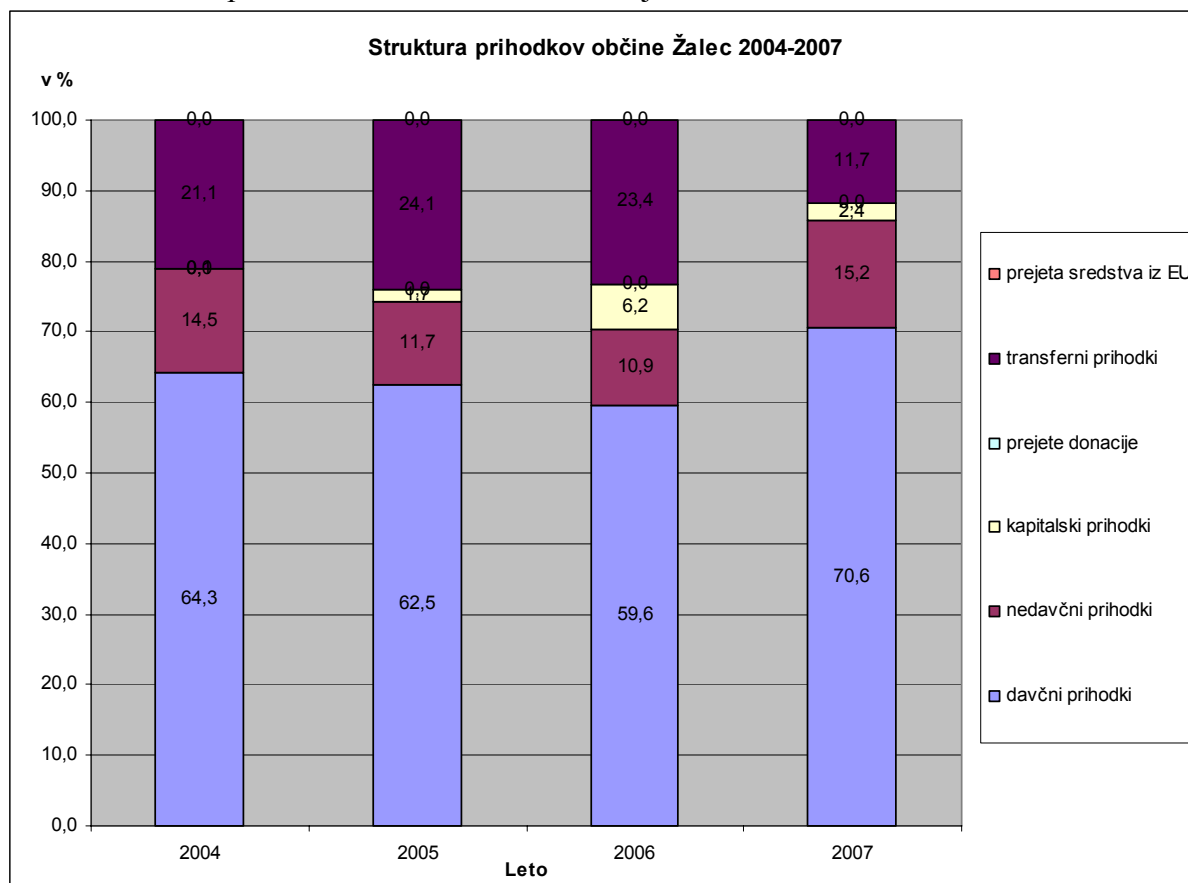


Graf 5: Prihodki po največjem deležu v proračunih slovenskih občin v letu 2006

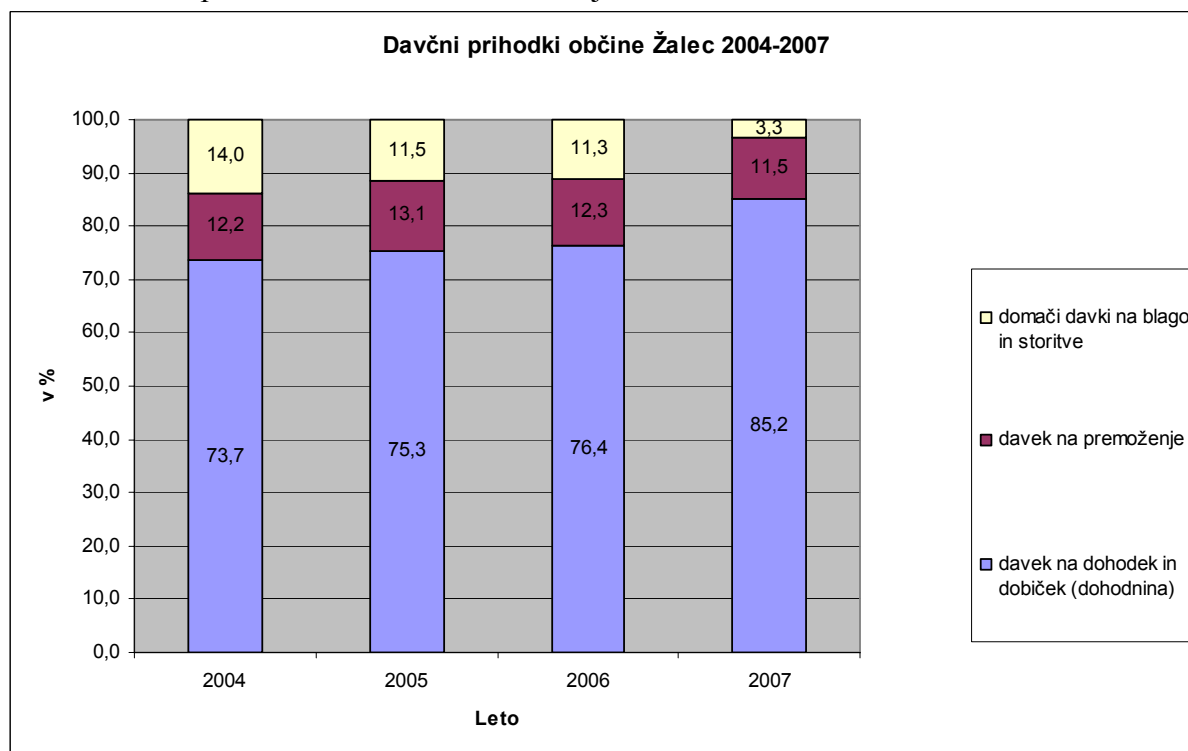


