

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Klemen Hvasti

Velikost slovenske občine v primerjalni perspektivi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Klemen Hvasti

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

Velikost slovenske občine v primerjalni perspektivi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Velikost slovenske občine v primerjalni perspektivi

V diplomskem delu so prikazane ter primerjane povprečne velikosti občin držav Slovenije, Danske, Nizozemske ter Poljske. Sama primerjalna analiza temelji predvsem na dveh pokazateljih, in sicer na povprečnem številu prebivalcev ter na povprečni površini občine. Sama velikost občine ima pozitivne ter negativne vplive, ki pa so ponavadi med seboj izključujoči. Na zastavljeno raziskovalno vprašanje, ali je povprečna slovenska občina v primerjalni perspektivi manjša od povprečne občine drugih evropskih držav, smo odgovorili pritrdilno, saj je povprečna slovenska občina manjša od povprečne občine ostalih analiziranih držav v obeh aspektih. Opaziti je tudi pojav, da medtem ko so ostale analizirane države krčile število občin, se Slovenija niti na priporočila Sveta Evrope niti na to ni ozirala ter je ustanavljala več občin, ki so bile posledično manjše. Ugotavljamo tudi, da so se države pripravljene odreči višji stopnji lokalne demokracije v zameno za bolj ekonomične ter kakovostne javne storitve, kar je razvidno iz primera združevanja manjših občin v večje občine.

Ključne besede: Lokalna samouprava, lokalna skupnost, subsidiarnost, povprečna občina, združevanje občin.

Size of a Slovenian municipality in comparative perspective

In this work, average sizes of municipalities of Slovenia, Denmark, Netherlands and Poland are shown and compared. The comparative analysis is primarily based on two indicators, namely on the average number of inhabitants and on the average municipal area. The size of the municipality has positive and negative effects, which are usually mutually exclusive. Concerning the posed research question, whether the average Slovenian municipality is in comparative perspective smaller than an average municipality of other European countries, the answer is affirmative as the average Slovenian municipality is smaller than the average municipality of other countries in both aspects. While the rest of the countries are subject to municipal amalgamations, Slovenia is ignoring it despite the recommendations from the Council of Europe, and is establishing more municipalities, which are consequently smaller. We also note that the countries are willing to give away a higher level of local democracy in exchange for more economical and high-quality public services, which becomes evident in the case of municipal amalgamations.

Keywords: Local government, local community, subsidiarity, average municipality, municipal amalgamations.

KAZALO

1 UVOD	6
2 METODOLOGIJA	9
2.1 Namen in cilji raziskovanja	9
2.2 Raziskovalno vprašanje	9
2.3 Raziskovalne metode in tehnike	10
2.4 Struktura diplomskega dela	10
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN TEMELJNI POJMI	11
3.1 Decentralizacija	11
3.2 Subsidiarnost	12
3.3 Lokalna samouprava	13
3.4 Občina	15
3.5 Velikost občine	16
3.6 Združevanje in drobljenje občin	20
4 EMPIRIČNI DEL RAZISKOVANJA	22
4.1 Slovenija	22
4.2 Danska	23
4.3 Nizozemska	24
4.4 Poljska	25
4.5 Analiza pridobljenih podatkov	25
4.6 Primer Slovenije v celotni evropski perspektivi	27
5 ZAKLJUČEK	29
6 LITERATURA	31

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnemu številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Slovenijo	22
Tabela 4.2: Prikaz podatkov spreminjanja števila občin v Sloveniji	23
Tabela 4.3: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnemu številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Dansko	23
Tabela 4.4: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnemu številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Nizozemsko.....	24
Tabela 4.5: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnemu številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Poljsko.....	25
Tabela 4.6: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnemu številu občanov ter o gostoti poseljenosti v obravnavanih državah.....	26

1 UVOD

Kakšno je idealno število občin v državi? Je bolje, da je število občin majhno in imajo te večje število prebivalcev ali da je občin veliko ter imajo manjše število prebivalcev? Že leta je to pogosto obravnavano vprašanje, povezano z organizacijo države na lokalni ravni. »Razpravo o tem je moč najti v delih klasičnih filozofov. Platon je v svojih delih *Država* in *Zakoni* trdil, da mora biti mesto dovolj veliko za dobavo vseh pomembnih funkcij, hkrati pa tako majhno, da zaščiti enotnost mesta. Prišel je do zaključka, da je idealno število prebivalcev 7!« (Swianiewicz 2002, 24).

