

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Indira Cibralić

**Teritorialne reforme lokalne samouprave v obdobju od leta 1994 do
2014: Primerjava Republike Slovenije in Republike Hrvaške**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Indira Cibralić

Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Somentorica: doc. dr. Simona Kukovič

**Teritorialne reforme lokalne samouprave v obdobju od leta 1994 do
2014: Primerjava Republike Slovenije in Republike Hrvaške**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju dr. Marjanu Brezovšku in somentorici dr. Simoni Kukovič za strokovno pomoč in nasvete pri izdelavi diplomske naloge.

Najlepša hvala dr. Ivanu Kopriču in dr. Romanu Lavtarju za strokovno pomoč.

Posebna zahvala gre mojim staršem, bratu in seveda Nejcju, za vso podporo v času študija, ker so mi vedno stali ob strani in verjeli vame. Brez vas mi ne bi uspelo!

Diplomsko nalogo v celoti posvečam mami in očetu.

Teritorialne reforme lokalne samouprave v obdobju od leta 1994 do 2014: Primerjava Republike Slovenije in Republike Hrvaške

Republika Slovenija in Republika Hrvaška sta republiki, ki imata skupno zgodovino; namreč bili sta del skupne države Jugoslavije, v istem časovnem obdobju postali samostojni demokratični republiki ter vzpostavili sistem lokalne samouprave. Glavni namen diplomskega dela je analiza teritorialnih reform lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in Republiki Hrvaški, in sicer od leta 1994 do 2014. Teritorialni razvoj lokalne samouprave v Sloveniji in Hrvaški je zaznamovalo veliko število novonastalih, teritorialno majhnih lokalnih enot. Republika Slovenija je z začetnih 62 velikih občin, z novimi reformami v letu 1994 ustanovila 147 novonastali občin. Po vseh valovih ustanavljanja novih občin, je trenutno v Republiki Sloveniji 212 občin (od tega 11 mestnih). Za razliko od Republike Slovenije pa je lokalna samouprava v Republiki Hrvaški organizirana na dveh ravneh. Skupno število enot lokalne samouprave je 555, od tega 428 občin, 127 mest ter 20 enot področne (regionalne) samouprave tako imenovane županije. V obeh proučevanih republikah se je v istem časovnem obdobju, od osamosvojitve naprej, število lokalnih enot postopno večalo.

Ključne besede: lokalna samouprava, Republika Slovenija, Republika Hrvaška, teritorialne reforme, enote lokalne samouprave.

Territorial reforms of local self-government in the period from 1994 to 2014: the comparison between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia

Republic of Slovenia and Republic of Croatia are republics that share a common history; namely they were part of the same country Yugoslavia. They became independent democratic republics in the same period and both established a system of local governments. The main aim of the thesis is the analysis the territorial reforms of local self-government in the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia, from 1994 to 2014. The territorial development of local governments in Slovenia and Croatia were marked by a large number of newly established, territorial small local units. The Republic of Slovenia has established from the initial 62 large municipalities, additional 147 municipalities. After all the waves of establishment of new municipalities, there is currently 212 units of local self-government in the Republic Of Slovenia (11 of them are city municipalities). Unlike the Republic of Slovenia, the local government in Republic of Croatia is organized on two levels. The total number of local self-government units is 555, of which 428 are municipalities and 127 cities and on the second level (regional level) there are 20 counties. Since the independence the number of local units in both republics have grown gradually during the same period of time.

Key words: local self government, Republic of Slovenia, Republic of Croatia, territorial reforms, units of local self-government.

KAZALO

1	UVOD.....	7
2	METODOLOGIJA DIPLOMSKEGA DELA	9
2.1	Namen in cilj pisanja	9
2.2	Raziskovalno vprašanje in zastavljena hipoteza.....	9
2.3	Tehnike in metode raziskovanja	10
2.4	Struktura diplomskega dela	10
3	ZAKAJ JE POMEMBNA LOKALNA SAMOUPRAVA?	11
3.1	Lokalna samouprava	11
3.2	Večna dilema; majhne ali velike lokalne skupnosti?	13
3.3	Velikost slovenskih občin.....	14
3.4	Velikost hrvaških občin	15
4	TERITORIALNA ČLENITEV	17
4.1	Republika Slovenija.....	17
4.1.1	Občina.....	17
4.2	Republika Hrvaška	18
4.2.1	Občina.....	19
4.2.2	Mesta	20
4.2.3	Županije	20
4.2.4	Mesto Zagreb.....	21
5	PREGLED ZGODOVINSKEGA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE NA SLOVENSKEM	22
5.1	Zametki lokalne samouprave na Slovenskem	22
5.2	Obdobje pred letom 1848	23
5.3	Obdobje po letu 1848 in pred 1. Svetovno vojno.....	23
5.4	Obdobje med obema vojnama	24
5.5	Obdobje po drugi svetovni vojni	25
6	PREGLED ZGODOVINSKEGA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE NA HRVAŠKEM	28
6.1	Zametki lokalne samouprave na Hrvaškem.....	28
6.2	Obdobje pred letom 1848	29
6.3	Obdobje po letu 1848 in pred 1. Svetovno vojno.....	30
6.4	Obdobje med obema vojnama	31

6.5	Obdobje po drugi svetovni vojni	31
7	ANALIZA TERITORIALNIH REFORM LOKALNE SAMOUPRAVE	34
7.1	Teritorialne reforme Republike Slovenije	35
7.2	Teritorialne reforme Republike Hrvaške	38
8	SKLEPNE UGOTOVITVE	41
9	LITERATURA.....	44
	PRILOGE	49
	Priloga A: Intervju s prof. dr. Ivanom Koprićem	49
	Priloga B: Intervju z dr. Romanom Lavtarjem	50

KAZALO SLIK

Slika 6.1:	Teritorialna razdelitev ozemlja Republike Hrvaške do leta 1990	33
Slika 7.1:	Slikovni prikaz kontinuuma 1 in 2	34
Slika 7.2:	Teritorialna delitev Republike Slovenije	37
Slika 7.3:	Teritorialna delitev Republike Hrvaške	40

KAZALO TABEL

Tabela 3.1:	Razmerje med državno samoupravo in lokalno samoupravo	12
Tabela 3.2:	Slovenske občine glede na število prebivalcev	15

1 UVOD

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Opazimo lahko zelo pestre in raznolike ureditve. Modeli lokalne samouprave se med seboj razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah kot tudi v razmerjih do države, skupno pa jim je njihova izpeljava iz lastne tradicije oziroma zgodovinski razvoj (Ifimes 2013–2014).

Lokalna samouprava ima od države do države različen položaj in pa tudi pomen. Njen srž pa je povsod enak: bistvo lokalne samouprave je zadovoljevanje potreb prebivalstva v okvirih, ki so ožji od državnega (Haček 2005). Zgradba lokalne samouprave je odvisna od tega, na kolikšnih ravneh temelji le-ta. Tako lahko govorimo o enonivojskih in dvonivojskih ali pa celo večnivojski lokalnih samoupravah. Če lokalna samouprava temelji samo na eni ožji lokalni skupnosti potem govorimo o lokalni samoupravi na eni ravni, lahko pa temelji tudi na širših lokalnih skupnosti, v tem primeru pa govorimo o lokalni samoupravi da dveh ravneh oziroma na več ravneh (Grad 1998, 15).

Letos praznujeta Republika Slovenija in Republika Hrvaška 25 let samostojnosti. Obe državi imata skupno zgodovino, ki ju je združevala v skupni nekdanji državi Jugoslaviji, po osamosvojitvi pa sta obe državi vzpostavili svoje notranje strukture, kot enega izmed temeljev demokratične republike.

Uvajanje lokalne samouprave je po osamosvojitvi Republike Slovenije bilo eno iz med najpomembnejših nalog v novonastali državi. Pri tem je šlo za izrazito spremembo takratne samoupravno-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa (Haček 2005). Leta 1993 je v Republiki Sloveniji sprejet Zakon o lokalni samoupravi, ki je poleg Zakona o lokalnih volitvah in Zakonu o referendumu za ustanovitev občin, predstavljal osnovo za začetek reforme lokalne samouprave.

Republika Hrvaška je postala samostojna država leta 1991 in s sprejetjem ustave uvedla nov sistem lokalne samouprave, ki pa se je skozi leta spreminjal in dopolnjeval. Kar 11 let, natančneje med leti 1990 in 2001 je bil sistem hrvaške lokalne samouprave naravnano centralistično, danes pa je Republika Hrvaška decentralizirana država, v kateri je v Ustavi zagotovljena pravica do lokalne (regionalne) samouprave.

Osrednja tematika diplomskega dela, ki nas vodi skozi celotno analizo, so teritorialne reforme Republike Slovenije in Republike Hrvaške v obdobju od leta 1994 do 2014. Z analizo teritorialnih reform izbranih držav ugotavljam, kakšne so podobnosti oziroma razlike le-teh ter katera država je z reformami šla v optimalnejšo smer.

2 METODOLOGIJA DIPLOMSKEGA DELA

Dejstvo je, da občine svoje naloge in pristojnosti izvajajo za prebivalstvo, so le-ti eden izmed kriterijev pri določanju teritorialnega obsega lokalne samouprave.

Lokalne enote so seveda teritorialne enote, in ob tem se navezuje veliko dilem; delitev državnega ozemlja na ožje enote, interesni procesi v lokalnih enotah, integracija nalog na lokalni ravni, kriterij za formiranje lokalnih enot, razvrščanje in povezovanje lokalnih enot in seveda velikost lokalnih enot (Pavić 2010, 1).

2.1 Namen in cilj pisanja

Glavni namen diplomskega dela je analiza teritorialnih reform lokalne samouprave v dveh izbranih državah, v Republiki Sloveniji in Republiki Hrvaški.

Cilj diplomske naloge je analiza teritorialnih reform lokalne samouprave Republike Slovenije in Republike Hrvaške. Pri tem so me zanimala predvsem podobnosti in razlike v teritorialnih reformah proučevanih držav, torej ali sta ti dve državi šli v smeri fragmentacije oziroma drobljenja ali združevanja občin.

2.2 Raziskovalno vprašanje in zastavljena hipoteza

Raziskovala sem teritorialne reforme lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in Republiki Hrvaški, ker želim ugotoviti, kako se razlikujejo reforme lokalne samouprave v proučevanih državah.

Glede na obravnavano tematiko, me bo skozi celotno pisanje diplomske naloge spremljala zastavljena hipoteza:

»Kljub temu, da imata Republika Slovenija in Republika Hrvaška skupno zgodovino, se teritorialne reforme lokalne samouprave v izbranih državah razlikujejo«.

2.3 Tehnike in metode raziskovanja

Diplomsko delo v veliki meri temelji na deskriptivni in primerjalni metodi. Analizo primarnih (zakonski viri) in sekundarnih virov (znanstvenih člankov in relevantno strokovno literaturo...) sem uporabila predvsem za razumevanje temeljnih pojmov. Iz literature in pravnih ter tudi internetnih virov sem podala opis zgodovinskega razvoja lokalne samouprave v obeh državah. Pri metodi študija primera sem preučila Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško; podobnosti in razlike teritorialnih reform lokalne samouprave. Longitudinalno študijo sem uporabila pri proučevanju teritorialnih reform v omejenem časovnem obdobju, in sicer od leta 1994 do 2014. Prav tako sem uporabila tudi metodo meta-analize, saj sem z analizo dosedanjih preučevanj in študij lažje predstavila teritorialne reforme obeh izbranih držav. Z namenom priti do zaključka in vključiti različne vidike, katera država je šla v boljšo smer pri razvoju lokalne samouprave, sem uporabila metodo družboslovnega intervjuja z dvema strokovnjakoma iz preučevanih držav.