Priloga D: Grafični prikazi proračunov občine Žalec v obdobju od 2004–2007

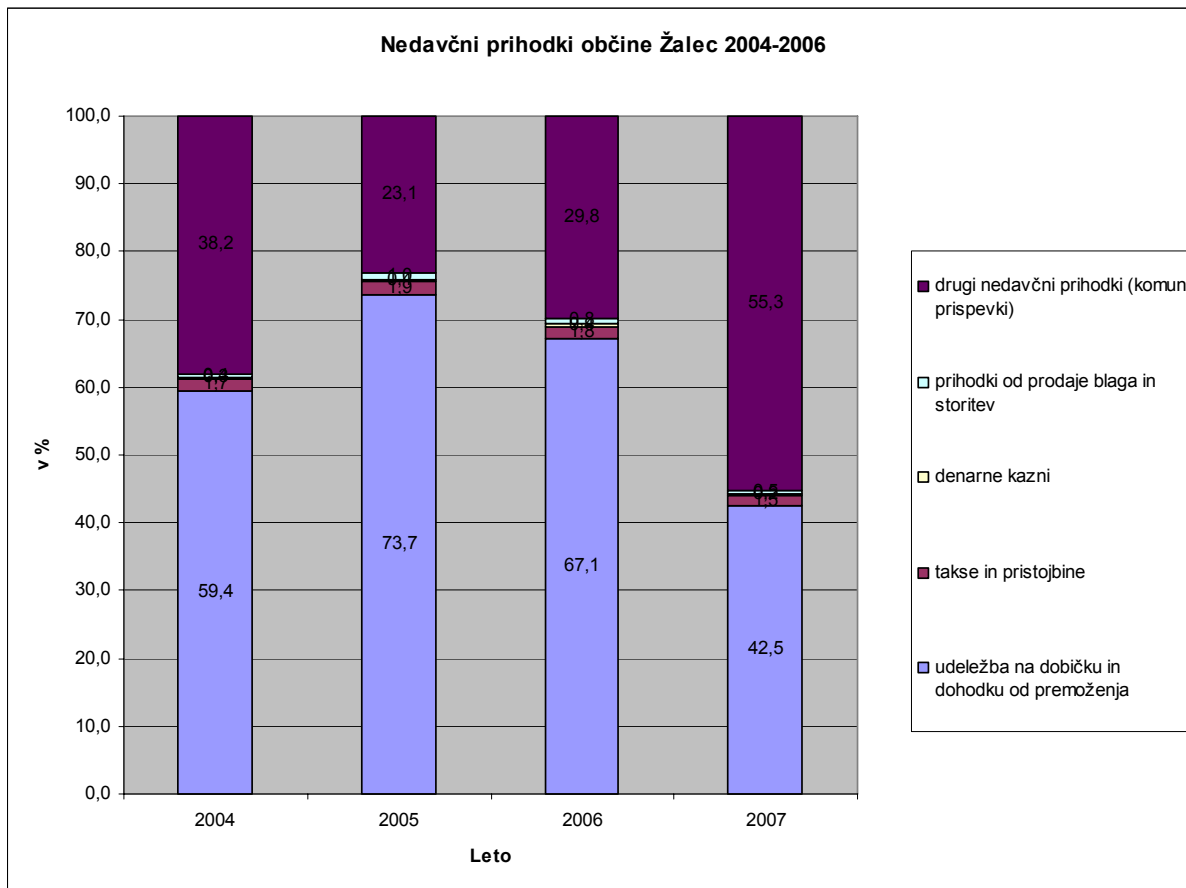