Debate o številu občin v Sloveniji potekajo že dolgo in tako zagovorniki večjega števila občin kot tudi tisti, ki zagovarjajo manjše število občin v Sloveniji, prikazujejo dobre argumente za eno in drugo stran, a teže argumentov ni mogoče ovrednotiti brez vpogleda v stanje v tujini, predvsem v nekatere ostale države Evropske unije.

Modeli lokalne samouprave pa se med seboj razlikujejo v več pogledih. Razlike so opazne v velikosti, strukturi, nalogah, prav tako pa v samem razmerju do države. Mnogi različni modeli lokalne samouprave pa bodo prisotni tudi v prihodnje, saj popolnega in enotnega modela ni, celo znotraj posameznih držav je moč zaslediti različne modele lokalne samouprave. Ne glede na uporabljen model lokalne samouprave »pa je bila vzpostavljena z določenim namenom, da deluje kot protiutež porastu, povečevanju ter krepitvi oblasti centralnih organov. Lokalna samouprava kot taka predstavlja zibelko moderne demokracije« (Brezovšek in Kukovič 2012, 9).

Občina kot osnovna in najmanjša enota lokalne samouprave je ena izmed pravic državljanov, ki je zapisana v slovenski ustavi, hkrati pa področje lokalne samouprave nadalje ureja tudi Zakon o lokalni samoupravi (1993; 2007). Poleg tega pa so določeni tudi minimalni kriteriji, ki jih mora občina dosegati, da sploh postane občina, ter obveznosti, ki jih mora nemoteno izpolnjevati. Že pri zagotavljanju kvalitetnejšega življenja za svoje prebivalce so opazne razlike med večjimi in manjšimi občinami, recimo med vrednostjo investicij občine na prebivalca.

»V 20. stoletju je lokalna samouprava izjemno napredovala. Postala je kazalnik demokratičnosti posameznega sistema in prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi« (Vlaj v

Brezovšek in Haček 2005, 25). V vseh evropskih državah lokalna samouprava velja kot eden izmed temeljev družbene in državne ureditve.

V Sloveniji je velik delež t.i. majhnih občin, v katerih živi precejšen odstotek prebivalstva, veliko jih ne dosega niti zakonsko določene spodnje meje prebivalstva, in sicer 5000 prebivalcev. Če postavimo primer slovenskih občin v mednarodno perspektivo, lahko ugotovimo odstopanja v praktično vseh vidikih preučevanja, tako samo število občin kot tudi povprečno število prebivalcev na občino ter površinsko velikost občin. Občine v Evropi so zelo raznolike po velikosti, kar je razvidno znotraj posameznih držav kot tudi med posameznimi državami. Ne obstajajo pa trdni dokazi, da te razlike zares vplivajo na učinkovitost lokalnih javnih storitev.

Veliko število občin pa ne pomeni večje avtonomije lokalnih skupnosti, saj večje število občin posledično pomeni, da so te manjše ter imajo tako več težav biti samozadostne in se morajo v vse večji meri zanašati na centralno oblast. »Za razvoj lokalne samouprave v Sloveniji v zadnjih letih lahko ugotovimo, da so se nove občine »prijele« kljub relativno kratkemu času, številnim zapletom, nedorečenostim in drugim težavam, ki so spremljale uvajanje novega sistema lokalne samouprave, vendar pa pri nas mnogi še niso spoznali, da več kot je majhnih občin, bolj se krepi centralizem in ne obratno« (Brezovšek 2005, 68–69).

V diplomskem delu, smo analizirali velikost ter število občin, pri čemer Slovenijo obravnavamo v primerjalni perspektivi. Poglavitni cilj diplomskega dela je ugotoviti, ali ima Slovenija, gledano primerjalno z drugimi evropskimi državami, preveč občin ter ali so te posledično premajhne. Pri tem smo se osredotočili na dva kriterija, in sicer na kriterij števila prebivalstva ter na kriterij velikosti teritorija.