2.4 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz treh delov. V prvem; teoretičnem delu, sem se najprej osredotočila na opredelitev pojma »lokalna samouprava«. Izpostavila sem opredelitve različnih avtorjev, normativne elemente na katerih temelji lokalna samouprava v Evropi, ter kateri so značilni elementi lokalne samouprave. V nadaljevanju teoretični del vsebuje tudi teritorialno členitev Republike Slovenije in Republike Hrvaške, ter zgodovinski pregled razvoja lokalne samouprave v obeh državah.

Empirični del diplomske naloge temelji na analizi teritorialnih reform obeh držav. Analizirala sem teritorialne reforme lokalne samouprave od leta 1994 do 2014.

V zadnjem delu, sem podala sklepne ugotovitve, ter odgovorila na zastavljeno raziskovalno vprašanje ter preverila zastavljeno hipotezo. Glede na opravljeno analizo dodajam tudi lasten razmislek o tem, katera država je skozi reforme lokalne samouprave izbrala optimalnejšo pot.

3 ZAKAJ JE POMEMBNA LOKALNA SAMOUPRAVA?

»Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva« (Evropska listina lokalne samouprave 1996).¹

3.1 Lokalna samouprava

Pojem lokalna samouprava vsebuje veliko opredelitev. Prav vse te opredelitve pa so odvisne od samega avtorja, oziroma od avtorjeve strokovne in poklicne dejavnosti.

Stocker (1991, 1) pravi, da je lokalna samouprava ključni element v političnem sistemu (evropske) liberalne demokracije in je civilizacijska pridobitev ter teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov.

Najbolj preprosta opredelitev lokalne samouprave pravi, da je to tista raven oblasti, ki je najbližja občanom, in njena naloga je zastopati pomen in stališča lokalnosti. Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša v veliki meri na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in drugi 2008, 120).

Strokovna literatura opredeljuje tri najpomembnejše normativne elemente, na katerih temelji lokalna samouprava v Evropi:

1. *avtonomija* označuje stopnjo odločevalske moči med centralno in lokalno oblastjo. Stopnja odločevalske moči na lokalni ravni preprečuje koncentracijo politične moči na centralni ravni in dovoljuje različne politične izbire v različnih lokalnih okoljih;
2. *demokracija* opredeljuje lokalno oblast kot politično osnovo in priložnost za sodelovanje prebivalcev pri upravljanju;
3. *učinkovitost* lokalne oblasti so pri zagotavljanju javnih služb in iskanju rešitev za lokalne probleme učinkovitejše, ukrepe pa prilagajajo lokalnim razmeram (Greer in drugi 2005, 11).

¹ Glej *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave* (MELLS). Ur. l. 57/1996, MP 15/1996 (19. oktober 1996). Republika Slovenija je MELLS podpisala leta 1994, ratificirala pa leta 1996. Po zakonu o ratifikaciji, ki ga je DZ RS sprejel 1. oktobra 1996, je listina začela veljati 1. marca 1997.

Kot navaja Žagar (2004, 8) je lokalna samouprava normativna institucija, kar pomeni, da je položaj lokalne samouprave določen z ustavo. Tako je vloga in položaj lokalne samouprave odvisna od normativne ureditve v določeni državi. S tem pa je tudi določen odnos, ki ga ima lokalna samouprava do države in obratno. Pri tem velja poudariti, da je pomembna zlasti natančna razmejitev nalog med državo in lokalnimi skupnostmi. Avtonomnost lokalne samouprave se kaže skozi samostojno urejanje in reševanje lokalnih zadev, ki so javnega pomena.

Znotraj opredelitve lokalne samouprave je posebej izpostavljeno njeno razmerje do države. Vse družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države. Ne glede na to, da se pri temeljnem razmerju med državo in lokalno samoupravo, kažejo določene razlike (glej tabelo 2.1), ki so pogojene s širšimi družbenimi in političnimi okoliščinami, pa že dolgo velja temeljna hipoteza, da je pri zagotavljanju pravnega okvira lokalne samouprave poudarjena vloga države kot odgovorne za lokalno samoupravo in takšno razmerje priznavajo tudi mednarodno priznani dokumenti² (Javna razprava 2015).

Tabela 3.1: Razmerje med državno samoupravo in lokalno samoupravo

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

Vir: Žagar (2004, 7).

Po Djordjeviću (1965, 621) so za lokalno samoupravo značilni naslednji elementi:

² 4.člen MELLs: »Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom«.

- lokalno prebivalstvo ima pravico, da voli svoje predstavniška telesa, s tem da imajo ta predstavniška telesa določene pravice odločanja, ki jih izvršujejo neposredno ali prek svojih organov;
- predstavniška telesa imajo svojo stvarno in krajevno pristojnost, kar pomeni, da na svojem območju opravljajo določen krog zadev kot svojo oblast;
- pristojnosti lokalnih organov po svoji vsebini in po pooblastilih za njihovo izvrševanja predstavlja taka vprašanja, s katerimi se tudi dejansko in tudi formalno lahko vpliva na življenje in tudi sam razvoj določene lokalne skupnosti.

Kaučič in Grad (2000, 322–323) navajata pet glavnih elementov lokalne samouprave, in sicer:

- *teritorialni element* samoupravnosti se kaže v tem, da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave (npr. kot občine, pokrajine);
- *funkcionalni element* samoupravnosti se kaže v tem, da se lokalnim skupnostim prizna delovno področje nalog, ki izražajo interese prebivalcev v lokalni skupnosti;
- *organizacijski element*, pomeni da te naloge opravljajo člani skupnosti pod lastno odgovornostjo (neposredno ali po svojih organih, ki jih izvolijo);
- *materialno-finančni element* samoupravnosti se kažejo v tem, da ima skupnost lastna tako materialna kot tudi finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- *pravni element samoupravnosti*, vidimo v tem, da ima skupnost lastnost pravne osebe.

3.2 Večna dilema; majhne ali velike lokalne skupnosti?

Lokalne enote so vsekakor teritorialne enote, toda z njihovim teritorijem se povezuje niz problemov; razdelitev državnega ozemlja na ožje enote, interesni procesi v lokalnih enotah, integracija zadev na lokalni ravni, kriterij za vzpostavitev lokalnih enot, stopnjevanje in povezovanje in končno tudi velikost lokalnih enot (Pavić 2010).

Glede velikosti lokalnih skupnosti imata eden ali drug odgovor svoje prednosti in slabosti. Pri izpostavljanju temeljnih slabosti oziroma pomanjkljivosti majhnih lokalnih skupnostih se mnogokrat navaja, da prav take skupnosti ne morejo kakovostno

opravljati svojih nalog, kajti v njihovih ozkih mejah ni na razpolago sposobnega strokovnega in političnega kadra, kot tudi potrebnih finančnih sredstev za opravljanje bolj zahtevnih nalog. Prav zato mora država vse bolj zahtevne projekte opravljati sama ali pa jih prenese na širše lokalne skupnosti, če le te seveda obstajajo. V končni fazi pa to pomeni, da vztrajanje na majhnih lokalnih skupnosti krepi centralizem in slabi temelje, na katerih sloni sama ideja lokalne samouprave (Haček 2012). Ključnih prednosti majhne lokalno skupnosti je v ohranjanju harmonije lokalne skupnosti in duha, v katerem vsak prebivalec občuti, da je možnost biti politično učinkovit (Humes in Harloff 1969, 67).

Cela vrsta utemeljenih razlogov je tudi na strani velikim lokalnim skupnostim. Le te bi nastale z združitvijo manjših lokalnih skupnosti, bile bi umetne tvorbe, odmaknjene od svojih naravnih temeljev. V takih tvorbah bi bile nasilno uničene tiste vrednote, ki pomenijo srž lokalne samouprave, predvsem občutek solidarnosti in pripadnosti prebivalstva. Prednosti velikih lokalnih skupnosti so nekoliko bolj eklatantne. Le te so sposobne opravljati večino modernih diferenciranih in specializiranih upravnih nalog, ki so posledica družbenih sprememb. Večje lokalne skupnosti imajo več prebivalcev, kar posledično pomeni tudi večje število zaposlenih, ki s svojim delom doprinesejo k ustvarjanju višjih finančnih prihodkov, ki pomenijo dejanski gospodarski temelj za boljše delovanje lokalnih služb (Haček 2012).

Swianiewicz (2002, 300) na podlagi svoje študije velikosti občine vzhodnoevropskih držav ugotavlja, da lahko nek sistem lokalne samouprave klasificiramo kot fragmentiran, ko ima precejšen del (več kot 25 odstotkov) lokalnih enot manj kot 1.000 prebivalcev, medtem ko ima večina (več kot 66 odstotkov) lokalnih enot manj kot 5.000 prebivalcev.

3.3 Velikost slovenskih občin

Kot v drugih državah je tudi v Republiki Sloveniji večna dilema pri procesih vzpostavljanja in dograjevanje lokalne samouprave dilema majhnih in velikih občin. Velikost občin lahko opredelimo z vsaj dvema potencialnima meriloma; merilom velikosti njenega ozemlja, ki je izraženo v kvadratnih kilometrih, in merilom števila prebivalcev, ki stalno prebivajo na ozemlju občine. Na tem temelju lahko uvrstimo med

velike občine tiste, ki ustrezajo enemu ali drugemu merilo oziroma njuni kombinaciji. Prav tako pa imata obe merili svoje prednosti in pomanjkljivosti, toda za ugotavljanje velikosti občin se v praksi pogosteje uporablja merilo števila prebivalcev v občini (King 1984, 17; Grafenauer 2000, 52).

Na vprašanje, kje je večja občina bolj učinkovita kot majhna, je dr. Roman Lavtar³ dejal, da je eden izmed težavnih problemov v majhnih občinah zagotavljanje storitev primarnega javnega zdravstva. Nadalje ugotavlja, da je problem tudi upravljanje s prostorom. Ministrstvo pristojno za prostor, je ugotovilo, da nekatere manjše občine nimajo usposobljene ljudi, ki bi zmogli oziroma znali opravljati s prostorom, pripraviti in izvajati prostorske akte (Lavtar 2016).

Analiza (tabela 2.2) nam pokaže, da ima kar dobra polovica slovenskih občin (112 občin) manj kot 5.000 prebivalcev. Zanimivo je, da je kar 26 občin takšnih, ki imajo manj prebivalcev kot je zakonsko določena spodnja meja, kar predstavlja 2.000 prebivalcev. Najmanjša občina, po številu prebivalcev je občina Hodoš, ki ima 315 prebivalcev, največja pa občina Ljubljana z 279.653 prebivalci (Statistični urad RS 2016)

Tabela 3.2: Slovenske občine glede na število prebivalcev

Število prebivalcev	Število občin	Delež v %
Manj kot 5000	112	52,83
Od 5.001 – 10.000	47	22,17
Od 10.001 – 50.000	50	23,58
Od 50.001 – 100.000	1	0,47
Več kot 100.000	2	0,95
Skupaj	212	100

Vir: Statistični urad RS (2016).