Graf 6: Struktura prihodkov občine Žalec v obdobju od 2004–2007



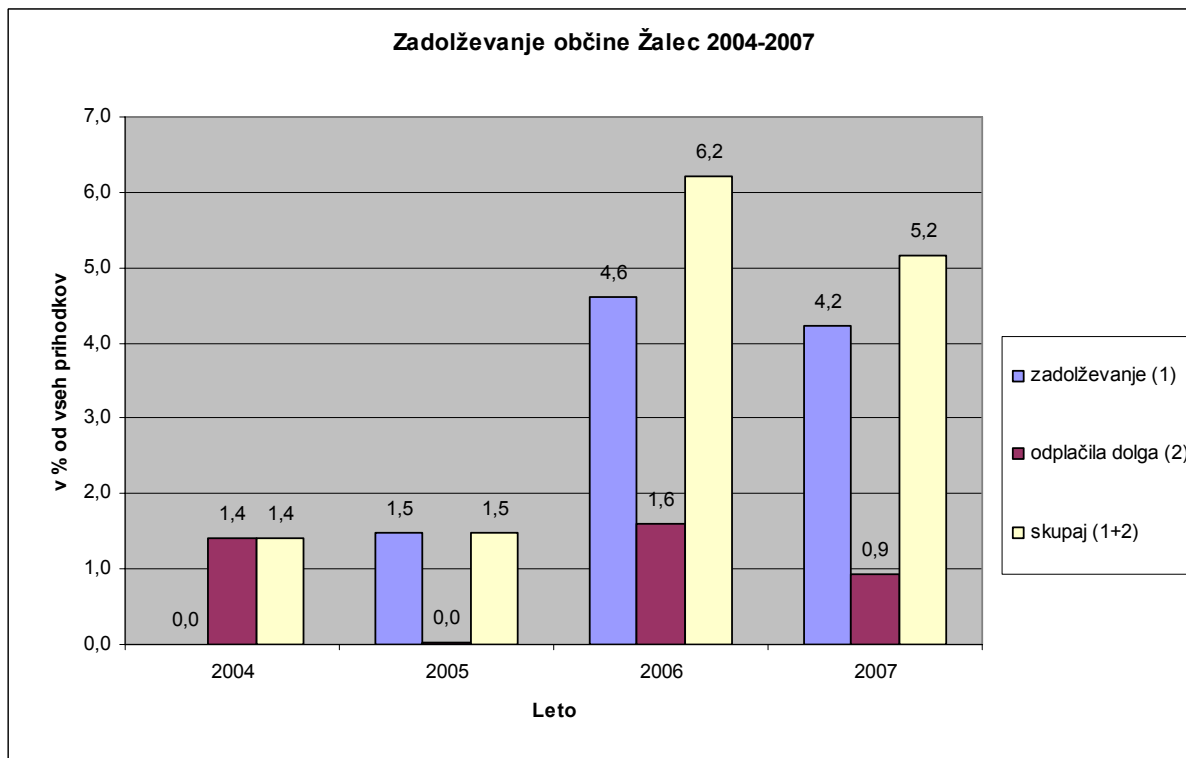
Graf 7: Davčni prihodki občine Žalec v obdobju od 2004–2007