Podatke o slovenskih občinah smo še lažje vključili v kontekst primerjalne analize z ostalimi evropskimi državami, saj v vseh državah članicah Evropske unije področje lokalne samouprave ureja Evropska listina lokalne samouprave (1996), kar pomeni, da je med vsemi občinami v državah članicah Evropske unije moč potegniti določene vzporednice.

Primerjave o prednostih in slabostih med velikimi in majhnimi občinami potekajo že dolgo, strokovnjaki pa imajo še vedno deljena mnenja. »Ni presenetljivo, da ni lahko najti odgovora o optimalni velikosti in idealni vladni strukturi v literaturi saj obstajajo številni faktorji, ki vplivajo na sposobnost zanesljivega merjenja razmerja med velikostjo lokalne uprave in izdatki« (Holzer 2009).

Predvsem tisti (Page in Goldsmith 1987; Goldsmith in Rose 2000), ki zagovarjajo oblikovanje večjih, a manjšteviličnih lokalnih skupnosti, se opirajo na štiri osnovne argumente:

- večje občine so učinkovitejše, saj nudijo več in boljše storitve z manjšimi stroški na prebivalca,
- večje občine so bolj demokratične, saj je povečana kontrola nad oblastjo,
- večje občine imajo več in boljše možnosti gospodarskega razvoja,
- večje občine bolj pošteno porazdelijo storitve, davčna bremena...

V nasprotju z večjimi občinami pa so manjše občine manj učinkovite, saj zaradi manjšega števila prebivalcev zraste stopnja investicij občine na prebivalca, kar prikazuje, da so finančno manj učinkovite, poleg tega pa je tudi občinska uprava manjštevilična. Manjštevilična občinska uprava pomeni preobremenjenost zaposlenih, saj morajo včasih posamezniki pokrivati več področij, kar pripelje do nižje kvalitete storitev, ki jih nudi občina.

Obstaja pa več dejavnikov, ki imajo tako posreden kot tudi neposreden vpliv na velikost občine. Gre za različne ekonomske, politične, geografske ter druge dejavnike, ki se med sabo tudi prepletajo. Različni dejavniki pa imajo v določenem časovnem obdobju tudi drugačen vpliv, zato je pojmovanje idealne velikosti občine različno (Brezovšek 2005).

V primeru Slovenije kot države z izredno razgibanim ozemljem, kjer med naselji prihaja do velikih razdalj ter višinskih razlik, ni tako enostavno oblikovati občin, ki bodo ustrezale ustavni ter zakonski podlagi in bodo hkrati tudi smiselno geografsko zaokrožene. »Ta naloga je izredno zahtevna in zapletena, saj pri nas že zaradi naravnih danosti ni mogoče uporabiti nekakšnega enotnega modela občin in s tem tudi ne dokončnih navodil za določanje njihove optimalne velikosti« (Grafenauer 2000, 61).

2 METODOLOGIJA

Medtem ko je veliko držav zahodne in severne Evrope v zadnjih desetletjih manjšalo število občin oziroma jih med seboj združevalo, se je Slovenija odločila za korak v nasprotno smer, navkljub priporočilom Sveta Evrope, ki je na to temo leta 1994 izdal poročilo z naslovom *Velikost, učinkovitost in participacija občanov*, ter Vlade Republike Slovenije z delom *Zakaj v nove občine*. Sam korak države v nasprotno smer v primerjavi z zahodnimi in severnimi državami, ki praviloma veljajo za bolj razvite države Evrope, nas je pritegnil k preučevanju obravnavane tematike.

2.1 Namen in cilji raziskovanja

Cilj diplomskega dela je ugotoviti, ali ima Slovenija, gledano primerjalno z drugimi evropskimi državami, preveč občin in ali so te posledično premajhne. Pri raziskovanju smo upoštevali teoretična izhodišča s področja lokalne samouprave, ki so relevantna za področje mojega raziskovanja. V diplomskem delu smo opredelili pojem občine ter posamezne občine tudi podrobneje analiziral ter jih umestil v nacionalni kontekst obravnavanih držav, kasneje pa smo podatke o slovenskih občinah primerjali z izbranimi podatki o občinah iz ostalih evropskih držav ter odgovorili na zastavljeno raziskovalno vprašanje.