3.4 Velikost hrvaških občin

Če bi v Republiki Hrvaški vzeli v obzir, da bi občine morale imeti najmanj 5.000

³ Dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo. Ministrstvo za javno upravo RS.

prebivalcev, bi moralo od 428 občin, koliko jih imajo sedaj, kar 376 občin ukiniti, oziroma priključiti h kateri drugi občini. Šest hrvaških občin ima manj kot 5.000 prebivalcev, najmanjša občina Civljane ima samo 239 prebivalcev, največja hrvaška občina pa je Viškovo s 14.455 prebivalci. Absurdnost število občin na Hrvaškem pride prav gotovo do izraza ko vzporejamo podatke z mesti. Le teh je 128, najmanjše mesto Komiža ima samo 1526 prebivalcev, največje mesto Zagreb pa 790.017 . Po kriteriju 5.000 prebivalcev, kar 18 hrvaških mest ne bi bilo občin, ker v njih živi manj ljudi, kot ga določa prag. Pri tem ima 6 občin več kot 10.000 prebivalcev, medtem ko je kar 60 mest z manj kot 10.000 prebivalcev (Bohutinski 2015).

Med velikimi in majhnimi občinami gre dosti krat za nasprotje med političnimi zahtevami po lokalni demokraciji ter na drugi strani zahtevami upravno-organizacijske racionalnosti, po kateri naj bi uprava delovala kar najbolj učinkovito glede na njene naloge in pričakovanja (Brezovšek in Kukovič 2012, 114).

Humes in Harloff (1969) glede na rezultate svoje empirične študije, ki sta jo naredila na 81 državah, ugotavljata, da morajo biti lokalne skupnosti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje, ob enem pa dovolj majhne, da lahko ohranijo okolje skupnosti, v kateri ima vsak posameznik občutek, da lahko uspešno vpliva na politiko te skupnosti. Iz vsega napisanega lahko zapišemo, da pozitivne lastnosti ene skupine občin, predstavljajo slabosti druge.

4 TERITORIALNA ČLENITEV

4.1 Republika Slovenija

Republika Slovenija meri 20.273 kvadratnih kilometrov in ima po podatkih iz leta 2015 2.062.874 prebivalcev (Statistični urad RS 2016). Ozemeljsko je enotna in nedeljiva država v kateri njeni prebivalci lokalno samoupravo uresničujejo v svojih občinah in drugih lokalnih skupnostih. Republika Slovenija je teritorialno razdeljena na 212 občin, med katerimi jih ima enajst status mestne občine. Zakon o lokalni samoupravi v svojem 13. a-členu določa, da mora imeti občina 5.000 prebivalcev, toda v praksi zaradi posebnih okoliščin ali razlogov ima lahko občina tudi manjše število prebivalcev, toda ne manj kot 2.000. Status mestne občine se podeli, če je na njenem območju mesto, kjer prebiva najmanj 20.000 prebivalcev ter 15.000 delovnih mest in je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega teritorija (Iljavec 2011, 12).

4.1.1 Občina

V 139. členu Ustava Republike Slovenije določa, da je občina samoupravna lokalna skupnost, ki obsega območje naselja, ali več njih, ki so povezana s skupnimi potrebami ali interesi prebivalcev. Teritorij občine z zakonom določi državni zbor, ujemati pa se mora s prej izraženo voljo prebivalcev na tem območju, ki pa jo potem izrazijo na referendumu. Območje občine se končno določi z zakonom (Čokert 2005, 208–209).

Ustava Republike Slovenije ureja pristojnosti občin. 140. člen pravi, da v pristojnosti občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce posamezne občine. Z zakonom lahko država na občine prenese opravljanje posameznih nalog iz pristojnosti države, če za to zagotovi tudi vsa potrebna sredstva za izvajanje teh nalog. Iz nemškega modela lokalne samouprave je avtor Šmidovnik (v Prebilič in Haček 2012, 6) povzel dve skupini nalog, ki so značilne tudi za slovenski prostor. V prvo skupino nalog sodijo tiste naloge, ki jih država prenese na občino iz državnih pristojnosti, tem nalogam pravimo prenesene naloge. Če povzamemo to kategorizacijo, pridemo do sledeče delitve nalog, ki jih opravljajo sodobne občine, in sicer:

- *zadeve lokalnega pomena*; to so naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine s svojimi akti določajo same znotraj okvirjev ustavne avtonomije. Obseg zadev lokalnega pomena se lahko v času spreminja, toda pravilo velja, da v to kategorijo spadajo zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev, ter razvoj gospodarstva.
- *lokalne zadeve, ki jih občinam določi država na podlagi svojih zakonov*: v praksi se to zgodi s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih; nekatere določene naloge pa lahko občine izvajajo v lastni pristojnosti kot svoje naloge.
- *prenesene naloge državne uprave, ki jih država na podlagi svojih zakonov prenaša v izvajanje občinam*: za te prenesene naloge mora država zagotoviti tudi ustrezna finančna sredstva v skladu z načelom koneksitete⁴, ob enem pa državni organi nadzorujejo občinske organe pri opravljanju teh nalog (Šmidovnik v Prebilič in Haček 2012, 6).

4.2 Republika Hrvaška

Teritorij Republike Hrvaške meri 87.609 kvadratnih kilometrov, in ima iz popisa prebivalstva iz leta 2011, 4.284.889 prebivalcev (Ivanković in Kovačević 2011). Hrvaška je enotno urejena država, v kateri je za razliko od Slovenije, lokalna samouprava organizirana na dveh ravneh. Prvo raven predstavlja 428 občin in 127 mest, drugo raven pa 20 županij. Mesto Zagreb, kot glavno mesto Republike Hrvaške ima poseben položaj mesta in županije, kar je določeno v Zakonu o Mestu Zagreb. Tako ima Republika Hrvaška skupno 576 enot lokalne in regionalne samouprave (Ministrstvo za upravo Republike Hrvaške 2016).

Občine, mesta in županije so pravne osebe, ki imajo svoj statut, grb in zastavo. Zakon o območjih županij, mest in občin v Republiki Hrvaški⁵ ureja njihovo območje, ime, sedež organov, ustanavljanje novih ter odpravljanje ali spajanje obstoječih občin oziroma mest, izločevanje posameznih naselij iz sestave ene občine ali mesta in

⁴ Načelo koneksitete določa, da se morajo s prenosom nalog in pristojnosti z ene ravni odločanja na drugo istočasno prenesti tudi vsa sredstva, ki so potrebna za opravljanje teh nalog. Prav to načelo je varovalka, ki varuje lokalne skupnosti pred njihovo preobremenitvijo z izvajanjem državnih nalog. Načelo koneksitete je v Ustavi Republike Slovenije opredeljeno v 140. členu.

⁵ *Zakon o podružjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*, Narodne novine broj 90/1992, 02/1993, 58/1993, 10/1994, 29/1994, 10/1997, 124/1997, 68/1998, 22/1999, 117/199, 128/1999, 44/2000, 129/2000, 92/2001, 79/2002, 83/2002, 25/2003, 107/2003, 175/2003, 86/2006, 16/2007.

uključevanje v sestave druge občine ali mesta. Ob enem pa zakon tudi ureja postopek spremembe območja županij, spremembe meja, kot tudi druga vprašanja pomembna za teritorialne spremembe enot lokalne samouprave. Mnenje prebivalcev določene enote samouprave je potrebno zahtevati pred vsako spremembo območja občine ali mesta z lokalnim referendumom, kjer se pokaže volja ljudstva. Za spremembo območja županije pa je potrebno pridobiti predhodno soglasje Vlade Republike Hrvatske. Spremembe lahko predlaga predstavniški organ ali ena tretjina prebivalcev, ki prebivajo na območju za katerega je predlagana sprememba (Dukarić 2010, 12).

4.2.1 Občina

V Zakonu o lokalni in področni (regionalni) samoupravi (v nadaljevanju ZLPRS)⁶ (2001) je občina opredeljena, kot enota lokalne samouprave, praviloma ustanovljena za območje več naselij, ki predstavljajo naravno, gospodarski in družbeno celoto, ki so povezana s skupnimi interesi prebivalcev. V povprečju imajo hrvatske občine 3.221 prebivalcev. Kar 242 (57 odstotkov) občin ima manj kot 3.000 prebivalcev. Ti podatki nam dajo vedeti, da pripadajo kategoriji malih lokalnih enot (Lukeš-Petrović in Masarić 2005, 8).

Občine in mesta na področju samouprave opravljajo naloge lokalnega značaja, katere neposredno uresničujejo potrebe prebivalcev, in ki niso z Ustavo ali zakonom dodeljene državnim organom in to posebno naloge, ki se nanašajo na (ZLPRS 19. člen):

- urejanje naselij,
- prostorsko in urbanistično planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- skrb o otrocih,
- socialno oskrbo,
- primarno zdravstveno zaščito,
- vzgoja in osnovno izobraževanje,
- kultura, telesna kultura in šport,
- zaščita potrošnika,
- zaščita naravne okolice,

⁶ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13.

- protipožarna in civilna zaščita,
- promet
- ostale naloge, ki so skladne s posebnimi zakoni.

4.2.2 Mesta

Po Zakonu o lokalni in področni (regionalni) samoupravi (2001) je kot mesto določen vsak sedež županije, ter vsako mesto, ki ima več kot 10.000 prebivalcev ter predstavlja urbano, zgodovinsko, naravno, gospodarsko in družbeno celoto. Mesto ima lahko manj kot 10.000 prebivalcev izjemoma, če obstajajo posebni zgodovinski, gospodarski in geografski razlogi (5. člen ZLPRS). V povprečju imajo mesta 18.740 prebivalcev (izvzeto Mesto Zagreb). To pomeni, da mesta predstavljajo velike lokalne enote, čeprav ima 56 mest (kar je 46%) manj kot 10.000 prebivalcev, pa čeprav je to število glavni pogoj za pridobitev statusa mesta (Ivanišević 2009, 712).

Leta 2005 je z novelo Zakona o lokalni in področni (regionalni) samoupravi (2001) uvedena institucija velikega mesta. Gre za mesta, ki so gospodarsko, finančno, kulturno, zdravstveno, prometni in znanstveno središče z več kot 35.000 prebivalcev (19.a člen ZLPRS). Status velikega mesta ima 16 mest (Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci, Zadar in Zagreb), ter tudi 8 mest z manj kot 35.000 prebivalcev, v katerih se nahaja sedež županije (Čakovec, Gospić, Koprivnica, Krapina, Pazin, Požega, Vitrovica in Vukovar) (Dukarić 2010, 13).

4.2.3 Županije

Županija je enota regionalne samouprave v Republiki Hrvaški, katere področje predstavlja naravno, zgodovinski, gospodarsko, družbeno in samoupravno celoto. Ustanovljene so zaradi opravljanja regionalnega interesa. Županija zajema več teritorialno povezanih občin in mest na svojem področju (Novak 2015, 2).

Čeprav so županije od samega začetka, od leta 1993, ostale v enakem številu in z enakim teritorialnim okvirjem, se je koncept te ravni znatno spremenil v reformi leta 2001. V prvi fazi, od leta 1993 do 2001, so županije bile enote lokalne uprave in

samouprave, potem pa so postale enote področne (regionalne) samouprave. V povprečju je v županijah 21 občin in 6 mest. Najmanjša županija ima 53.677 prebivalcev, največja pa 463.676 (Koprić 2010, 671–672).

Obseg nalog, ki jih opravljajo županije so izvirne in prenesene. Županije na svojem področju opravljajo naloge, ki so povezane z (ZLPRS 20. člen):

- izobraževanjem,
- zdravstvom,
- prostorskim in urbanističnim planiranjem,
- gospodarskim razvojem,
- prometom in prometno infrastrukturo,
- vzdrževanjem javnih cest,
- planiranjem in razvojem mreže izobraževanih, zdravstvenih, socialnih in kulturnih ustanov,
- izdajanjem gradbenih in lokacijskih dovoljenj,
- ostalimi nalogami skladno s posebnimi zakoni.

Antulov (2000,6) je mnenja, da so županije prilagojene po političnim potrebam v danem trenutku, ne pa po zgodovinskim, družbenim in strokovnim kriterijem, in so zaradi svojih povprečno slabih ekonomskih kapacitet, neprimerne za podporo regionalnem razvoju.