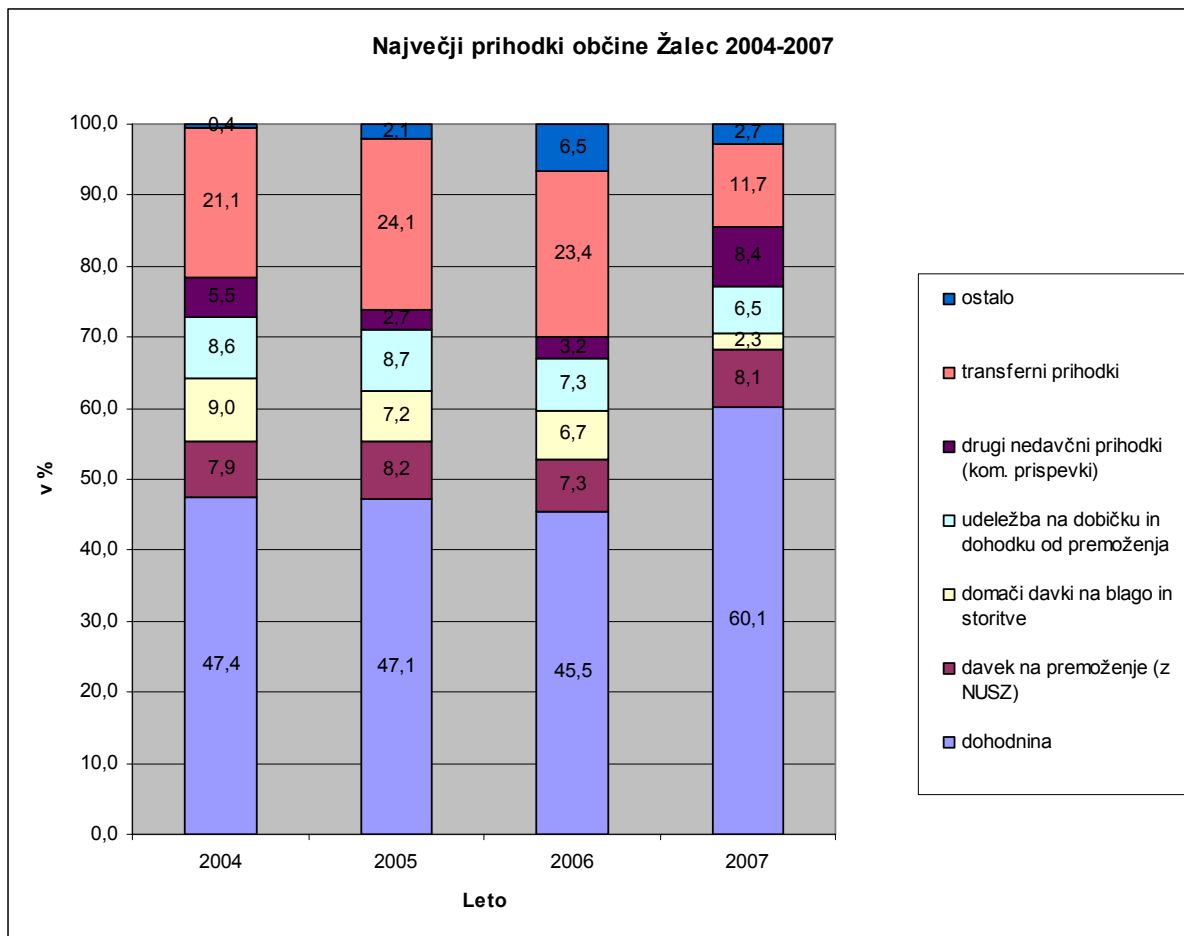
Graf 8: Nedavčni prihodki občine Žalec v obdobju od 2004–2007