4.2.4 Mesto Zagreb

Zakon o lokalni in področni (regionalni) samoupravi (2001) v 2. členu opredeljuje Mesto Zagreb, kot glavno mesto Republike Hrvaške. Je posebna in edinstvena, teritorialna in upravna celota, kateri se struktura ureja z Zakonom o Mestu Zagreb (ZLPRS 2. člen). Kot glavno mesto Republike Hrvaške ima Zagreb poseben položaj mesta in županije. Zaradi decentralizacije je razdeljen na 17 mestnih četrti ter 218 krajevnih odborov (Zagreb.hr 2016).

5 PREGLED ZGODOVINSKEGA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE NA SLOVENSKEM

»Zgodovinski pregled razvoja lokalne samouprave v Sloveniji nam prikaže, da je pravljena najnižja teritorialna enota - občina tista »javno pravna institucija«, ki je globoko zakoreninjena v zavesti ljudi in se je navkljub vsem velikim političnim in upravnim spremembam na območju Slovenije ohranila« (Čokert 2005, 208).

5.1 Zametki lokalne samouprave na Slovenskem

Za obdobje fevdalizma; (od 11. do 13. stoletja) je bila značilna razdrobljenost teritorialnih zemljiških gospodstev. Svoje korenine so že pognali v zgodnji fevdalni dobi, ko so si pričeli podrežati slovensko župo. Tako so se v obdobju poznega srednjega veka oblikovale naslednje dežele: Štajerska (s sedežem v Gradcu), Koroška (s sedežem v Celovcu), Goriška (s sedežem v Gorici), Kranjska (s sedežem v Ljubljani) in Trst (ki je imel poseben položaj) (Grafenauer 2000, 85).

Največkrat je v literaturi možno prebrati, da korenine sodobne lokalne samouprave in s tem posledično tudi občine segajo v srednji vek. Pravni okvir lokalne samouprave srednjeveških mest se kaže v (Haček v Brezovšek in drugi 2014, 233–234):

- mestnih privilegijih (listinah) in s tem posebnem pravnem režimu;
- lastnem statutarnem pravu;
- lastnemu sodstvu z (voljenim) mestnim sodnikom na čelu;
- izvolitvi mestnega sveta in osebni svobodi meščanov.

Od začetka 17. do sredine 18. stoletja v slovenskih deželah govorimo o političnem absolutizmu; ko se je na videz še ohranjala stara pravna ureditev in je vladar venomer skliceval stanovce, ki niso imeli prejšnje moči. Zaradi fiskalnih razlogov pa je država vedno bolj začela posegati v gospodarstvo. V obdobju vladanja Marije Terezije (1740–1780), še posebej pa v obdobju Jožefa II. (1780-1790) je nastopila reformna oblika pravnega absolutizma, za katero je značilno, da je vladar odstranjeval stare pravne oblike in sam ustvarjal pravo (Haček v Brezovšek in drugi 2014, 235).

5.2 Obdobje pred letom 1848

Do prvih pomembnih reform na področju uprave pride v letih 1748–1749. Na srednji deželni stopnji se ustanovijo kresije; okrožni uradi, katerih upravno območje je bilo okrožje. Na čelu teh okrožij so bili okrožni glavarji, ki so bili odvisni od navodil iz centra države. Kresije so svojo dejavnost razprostrle na vsa glavna upravna območja in si pridobile oblast nad starimi fevdalnimi avtonomijami. Ob tesni naslonitvi na naborne in davčne sisteme se je izoblikovala nižja uprava. Davčni sistem se je izoblikoval na podlagi števnih oddelkov in z oblikovanjem davčnih občin. Po teh davčnih občinah pa so potem sestavljali kataster, in od tu tudi ime katastrske občine (Brezovšek in drugi 2014, 235–236).

Z združitvijo katastrskih občin so bile v francoskih Ilirskih provincah leta 1810 uvedene mnogo večje občine, ki so se imenovalе komune ali mérije kot prvostopenjska uprava državna (še posebej pa davčna) oblast. Pri oblikovanju komun oziroma mérij so postavili načelo, in sicer občina naj bi obsegala med 2.000 in 2.500 prebivalcev, v primeru posebnosti kraja in naravnih značilnostih pa je lahko prebivalcev v določeni občini tudi manj. Na čelo večjih komun je bil župan (mér), na čelu manjših pa sindik. Avstrija je na območju Ilirskih provinc, po odhodu Francozov ukinila organizacijo komun, so pa ozemlja komun upoštevali pri določanju novih okrajev. Avstrija je tako komune ohranila kot »glavne občine« (Hauptgemeinden), na čelo pa so postavili višje rihtarje (Oberrichter); v naši literaturi imenovani tudi nadžupani (Grafenauer 2000, 95–96).

5.3 Obdobje po letu 1848 in pred 1. Svetovno vojno

Samostojen položaj občin je bila ena izmed zahtev Marčne revolucije leta 1848. Marčna ustava je določala, da ima vsaka občina pravico do naslednjih dejavnosti (Grafenauer 2000, 102):

- volitev svojih predstavnikov;
- sprejema novih članov v občino;
- samostojnega opravljanja svojih nalog;
- javno predstaviti svoje gospodarjenje;
- javnega delovanja svojih predstavnikov.

Poleg vsega naštetih zgornjih pravic, je bilo tudi določeno, da se podrobnejša pravila določijo z občinskim zakonom (Grafenauer 2000, 102).

17. marca 1849 je bil izdan oziroma razglašen Zakon, ki je urejal »področje občin« (občinski zakon). Zakon ima v uvodu znamenito načelo : »*Temelj svobodne države je svobodna občina*«. Ta zakon je občinam zagotavljal samoupravo v njihovih »notranjih« zadevah, pri samem upravljanju občinskega premoženja, postavitvi občinskih organov in delovanju krajske policije. Načela tega zakona so v glavnem ostala v veljavi vse do razpada Avstroogrške (Brezovšek in Kukovič 2012, 92).

Leto 1851 pomembno zaznamuje organizacijsko delovanje občin, saj se 31. decembra s takoimenovanim decembrskim patentom, ki pa je razveljavil obstoječo marčno ustavo, v absolutistično monarhijo uvedel strogi centralizem. Le ta je pomenil popolno omejitivem samostojnosti za krajevne občine in vrnitev k sistemu popolne odvisnosti občin v razmerju do državnih organov (Brezovšek in drugi 2014, 239).

Načela občinskega zakona iz leta 1849, so ponovno oživila po padcu skoraj desetletnega Bachovega absolutizma. Ta načela so večinoma prešla tudi v novi »okvirni zakon, s katerim se začrtujejo načelna določila za ureditev občin«, dne 5. marca 1862. Zakon je urejal vrste občin, delovno področje občin, občinske organe in razmerje občinskih organov do državnih in drugih avtonomnih organov, ločili so delovno področje občin na lastni in preneseno delovno področje. Po zakonu iz leta 1862 je bil v občini ključni organ občinski zastop, ki je bil sestavljen iz občinskega odbora (Gemeindeausschuss) in občinskega predstojništva (Gemeindevorstand) (Brezovšek in Kukovič 2012, 94).

5.4 Obdobje med obema vojnama

Do sprememb lokalne samouprave ne pride takoj po koncu prve svetovne vojne, zaradi spoznanj, da utečenih mehanizmov lokalne samouprave ni potrebno spreminjati in da je 70-letna tradicija delovanja občin na slovenskem ozemlju dobra utemeljitev za ohranitev obstoječega sistema. Načela za novo ureditev tako države kot tudi lokalne samouprave so bila postavljena šele z vidovdansko ustavo, 28. junija 1921. Ta je predvidevala vzpostavitev lokalne samouprave na treh ravneh: v občini, v okraju in v

oblasti (Šmidovnik 1995, 150). Druga pomembna sprememba lokalne samouprave pri delovanju občin so bile volitve v občinske odbore, ki so potekale od 26. aprila 1921. Oblasti so delovale kot državni in samoupravni organi (Brezovšek in drugi 2014, 245–246).

Po uvedbi kraljevine leta 1929 je kot edina samoupravna enota ostala občina. Po določitvi Zakona o nazivu in razdelitvi kraljevine na upravna območja, s katerim je dobila kraljevina tudi novo ime; Kraljevina Jugoslavija, se je splošna državna uprava izvajala po banovinah, srezih in občinah. S tem je bila torej uvedena nova teritorialna enota – banovina (Brezovšek in drugi 2014, 247).

14. marca 1933 je pomenil začetek novega obdobja v razvoju občinske samouprave na Slovenskem, saj je bil sprejet Zakon o občinah. Po tem zakonu so bile občine opredeljene kot naravna ter gospodarska enota, ki obsega določen del ozemlja in mora imeti najmanj 3.000 prebivalcev, izjemoma manj. Omenjeni zakon je določal tudi, da se občine lahko združujejo (Brezovšek in Kukovič 2012, 102).

5.5 Obdobje po drugi svetovni vojni

Po 2. svetovni vojni je bila postavljena konstrukcija nove države, ki je temeljila na ljudskih odborih na različnih stopnjah. Kot upravno-teritorialne enote je ustava določila kraje, okraje, mestne četrti im mesta, kot organe državne oblasti v teh enotah pa ljudske odbore. Če gledamo na ljudske odbore s stališča sodobne lokalne samouprave, lahko rečemo, da so bili v manjšem delu institucija lokalne samouprave, v večjem pa organi državne oblasti z relativno majhno samostojnostjo in izrazito podrejenostjo nadrejenim organom (Grafenauer 2000, 276).

Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, ki je bil sprejet leta 1952 je prinesel pomembno prelomnico v teritorialni razdelitvi ozemlja. Po tem zakonu so bila kot mesta opredeljena Ljubljana, Maribor, in Celje, ki pa so bila razdeljena še na ožja mestna območja. S tem zakonom pa se je na novo uvedel pojem in institucija občine v sistem lokalnih in teritorialnih enot. Leto kasneje; leta 1953 je bil sprejet Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve ter organih ljudske oblasti v Ljudski republiki Sloveniji v katerem je bilo opredeljeno da je republika

Slovenija socialistična demokratična država delovnega ljudstva Slovenije in da vsa oblast pripada temu delovnemu ljudstvu, ki se izvršuje prek ljudskih odborov in Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije (Brezovšek in drugi 2014, 252). Ljudski odbori so bili v zakonu opredeljeni kot organi ljudske samouprave, temeljni organi oblasti delovnega ljudstva in najvišji organi oblasti občin, mest in okrajev (Grafenauer 2000, 293).

Na področju teritorialnih enot je eden od pomembnejših trenutkov pomenilo leto 1955. Prav v tem letu se vzpostavi komunalni sistem, sistem kjer občina dobi položaj »komune«. Kot razlaga Grafenauer (2000, 300) je v času uvajanja komuna pomenila »celico« naslednje socialistične družbe. Z njo so označevali družbenoekonomsko in družbenopolitično skupnost, v kateri so se vzpostavili novi socialistični družbeni odnosi na temeljih družbene lastnine sredstev za proizvodnjo, na ruralnih področjih pa na osnovi raznih oblik podružbljanja in omejevanja zasebnih kmetov nad zemljo ter sodelovanja v raznih zadrugah.

V letu 1955 so kot upravno-teritorialne enote ostali le še okraji in občine. Število obojih se je močno zmanjšalo. Tako se je število okrajev zmanjšalo iz 19 na 11, zelo veliko razlika pa se je opazila pri številu občin saj so se le te zmanjšale od 386 na 130 občin (Grafenauer 2000, 302).

Razvoj komunalnega sistema v obdobju do leta 1960, ko je bila sprejeta nova ustava, je zaznamovalo neprestano večanje zakonske pristojnosti občine zaradi stalne decentralizacije; nenehno zmanjševanje števila občin in okrajev, ob enem pa povečevanje njihovega območja in krepitev finančne samostojnosti in moči občin. Na podlagi spremenjenega Zakona o območjih in okrajev in občin v Ljudski republiki Slovenije se je leta 1960 število okrajev zmanjšalo na 8, število občin pa na 83 (Brezovšek in Kukovič 2012, 109).

Leta 1963 s sprejemom novih ustav postane občina ustavna institucija, ki je imela svoje pravice zapisane v ustavi. Predvidena je bila *»kot najmanjša temeljna družbenopolitična skupnost, ki naj praviloma opravlja vse funkcije družbene skupnosti in odloča o vseh temeljnih zadevah, ki se tičejo občanov«* (Haček 2005b,). V letu 1963 je bila občina tudi temeljna teritorialna skupnost samoupravljanja, v kateri naj bi se samoupravljanje

direktno uresničevalo (Haček 2005b).

Zadnja jugoslovanska ustava iz leta 1974 je določala, da je temeljna teritorialna enota občina. Njen položaj je bil definiran kot samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost, ki je temeljila na samoupravljanju in oblasti takratnega delavskega razreda. Občina je po novi ustavi ustvarjala in zagotavljala pogoje za življenje, usmerjala družbeni razvoj, uresničevala in usklajevala svoje interese, zadovoljevala skupne potrebe, izvrševala funkcije oblasti in opravljala tudi drugi družbene naloge (Haček 2005b).

6 PREGLED ZGODOVINSKEGA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE NA HRVAŠKEM

Notranja struktura Hrvaške je skozi zgodovino zaznamovala institucija občina. Občina se je na Hrvaškem pojavila že v 10. stoletju in kot taka ostala vse do leta 1918. V zgodnji dobi so obstajale staro-hrvaške župe (občine), kot center moči. Kasneje nastale tako imenovane kraljevske občine (Kraljevske županije) niso bile nadaljevanje prav teh staro-hrvaških občin. Kraljevske županije so v svojem obsegu bile v stalni opoziciji z vladarji. V nekaterih fazah razvoja so hrvaške občine imele status teritorialno-javno-pravnega telesa z široko samoupravo, katere podobnosti lahko najdemo v pokrajinski upravi in samoupravi. Prav tako je bilo moč zaznati tudi obdobje, ko so hrvaške občine imele izključno pravosodno funkcijo. Leta 1886 je bil sprejet Zakon o organizaciji in ureditvi uprava v okrožjih in okrajih, s katerim so županije postale politično-teritorialne enote s poudarkom na upravo in samoupravo. Ta zakon predstavlja osnovo za današnje reguliranje položaja hrvaških občin (Vrbošić 1992, 55)

6.1 Zametki lokalne samouprave na Hrvaškem

Hrvaška je v času narodne dinastije Trpimirovića (852–1102) bila razdeljena na župe. Z oblikovanjem Hrvaške države so številna središča (utrdbе), ki so služila kot obrambni organizaciji prebivalstva, pripadala vladarju. Te utrdbе so imele poseben in upravni pomen in so postale središče (center) moči. Izvajanje moči je bilo v pristojnosti vladarja, ali pa je te naloge prenesel na druge osebe (Vrbošić 1992, 56).

Meščanstvo in teritorij, podrejen določenem središču, so tvorili teritorialno upravno in sodno enoto državne uprave, na čelu katerega je bil župan, in s časom je ta teritorialna enota pridobila naziv »županija«, od 12. stoletja naprej pa naziv okrožje (Vrbošić 1992, 56).

Točno število županij v stari Hrvaški državi je težko potrditi, kajti poleg županijske strukture na Hrvaškem so obstajala tudi posestva pomembnih plemičev, kateri so imeli zasebni pravni položaj. Najpogosteje se v najstarejšem času omenjajo naslednje županije; Livno, Cetina, Imotski, Pliva, Pesenta, Primorje, Bribir, Nona, Knin, Sidraga

in Nina (Vrbošić 1992, 56–57).

Konec 13. in začetek 14. stoletja so na Hrvaškem obstajale močne fevdalne družine. Izmed vseh so bile 3 družine, ki so dominirale: Šubići Bribirski v južni Hrvaški, Krčki oziroma Frankopani v severno-zahodni Hrvaški ter Babonići v Slavoniji. Teh družin ni zadovoljevala dotedanja razdelitev moči. V istem času, pomemben akter postane tudi Cerkev. Od konca 13. stoletja so tako v Kraljestvu Hrvaške in Dalmacije nosilci državne moči bili cerkveni in svetovni plemiči na svojih posestvih, županije na področju županij ter svobodna kraljevska mesta in dalmatinska mesta. Kralj je bil samo eden od nosilcev državne moči. Vsaka županija je imela svoje središče (mesto-utrdbo), svojega županja, podžupana; vsako mesto je imelo svojega »kapitana« in vsako kraljevsko mesto je imelo svojega »kaštelana« (Blagojević 2008, 1166).

V pravnem pogledu je bila Hrvaška, kot kraljevina, posebna politično-teritorialna enota na čelu katere je bil kralj. V srednjem veku županije niso imele več politični in ustavno-pravni pomen, kot je bilo v staro-hrvaški državi – v državi narodnih vladarjev (Vrbošić 1992, 57).

6.2 Obdobje pred letom 1848

Do razpada fevdalnega sistema leta 1848, županije na Hrvaškem lahko opredelimo na dve različni obliki, in sicer na organizacijsko in vsebinsko. Prvo je bilo obdobje od 1527 leta do 1760, drugo pa od 1760 do 1848 (Vrbošić 1992, 57).

V prvem obdobju so imele županije v državni strukturi manjšo pomembnost kot pa v drugem obdobju. Še naprej so bile upravno-sodne teritorialne in plemiške skupnosti. Njihovo število se je zmanjšal samo na tri županije in sicer: zagrebška, križevačka in varaždinska županija. Z integracijo slavonskih županij v hrvaški državni prostor leta 1745, je pomen županij in njihova moč postajala večja. V tem obdobju so županije doživele tudi svojo notranjo transformacijo. Tako je do leta 1848 velik župan (supremus comes) bil vrhovni upravitelj in temeljni nosilec vseh županijskih nalog (Vrbošić 1992, 58).

Beuc (1985, 216–217) navaja naslednja pravila in dolžnosti velikega župana v tistem obdobju:

1. Veliki župan ni smel biti tujec, ampak je moral prihajati točno iz županije katere je bil na čelu, moral se je odlikovati po rodu, rangi osebnih sposobnosti in zaslugah ter po značilnem zemljiškem posestvu.
2. Čast velikega župana je pripadala polnoletnim moškem, le izjemoma, v primeru da je bila čast dedna, je lahko to funkcijo opravljal tudi mladoletni moški, toda v spremstvu administratorja, ki je vodil županijo, do polnoletnosti velikega župana.
3. Pred opravljanjem dolžnosti je vsak veliki župan moral zapriseči zvestobo kralju in njegovem predstavniku.
4. Veliki župan je bil pristojen kot glavar županije in v imenu kralja je opravljal z vsemi upravnimi, sodnimi in vojnimi nalogami.
5. Med drugim je naloga velikega župana bila, da je bil predsedujoči na splošnih kongregacijah, vseh sodnih senatih v svoji županiji in ob enem je bil predstavnik županije v Saboru (v parlamentu slavonskih županija od leta 1751), kot tudi v skupnem Hrvaško-ogrskem parlamentu.
6. Veliki župan je zaradi številnih nalog in dolžnosti moral stalno prebivati v svoji županiji.

V 18. stoletju so hrvaške županije dosegle maksimum svojih pristojnosti. Po navedbah nekaterih avtorjev, regije, v tem primeru so bile to županije, kot politične enote so bile razdeljene v treh pod-oblikah (Babac v Vrbošić 1992, 59):

1. Regija (županija) kot »skupnost planiranja« kadar se ji ne priznajo upravne in finančne pristojnosti.
2. Regija (županija) kot »politično-teritorialne enota« kadar se ji poleg upravne in finančne pristojnosti priznajo nekatere pristojnosti iz samouprave.
3. Regija kot »totalna skupnost«.

Županijska oblast je tako v 18. stoletju imela pravico, da vrši nadzor zakonitosti (skladnosti) uredb kralja in njegovih organov.

6.3 Obdobje po letu 1848 in pred 1. svetovno vojno

V prvi polovici 19. stoletja so Hrvati začeli graditi svojo moderno upravo, upravo, katera bi nadomestila propadli fevdalni sistem. Pravna država, utemeljena na

demokraciji, liberalizmu je bila osnova za modernizacijo uprave. V tem kontekstu je prišlo do naslednjih reorganizacij uprave (Krbek v Vrbošić 1992, 60).

Leta 1853 so postale županije nadzorni organ nad nižjimi upravnimi organi. Po padcu absolutizma leta 1860, županije kot nekoč postanejo središče upravne moči. Glavni organ županije je zopet postala županijska skupščina. Leta 1870 županije izgubijo fevdalne in »municipalne« pravice, ter postanejo instrument centralizirane državne uprave. Po zakonu iz leta 1874 so hrvaške županije izgubile pomen. Lokalna samouprava se je izvajala v pod-županijah, katere so bile prava in najnižja upravna moč (Vrbošić 1992, 61).

Leta 1886 je bil teritorij Republike Hrvaške razdeljen na 78 kotorjev, 29 mest in 409 občin. Takšna politično-teritorialna razdelitev se je, kljub majhnimi spremembami, ohranila vse do konca 1. Svetovne vojne (Hrženjak 2009, 1000).

6.4 Obdobje med obema vojnama

Županije so se ohranile tudi v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev, toda leta 1921 so bile ukinjene z Vidovdansko ustavo. V času Neodvisne Države Hrvaške je bilo vzpostavljenih 22 velikih žup, mesto Zagreb, kot glavno mesto pa je bila posebna upravna enota (Novak 2015, 37).

V obdobju med obema vojnama so bile občine na področju Kraljevine SHS/Jugoslavije, edine samoupravne enote, katere so vsaj nominalno funkcionirale skozi celoto obdobje. Okrajne samouprave so bile formirane po kočanih okrajnih volitvah, ki so bile izvedene leta 1927. Okrajne samouprave so delovale samo do leta 1929, ko je bila uvedena diktatura. Občine so izvajale naloge iz najožjega področja uprave, to je pomenili da so vseeno imele neko samostojno področje delovanja in pristojnosti (Hrستیć 2013, 66).

6.5 Obdobje po drugi svetovni vojni

Obdobje od konca druge svetovne vojne do leta 1950 označuje revolucionarno navdušenje, ki je temeljilo na ideji, da se z intenzivno zakonsko regulacijo in s pogostimi spremembami, lahko dosežejo cilji hitre in radikalne prestrukturiranja lokalne samouprave. Že leta 1946 je bilo ustanovljenih niz novih lokalnih enot, ki so

nadomestile predhodne bivše narodno-osvobodilne odbore, in sicer (Pavić 2010, 368):

- mestni narodni odbor (vasi in manjša mesta);
- narodni odbori mest;
- narodni odbori kotorja;
- narodni odbori oblasti;
- mestni rajoni, mestna naselja.