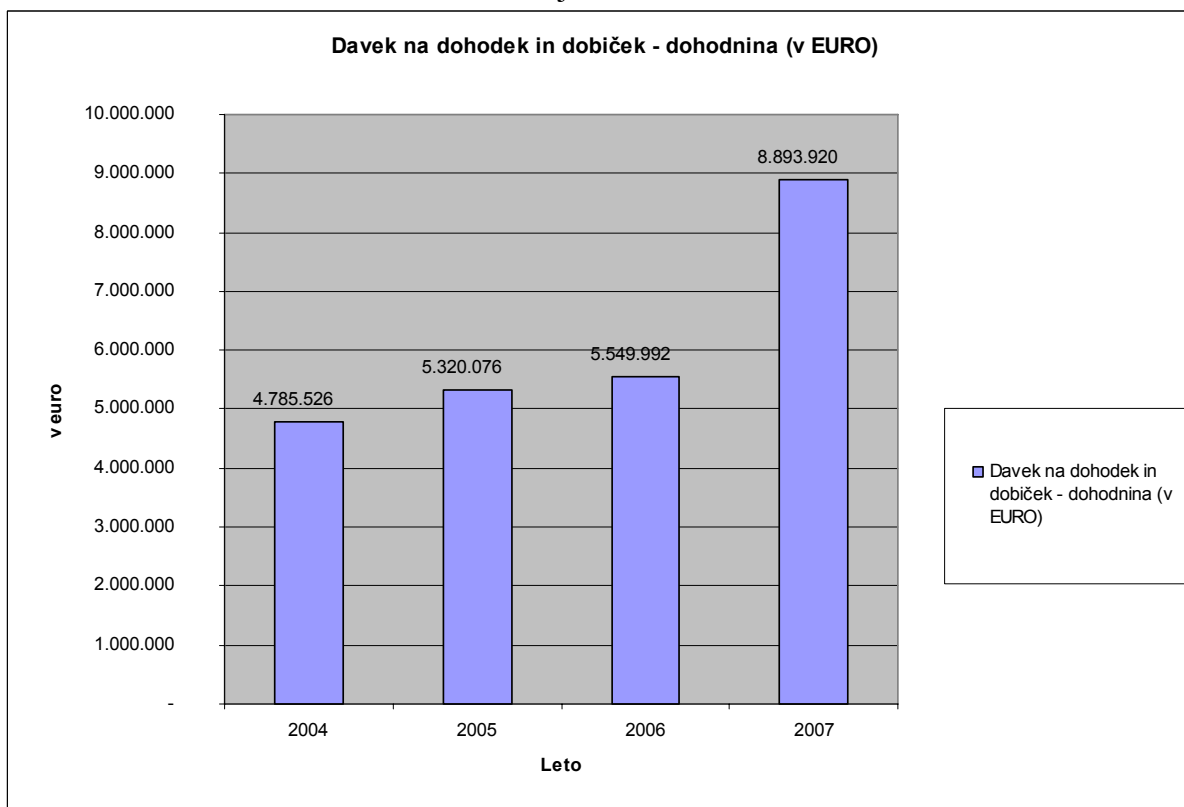
Graf 9: Zadolževanje občine Žalec v obdobju od 2004–2007



Graf 10: Največji prihodki občine Žalec v obdobju od 2004–2007



Graf 11: Dohodnina v občini Žalec v obdobju od 2004–2007



Graf 12: Davek na premoženje (NUSZ) v obdobju od 2004–2007