Zakoni iz leta 1955 in 1957 so bili mejnik v razvoju lokalne samouprave na Hrvaškem. Ob ukinitvi velikega števila tipov lokalnih enot, so »preživele« samo občine in kotori. Občina tako postane »osnovna teritorialna organizacija« in »osnovna družbeno ekonomska enota prebivalcev«. Kotor pa dobi definicijo »politično teritorialna organizacija in družbeno ekonomska skupnost občin in prebivalcev na svojem področju«. Torej, občina postane osnovna raven lokalnega upravljanja, kotor pa regionalna raven. S tem pa je ustvarjen komunalni sistem, ki lokalni upravno-politični razvoj usmerja k občini, kot osnovni družbeni, politični in ekonomski enoti (Pavić 2010, 369).

Iz vsega navedenega je moč razbrati, da so spremembe bila tako pogoste, da rezultati vseh teh reorganizacij ni bilo moč priti do izraza. Očitno so s tem dosegali v prvi vrsti politični cilji in ne kvaliteta in ekonomičnost lokalnega upravnega sistema.

Tudi regulacija položaja mesta Zagreba je prispevala k razvoju nepovezanosti. Niz teritorialnih sprememb je privedlo do rezultata širitve in ožanja njegovega področja, menjava položaja po vertikali (oblast, kotor, mestna enota občina, kasneje županija), kar pa je vplivalo na samo teritorialno delitev (Pavić 2010, 372).

Teritorialna delitev države, ne vključuje samo problem delitve države na ožje enote, velike ali majhne, temveč tudi ločitev posameznih mest iz sestave ene občine in njihova priključitev k drugi občini. S tem se povečuje oziroma zmanjšuje velikost posameznih lokalnih enot (Pavić 2010, 373).

Kot primer lahko navedem podatke iz znanstvenih raziskav o reformah, ki so se dogajale v obdobju od leta 1962 do 1967. Leta 1962 je Hrvaška s teritorialno delitvijo imela 111 občin. Da bi se njihovo število zmanjšalo, se je leta 1967 osem občin

priključilo k mestu Zagreb (Pavić 2010, 373).

V socialistični Jugoslaviji županijska struktura ni bila obnovljena, temveč so na ozemlju Republike Hrvaške obstajali kotori, kasneje pa tako imenovana skupnost občina. Le-ta je označevala posebno družbeno-politično skupnost področnega značaja, katera samostojno opravlja svoje naloge iz pristojnosti Republike, ter občin, ki jo tvori. Skupnost občin so bile uvedene leta 1974, ukinjene pa leta 1990 (Novak 2015, 20).

Slika 6.1: Teritorialna razdelitev ozemlja Republike Hrvaške do leta 1990



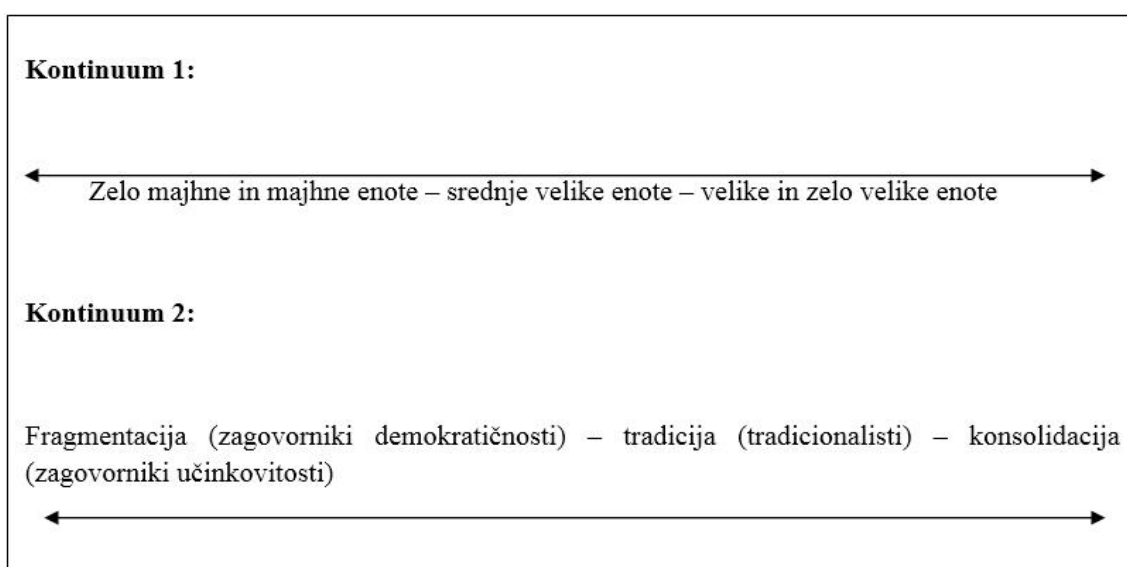
Vir: Wikipedia (2016).

7 ANALIZA TERITORIALNIH REFORM LOKALNE SAMOUPRAVE

Kaj si določena država lahko obeta od teritorialnih reform je precej odvisno od tega, kakšno vlogo igra lokalna samouprava v določeni državi. Na vlogo lokalne samouprave v moderni državi obstajata dva različna pogleda, in sicer funkcionalen in naturalen. Naturalen pogled obravnava enoto lokalne samouprave kot pojavno obliko lokalne skupnosti, na drugi strani pa funkcionalen pogled poudarja predvsem učinkovitost izvajanja javnih služb. Teritorialna amalgamacija je v nekaterih državah nepredstavljiva in zato je potrebno iskati alternativne rešitve, kot so različne oblike medobčinskega sodelovanja, po drugi strani pa je v drugih državah vpeljava teritorialne reforme prelahka, tehnokratski diskurz zagotavljanja javnih storitev pa povsem prevladuje argumente demokratičnosti (Swianiewicz 2010, 199).

Za potrebe teoretske analize lahko uporabimo dva kontinuuma. Kot je razvidno iz slike 8.4 kontinuum 1 se razteza od majhnih k velikim občinam, medtem ko drugi kontinuum med konsolidirano in fragmentirano teritorialno strukturo lokalne samouprave (Koprić 2012, 1180–1181):

Slika 7.1: Slikovni prikaz kontinuuma 1 in 2



Vir: Koprić (2012, 1180–1181).

Kontinuum 1 in kontinuum 2 lahko povežemo med seboj, kajti vsaka država se lahko

odloča med vsemi tremi organizacijskimi usmeritvami, ne glede na velikost njenih dejanskih teritorialnih enot. Povedano drugače, država se lahko odloči za fragmentacijo oziroma drobljenje, čeprav so njene lokalne enote že majhne ali srednje velike oziroma konsolidacijo v primeru velikih enot. Vsaka država lahko drobi, združuje ali ostaja pri trenutni strukturi lokalne samouprave, ne glede na povprečno velikost njenih lokalnih enot (Koprić 2012, 1180–1181).

Univerzalnega pravila o tem, ali bi bilo v neki državi bolje izpeljati konsolidacijo ali teritorialno fragmentacijo, ni. Odgovor na to vprašanje je odvisen tudi od vrednot, ki prevladujejo na dnevnem redu lokalne politike. V primeru da lokalna politika daje prednost boljšemu zagotavljanju javnih funkcij (s pomočjo decentralizacije), potem takem bo združevanje občin bolj sprejemljiva oblika za doseganje le-tega. Če pa je fokus nastavljen na »naravni« vidik občine, kot pojavnimi oblikami lokalne skupnosti, bo pogosto prevladovala težnja po fragmentaciji (Swianiewicz 2010, 188–189).

7.1 Teritorialne reforme Republike Slovenije

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bila ena izmed najzahtevnejših nalog v novo nastali državi, uvajanje lokalne samouprave. Pri tem je šlo za korenito spremembo dotedanje ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa. Ob vzpostavitvi lokalne samouprave v letu 1994 reforma lokalne samouprave ni bila del koalicijskega dogovora Drnovškove vlade. Tedanja vlada ni pripravila predloga Zakona o lokalni samoupravi, kar je nenavaden način priprave zakonskega predloga. Predlog je bil pripravljen v Komisiji Državnega zbora Republike Slovenije za lokalno samoupravo (Čokert 2005).

Temelji za izpeljavo reforme lokalne samouprave so bili postavljeni s sprejemom Zakona o referendumu za ustanovitev občin v letu 1994. Istega leta 29. maja so bili izvedeni referendumi, z izjemo občine Koper, kjer je bil referendum izveden 11. septembra 1994. Rezultati referenduma so povzročili zmedo, saj so se volivci samo na 111 referendumskih območjih (skupno število 339) izrekli, za ustanovitev lastne občine. Zakon o ustanovitvi občin je bil sprejet 3. oktobra 1994, s katerim je bilo v Sloveniji

ustanovljenih 147 občin, od tega je bilo 11 mestnih občin⁷ (Brezovšek in Kukovič 2012, 113).

Ustanovljeno pa je bilo veliko majhnih občin, nekatere pa so ostale teritorialno nespremenjene, 50 občin ni izpolnjevalo pogoja, in sicer 5.000 prebivalcev. Po lokalnih volitvah jeseni 1994, so občine pričele z delom januarja 1995 (Čokert 2005).

Leta 1996 je bil sprejet Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območjih.⁸ S tem zakonom je bilo predvidevanih več možnih reform glede ustanovitve občin, oziroma spremembe njihovih območjih (Grafenauer 2000, 376):

- združitev dveh ali več sosednjih občin v novo občino;
- razdelitev občine ne dvoje ali več novih občin;
- izločitev dela občine ali delov dveh ali več sosednjih občin v novo občino;
- spremembo območja občin z izločitvijo dela občine in priključitvijo k sosednji občine.

Leta 1998 je bilo ustanovljenih še dodatno 45 novih občin. Med novonastalimi občinami so bile tudi take, ki niso ustrezale določenim kriterijem oziroma zahtevam za ustanovitev občin (Brezovšek in drugi 2014, 259).

Državni zbor Republike Slovenije je februarja 2002 obravnaval novih 31 predlogov za ustanovitev občin, toda le tri občine so izpolnjevale zakonsko določene pogoje. Na koncu pa je prišla odločitev, da bo država dobila le eno novo občino (Brezovšek in Kukovič 2012, 114).

V začetku leta 2006 je bil izveden posvetovalni referendum o občinah, na katerem so prebivalci nekaterih naselij glasovali o ustanavljanju novih občin. Državni zbor je 1. marca istega leta potrdil uspešno izvedene referendume in nove občine. Tako je število občin v Sloveniji naraslo na 205. Dva meseca pozneje, natančneje 4. maja 2006 pa je Vlada Republike Slovenije v državni zbor poslala predlog o ustanovitvi novih petih

⁷ Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Velenje.

⁸ Zaradi postopkov v državnem zboru je bil v letu 1996 sprejet *Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij* (Uradni list RS, št. 44/96), ki predpisuje celoten postopek za ustanovitev občin in naj bi ob upoštevanju kriterijev iz Zakona o lokalni samoupravi, preprečil ponovitev situacije iz leta 1994.

občin, in tako se je število občin povečalo na 210 (Brezovšek in Kukovič 2012, 114).

V zadnjem krogu ustanavljanja slovenskih občin je leta 2010 brez posebnih zapletov ustanovljena občina Mirna, državni zbor Republike Slovenije pa še zmeraj kljub nekaj zaporednih poskusov ni uspel ustanoviti občine Ankaran. Občina Ankaran je sicer izpolnjevala vse zakonsko določene pogoje in tudi uspešno izveden referendum (Brezovšek in drugi 2014, 260).

Pred lokalnimi volitvami leta 2014 je bila ustanovljena občina Ankaran, ki jo je ustanovilo ustavno sodišče. Ta odločitev je pravno gledano sporna, saj Zakon o lokalni samoupravi iz leta 2012 jasno določa, da se občina lahko ustanovi samo z zakonom, ki ga v Republiki Sloveniji sprejme samo državni zbor. Tako je leta 2014 število občin v Republiki Sloveniji naraslo na 212 (Brezovšek in drugi 2014, 260).

Slika 7.2: Teritorialna delitev Republike Slovenije



Vir: Državna volilna komisija (2016).

7.2 Teritorialne reforme Republike Hrvaške

Po mnenju Koprića (2010, 372) teritorialno strukturo hrvaške lokalne samouprave označuje kompleksnost, nestabilnost, neuravnoteženost, neučinkovitost, slabi razvojni potenciali ter zagotoviti centraliziran način upravljanja.

Razvoj lokalne samouprave v Republiki Hrvaški je po letu 1990, podobno kot v Republiki Sloveniji potekal pod vplivom centralizacije in močne politizacije. Ivan Koprić pravi, da sta se je lokalna samouprava pri obeh državah od leta 1990 do leta 2001 razvijali pod pogoji močne etatizacije, zelo močne centralizacije in globalne politizacije avtoritativnega tipa (Koprić 2006, 1284).

Upravno-teritorialna reforma se je na Hrvaškem začela leta 1992, kljub opozorilom mnogih avtorjev, da se ne bi smela izvajati v vojnih okoliščinah, brez strokovnih priprav in temeljnih analiz. Cilj reorganizacije je bil oslabiliti lokalno samoupravo, na račun krepitve uprave (Blažević 2007). Ključno vlogo pri doseganju centralistične strukture so imele županije, ki so bile nadzorna in ukazovalna raven med osrednjo državno oblastjo in lokalnimi enotami (Dobrić 2009, 53). Takratne velike in močne občine so bile razdeljene na manjše enote, kar je omogočilo večjo centralizacijo. Manjše enote so v veliki meri ustanovljene za ruralna območja, mesta, ki imajo več kot 10.000 prebivalcev pa na urbanih naseljih. Namesto krajevnih skupnostih so z reformo bili uvedeni krajevni odbori brez pravne osebnosti, finančnih sredstev in uslužbencev (Koprić 2006, 1286).

Preden je prišlo do reforme lokalne samouprave leta 1993, je bila Republika Hrvaška relativno moderna teritorialna država. Od leta 1990 do 1993 je delovala s 100 velikih občin in mestom Zagreb kot posebna teritorialna enota. V tistem času so hrvaške občine po velikosti bile primerljive z največjimi občinami v drugih državah. Že tedaj se je razpravljalo o regijah in regionalnem konceptu razvoja države. Z reorganizacijo leta 1993 so bile na Hrvaškem vzpostavljene županije, kot enote lokalne uprave in samouprave. Teh enot je bilo kar 20. Po mnenju Koprića bi županije morale zagotoviti centralistični in hierarhični model upravljanja, tako da se volja centralne oblasti učinkovito zagotovi na celotnem teritoriju. Vzporedno je bilo ustanovljenih 487 enot lokalne samouprave, od tega 418 občin in 69 mest (Koprić 2014, 10–11).

V drugi fazi reform lokalne samouprave, od leta 1993 do 2001 je bila uvedena dvostopenjska struktura, sestavljena od 486 enot lokalne samouprave na prvi, temeljni stopnji, ter 20 županij, kot enote lokalne uprave in samouprave na drugi stopnji. Mesto Zagreb je dobilo dvojni status: status mesta in županije. Na ravni temeljnih enot je bila uvedena politipska (oziroma dvotipska) struktura, katera je razlikovala občine (416), kot pretežno ruralne od mest (68 in Mesto Zagreb), kot pretežno urbane enote (Koprić 2010, 373). Proces decentralizacije se je začel z ustavnimi spremembami leta 2000 in s sprejetjem Zakona o lokalni in področni (regionalni) samoupravi leta 2001. Občine, mesta in županije sedaj lahko avtonomno odločajo o načinu in krogu dela. Dobrićeva meni, da bi se reforma morala osredotočiti k zmanjševanju števila občin, mest in županij (Dobrić 2009, 53–54).

Z Novelom Zakona o lokalni in področni (regionalni) upravi je leta 2005 utemeljena posebna kategorija velikih mest. To so mesta, ki imajo preko 35.000 prebivalcev. Teh mest je na Hrvaškem 16. Skupno gledano, število temeljnih lokalnih enot je od leta 1993 do 2010 naraslo s 486 na 555. Celotno 58 prejšnjih občin je dobilo status mesta, prav tako je bilo ustanovljenih 69 novih občin (Koprić 2012, 4).

Najnovejši poskus ustavnih sprememb z začetka leta 2014, z nekaterimi drugimi zakonskimi iniciativami, katere so še v zakonodajni fazi, se lahko smatra z drugim poskusom regionalizacije, katera v inicialni reformi 2000/2001 ni uspela (Koprić 2012, 9).

Slika 7.3: Teritorialna delitev Republike Hrvaške



Vir: Geografija (2016).

Glede na dejstvo, da sta si obe proučevani državi, tako Republika Slovenija kot tudi Republika Hrvaška do osamosvojitve delili isto politično, zgodovinsko in pravno usodo, bi lahko sklepali da bosta tudi obe državi sprejeli podoben sistem lokalne samouprave. Izhajajoč iz analize lahko ugotovimo da si Hrvaška in Slovenija v nekaterih pogledih razlikujeta. Glede na teritorialno organizacijo lokalne samouprave so slovenske občine srednje velikosti, tako kot hrvaške, z izjemo tega da je v Republiki Sloveniji 11 velikih mestnih občin. Občutna razlika je v tem, da je hrvaški sistem lokalne samouprave dvostopenjski, medtem ko je slovenski sistem enostopenjski. Glede na kontinuum 1 in kontinuum 2 lahko zaključimo, da sta z teritorialnimi reformami obe državi šli v smeri fragmentiranja teritorialne strukture lokalne samouprave.

8 SKLEPNE UGOTOVITVE

Tako za Republiko Slovenijo kot tudi za Republiko Hrvaško velja, da sta samostojni, demokratični in pravno-socialni državi, v katerih je z ustavo zagotovljena pravica do lokalne in regionalne samouprave. Prav tako velja, da sta v proučevanih državah poleg ustave temeljna zakona, ki urejata področje lokalne samouprave, Zakon o lokalni samoupravi (2007) v Republiki Sloveniji ter Zakon o lokalni in področni (regionalni) samoupravi, ki je bil v Republiki Hrvaški sprejet leta 2001.

Diplomsko delo je nastalo z namenom, analizirati teritorialne reforme Republike Slovenije in Republike Hrvaške v obdobju od leta 1994 do 2014. Skozi teoretski del sem opredelila zakaj je pomembna lokalna samouprava, predstavila nekaj razlogov za in proti majhnim oziroma velikim občinam, ter za lažje razumevanje zgodovinski pregled razvoja lokalne samouprave v obeh izbranih državah. V nadaljevanju sem opravila analizo teritorialnih reform Republike Slovenije in Republike Hrvaške. Časovni okvir analize je obsegal od leta 1994 do leta 2014.

Na začetku diplomskega dela je bila zastavljena hipoteza, ki se glasi: *»Kljub temu, da imata Republika Slovenija in Republika Hrvaška skupno zgodovino, se teritorialne reforme lokalne samouprave v izbranih državah razlikujejo«*. Na podlagi analize lahko zastavljeno hipotezo delno potrdim.

Namen diplomskega dela je bilo tudi ugotoviti *»Kako se razlikujejo reforme lokalne samouprave v proučevanih državah?«*.

Prvo razliko, ki jo opazimo je organiziranost lokalne samouprave. V Republiki Hrvaški je lokalna samouprava organizirana na dveh ravneh. Skupno število enot lokalne samouprave je 555, od tega 428 občin, 127 mest ter 20 enot področne (regionalne) samouprave tako imenovane županije. Mesto Zagreb, kot glavno mesto Republike Hrvaške ima poseben status mesta in županije, tako da je v Republiki Hrvaški skupno število lokalnih in regionalnih enot 576. Na prvi ravni enote lokalne samouprave občine in mesta opravljajo naloge, ki se neposredno navezujejo na prebivalce njihovega teritorija, na drugi ravni pa županije, kot enote regionalne samouprave opravljajo naloge

regionalnega pomena.

V obeh proučevanih republikah se je v istem časovnem obdobju, od osamosvojitve naprej, število lokalnih enot postopno večalo. Republika Hrvaška je število lokalnih enot, ki so jih nasledili iz socializma znatno povečali, medtem ko je v Sloveniji šlo bolj za manjše povečanje v primerjavi z Hrvaško.

V Republiki Sloveniji je lokalna samouprava organizirana na eni ravni. To raven predstavlja 212 občin in druge sublokalne lokalne skupnosti. Občine se v Sloveniji lahko povezujejo v širše lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, z namenom urejanje lokalnih zadev širšega pomena. Leta 2006 je s spremembo ustave Republiki Sloveniji dana ustavna podlaga za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave, toda le ta do danes še vedno ni vzpostavljena in zakonsko urejena. V intervjuju je Ivan Koprić (2016) povedal, da mu je všeč da se nismo ujeli v »zanko« formiranja pokrajin, medtem ko je Republika Hrvaška z ustanavljanjem županij začela že takoj leta 1993.

Obe proučevani državi imata relativno veliko število majhnih lokalnih enot; občin. V Sloveniji okrog 50 odstotkov občin ne dosega zakonskega določenega minimalnega števila 5.000 prebivalcev, na Hrvaškem je ta odstotek nekoliko večji.

V obeh republikah imata glavni mesti (v Sloveniji Ljubljana na Hrvaškem Zagreb) poseben status. Razlika je le v tem da v Republiki Hrvaški pripada takšen status mesta tudi sedežu vsake županije, ki predstavlja drugo raven lokalne samouprave.

Veliko podobnost opazimo tudi med statusom mesta v Republiki Hrvaški ter mestno občino v Republiki Sloveniji. V obeh primerih gre za gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega področja, ki predstavlja višjo raven od »navadnih občin«, toda tukaj se soočimo z nekaj razlikami; kot sem že omenila v Republiki Hrvaški se vsakemu sedežu županije podeli status mesta, v Republiki Sloveniji pa je po zakonu za pridobitev statusa mestne občine imeti vsaj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest. Le 10.000 prebivalcev pa je dovolj da se na Hrvaškem dodeli status mesta in županije. Z novelo Zakona o lokalni in področni (regionalni) samoupravi (2005) je bila ustanovljena nova kategorija mest z več kot 35.000 prebivalci (Ristić 2014, 48).

Po mnenju Ivana Koprića (2016)⁹ tako Republika Slovenija kot tudi Republika Hrvaška niso uspešne v decentralizaciji in ju uvršča med naj-centraliziranimi državami Evropske Unije. Pravi, da sta po stopnji decentralizacije obe državi enako neuspešni, toda izpostavi da v nekaterih drugih elementih se slovenska lokalna samouprava lahko bolje vrednoti kot pa hrvaška lokalna samouprava.

Teritorialne reforme lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in Republiki Hrvaški so bile usmerjene po istem principu in dale podobne rezultate. Skupno jim je izhodišče v tem, da se v obeh proučevanih sistemih temelji na izrazito majhnim teritorialnih enotah. Prav to je privedlo do ustanovitve ogromnega števila lokalnih enot tako v Republiki Sloveniji, kot tudi v Republiki Hrvaški.

Takšna razdelitev teritorialnega sistema na veliko število samoupravnih teritorialnih enot ima lahko svoje povsem racionalne argumente; logično je dajati prednost majhnim lokalnim teritorialnim skupnostim v kolikor se želi razviti neposredna demokracija, vzpostaviti tesne odnose med prebivalci in identifikacijo z lokalno skupnostjo.

⁹ Prof.dr. Ivan Koprić, redni profesor in predstojnik Katedre za upravno znanost Pravne fakultet v Zagrebu in predsednik Inštituta za javno upravo.

9 LITERATURA

1. Antulov, Dragan. 2000. Regionalism in Croatia: Between tradition and reality. *Central Europe Review* 2 (19): 1–9.
2. Babac, Branko. 1992. *Hrvatsko političko-upravno ustrojstvo o strategijskom značenju*. Zagreb: Ekonomski institut Zagreb.
3. Beuc, Ivan. 1985. *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*. Zagreb: Pravni fakultet.
4. Blagojević, Anita. 2008. Zemljopisno, povijesno, upravno i pravno određenje istočne Hrvatske – korijeni suvremenog regionalizma. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta* 29 (2): 1149–1180.
5. Blažević, Robert. 2007. *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
6. Bohutinski, Josip. 2015. Najveća općina u Hrvatskoj ima 14.445, a najmanji grad 1526 stanovnika. *Večernji list*, 23. november. Dostopno prek: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/najveca-opcina-ima-14445-a-najmanji-grad-1526-stanovnika-1039363> (18. marec 2016).
7. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Čokert, Andrej. 2005. *Teritorialni del reforme lokalne samouprave v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://revije.ff.uni-lj.si/Dela/article/view/dela.24.17.207-217/1337> (23. november 2015).
11. Djordjević, Jovan. 1965. *Novi ustavni sistem*. Beograd: Savremena administracija.
12. Dobrić, Dana. 2009. *Teritorialna organizacija i određivanje lokalnih poslova kao uvjeti političke decentralizacije*. Dostopno prek: <http://oliver.efri.hr/~javnisek/zbornik/dobric.pdf> (17. marec 2016).
13. *Državna volilna komisija*. 2016. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si> (22. junij 2016).
14. Dukarić, Jasmina. 2010. *Pravna ureditev lokalne samouprave na Hrvaškem* (diplomsko delo). Maribor: Pravna fakulteta.

15. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: pravna fakulteta.
16. *Evropska listina lokalne samouprave*. 1996. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/ (26. februar 2016).
17. Geografija. 2016. *Upravno teritorialni ustroj Hrvatske*. Dostopno prek: <http://www.geografija.hr teme/upravno-teritorialni-ustroj-hrvatske/> (23. junij 2016).
18. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
19. Greer, Patrick, Murphy Anne in Ogard Morten. 2005. *Guide to participatory democracy in Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro*. Strasbourg: Council of Europe publishing.
20. Haček, Miro. 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. --- 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin? V *Lokalna demokracija IV.: aktualni problemi slovenske lokalne demokracije*, ur. Irena Bačlija, 65–82. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
22. Hrstić, Ivan. 2013. *Djelovanje lokalne samouprave u Makarskoj između dva svjetska rata*. Zagreb: Institut društvenih znanosti »Ivo Pilar«.
23. Hrženjak, Juraj. 2009. Napomene o lokalnoj i regionalnoj upravi u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* (9) 4: 999–1010.
24. Humes, Samuel in Martin E. Harloff. 1969. *The structure of local government: A comparative survey of 81 countries*. Hague: International Union of Local Authorities.
25. Ifimes. 2013–2014. *Lokalna samouprava v Sloveniji centralizem ali decentralizacija*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/si/7858-lokalna-samouprava-v-sloveniji-centralizem-ali-decentralizacija> (4. julij 2016).
26. Ijavec, Alen. 2011. *Primerjava ureditve lokalne samouprave v Sloveniji in na Hrvaškem (na primeru Ptuja in Varaždina)* (diplomsko delo). Maribor: Pravna fakulteta.
27. Ivanišević, Stjepan. 2009. Teritorialna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreb i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava* 2 (4): 585–601.

28. Ivanković, Davor in Lana Kovačević. 2012. U RH živi 4,284.889 ljudi, što je za 152.571 manje nego u 2001. *Večernji list*, 17. december. Dostopno prek: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/u-rh-zivi-4284889-ljudi-sto-je-za-152571-manje-nego-u-2001-488056> (23. maj 2016).
29. Javna razprava. 2015. *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/BESEDILO-javna_razprava_25_11_2105.pdf (28. junij 2016).
30. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
31. King, David. 1984. *Fiscal Tiers: The economy of multi-level government*. London: Allen & Unwin.
32. Koprić, Ivan. 2006. *Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, problemi i vrijednostne orientacije*. Zagreb: Pravna fakulteta Zagreb.
33. --- 2010. Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10 (3): 665–681.
34. --- 2012. Consolidation, fragmentation, and special statuses of local authorities in Europe. *Croatian & Comperative Public Administration* 12 (4): 1175–1196.
35. --- 2014. Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. *Političke analize* 5 (17): 9–17.
36. --- 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 4. maj.
37. Krbek, Ivan. 1936. *Razvoj organizacije hrvatske uprave*. Zagreb: Tipografija.
38. Lavtar, Roman. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 7. april.
39. Lukeš-Petrović in Nikolov Masarić. 2005. *Vodič kroz hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave: priručnik za članove predstavničkih tijela općina, gradova i županija, Program Ujedinjenih naroda za razvoj*. Zagreb: Hrvatski institut za lokalnu samoupravu.
40. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2015. *Gradivo za javno razpravo. Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji* Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/BESEDILO-javna_razprava_25_11_2105.pdf (1. junij 2016).
41. Novak, Nikola. 2015. *Analiza županija u Republici Hrvatskoj – povijest, demografija, gospodarstvo*. Varaždin: Sveučilišni centar Varaždin.
42. Pavić, Željko. 2010. Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava* 10 (1): 81–131.

43. --- 2014. Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – Europski primjeri i hrvatski uvjeti. V *Europeizacija hrvatske javne uprave*, ur. Ivan Koprić, 365–390. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
44. Prebilič, Vldimir in Miro Haček. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne demokracije*, ur. Irena Bačlija, 1–18. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
45. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. 2016. *Popis županija, gradova i općina*. Dostopno prek: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846> (22. maj 2016).
46. Ristić, Aleksander. 2014. *Pravica do lokalne samouprave* (magistrsko delo). Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
47. Statistični urad RS. 2016. *1. januarja 2015 dve slovenski občini z manj kot 400 prebivalci: Hodoš in Osilnica*. Dostopno prek: http://www.stat.si/StatWeb/prikazinovico?id=5183&idp=17&headerbar=15_ (22. maj 2016).
48. Stocker, Gerry. 1991. *The politics of local government*. London: Basingstoke, MacMillan.
49. Swianiewicz, Pawel. 2002. *Consolidation or fragmentation: The size of local governments in central and eastern Europe*. Budimpešta: Open society institute.
50. --- 2010. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies* 36 (2): 183–203.
51. *Ustava Republike Hrvatske*. Narodne Novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. Dostopno prek: <http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (22. marec 2016).
52. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991 (28. december 1991).
53. Vrbošić, Josip. 1992. *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*. Osijek: Pravni fakultet.
54. Zagreb. Hr. 2016. *Službene stranice Grada Zagreba*. Dostopno prek: <http://web1.zagreb.hr/default.aspx> (12. maj 2016).
55. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13. Dostopno prek: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_33_569.html (9. februar 2016).

56. *Zakon o Gradu Zagrebu*. NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14. Dostopno prek: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_07_62_1001.html (11. april 2016).
57. *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*. NN 86/06, 125/06, 16/07, 095/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13. Dostopno prek: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_07_86_2045.htm (9. februar 2016).
58. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS 72/1993 (31. december 1993).
59. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/1996 (19. oktober 1996).
60. Žagar, Katarina. 2004. *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
61. Wikipedia. 2016. *Zajednica općina*. Dostopno prek: https://hr.wikipedia.org/wiki/Zajednica_op%C4%87ina (28. junij 2016).

PRILOGE

Priloga A: Intervju s prof. dr. Ivanom Kopríćem

Vprašanje: Katera država; Republika Slovenija ali Republika Hrvaška je po vašem mnenju šla v boljšo smer pri teritorialnih reformah lokalne samouprave?

Odgovor: *»Teško je vzporediti dve državi, ki nista uspešne v decentralizaciji, in tako sta skupaj z Grčijo med najbolj centraliziranimi državami EU. Na splošno se po Transparency International Republika Slovenija uvršča pred Republiko Hrvaško po etičnih standardih. Kar mi je všeč pri teritorialnih reformah Republike Slovenije je to, da se niste ujeli v zanko formiranja pokrajin, medtem ko smo mi v Republici Hrvaški začeli z ustanavljanjem županij že takoj leta 1993. Tudi dejstvo je da je v Republici Sloveniji bolj kakovostno upravljanje lokalnih storitev. Prav zaradi vsega naštetega bi rekel, da je lokalna samouprava v Republici Sloveniji bolj urejena kot pa v Republici Hrvaški z večjim poudarkom na kakovosti javnih storitev. Slovenska lokalna samouprava je manj fragmentirana oziroma razdrobljena kot pa hrvaška. Mi smo število lokalnih enot, podedovanih iz socializma povečali 5,5-krat, medtem ko je v Republici Sloveniji bil občutno manjši prirast. S tem so slovenske lokalne enote bolj sposobne za podpiranje razvoja na svojem področju, kot pa hrvaške. Celo notranja struktura lokalnih enot je boljša v Republici Sloveniji, kot pa v Republici Hrvaški, pa čeprav imata obe državi neposredno izvoljene župane. Za zaključek naj povem, da po stopnji decentralizacije sta obe državi enako neuspešni, vendar v nekaterih drugih elementih je slovensko lokalno samoupravo mogoče bolje oceniti, kot pa hrvaško.«*

Priloga B: Intervju z dr. Romanom Lavtarjem

Vprašanje: V kakšnem smislu je večja občina bolj učinkovita kot majhna?

Odgovor: *»Kot kažejo strokovna gradiva, je eden perečih problemov v majhnih občinah zagotavljanje storitev primarnega javnega zdravstva. V teh okoljih zdravstvene storitve niso neenakovredne tistim, ki jih imajo prebivalci velikih občin. Drug primer je upravljanje s prostorom. Ministrstvo, pristojno za prostor, je ugotovilo, da mnoge manjše občine nimajo ljudi, ki bi znali upravljati s prostorom in izvajati prostorske akte. Nadalje imamo tudi primere, ko se male občine izogibajo plačilu storitev skupnih javnih zavodov. V Sloveniji imamo približno 60 knjižnic, vendar se nekatere manjše občine, ki so njihove soustanoviteljice, soočajo bodisi s finančnimi problemi bodisi teh storitev ne želijo sofinancirati, češ da jih njihovi prebivalci ne potrebujejo. Tako se je celo zgodilo, da se je ena od občin namesto za sofinanciranje knjižnice odločila za nakup nekaj knjig, ki jih je razdelila med svoje občane, in ocenila, da je s tem svojo dolžnost glede teh storitev opravila.*

Drug segment težav, ki je povezan z majhnimi občinami, je, da gospodarske javne službe delujejo na večji površini kot je praviloma obseg male občine, kar izjemno zaplete postopke sprejemanja odločitev občinskih svetov. Odlok v enakem besedilu mora sprejeti tudi dvajset ali več občinskih svetov. Takemu primeru oteženega dogovarjanja smo bili priče pri potrjevanju skupnih pogojev za izvedbo vodovoda v Pomurju. Zaradi množice majhnih občin se glede tega vprašanja še do danes niso uspeli v celoti dogovoriti.«