2.2 Raziskovalno vprašanje

Polemike o primernem številu občin v državi ter pravilni metodi oblikovanja teh se dogajajo že dolgo časa, tako tudi v Sloveniji ni nič drugače. Primer povprečne slovenske občine smo zato umestili v večjo skupino povprečnih občin nekaterih evropskih držav, to pa nas je pripeljalo do ključnega raziskovalnega vprašanja. Pri raziskovanju smo se osredotočili na naslednje raziskovalno vprašanje:

Ali je povprečna slovenska občina v primerjalni perspektivi manjša od povprečne občine drugih evropskih držav?

To raziskovalno vprašanje je moje vodilo skozi celotno diplomsko nalogo. V analizo pa so vključene občine Republike Slovenije, Danske, Nizozemske ter Poljske. Podatki so pridobljeni z uradnih strani analiziranih držav, iz predhodno opravljenih analiz ter primerjav, s strani Eurostat ter s strani Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Pri raziskovanju smo uporabili naslednje metode in tehnike:

analizo primarnih virov: predvsem pregled in analiza relevantnih in uporabnih primarnih virov, ki smo jih uporabili za konkretnjša teoretična izhodišča ter pridobitev podatkov, ki smo jih potrebovali med pisanjem;

analizo sekundarnih virov: pregledali in uporabili smo različne sekundarne vire, ki smo jih uporabili za teoretična izhodišča ter pridobitev dodatnih podatkov, ki smo jih potrebovali med pisanjem;

kvantitativno analizo: uporabili smo različne statistične podatke (število, prebivalstvo ...) o različnih občinah iz različnih držav, ki smo jih s kvantitativno analizo smiselno uredili ter umestili v širši kontekst diplomskega dela;

retrospektivno analizo: pregledali smo tudi podatke spreminjanja števila občin skozi določeno časovno obdobje ter jih umestili v kontekst;

študijo primera in primerjavo: izvedli smo jo na podlagi pridobljenih podatkov za konkretne primere občin Slovenije, Danske, Nizozemske ter Poljske ter na podlagi relevantnih teorij.

2.4 Struktura diplomske naloge

Diplomsko nalogo sestavlja pet poglavij, v vsakem pa smo obravnavali drugačen del raziskovalne naloge. V uvodu smo predstavili temo diplomske naloge ter na kratko opisali, kakšna so pričakovanja. V metodološkem delu smo predstavili namen in cilj diplomske naloge, raziskovalno vprašanje, na katerega smo v diplomskem delu odgovorili, ter metode in tehnike, ki smo jih uporabili ob pregledu literature in podatkovnih baz ter ob analizi in umestitvi teh v širši kontekst. Tretji del je teoretični okvir raziskovanja, kjer smo obrazložili ključne pojme, pomembne za nadaljnje razumevanje poteka diplomskega dela, ter relevantne teorije strokovnjakov iz področja raziskovanja. V empiričnem delu smo prikazali ter analizirali izbrane podatke o številu ter velikosti občin iz Slovenije, Danske, Nizozemske ter Poljske ter na njih aplicirali relevantno teorijo. V petem poglavju smo podali zaključek in ugotovitve, prav tako pa smo odgovorili na naše raziskovalno vprašanje.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN TEMELJNI POJMI

3.1 Decentralizacija

Pri decentralizaciji gre za prenos odločanja o javnih zadevah iz organov centralne oblasti na lokalne skupnosti, njihovo prebivalstvo oziroma na njihove predstavniške organe. V takem sistemu obstajajo tako centralni kot necentralni organi in oboji izvršujejo del oblasti. »Decentralizacija je torej sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki pa se določa z ustavo in zakoni« (Lukić 1961).

Glavni učinki decentralizacije so predvsem povečano zavedanje o lokalnih potrebah, kreativnejše rešitve problemov, učinkovita uprava, ekonomska prosperiteta, višja stopnja politične participacije prebivalcev ter politična stabilnost. »Decentralizacija sama po sebi ne more biti garancija za dobro upravljanje. Decentralizacija potrebuje dobro upravljanje z ustreznimi elementi demokratičnosti, preglednosti, sodelovanja ljudi in odgovornosti« (Thedieckv Brezovšek in Haček 2003, 211).

Pri stopnji decentralizacije pomembno vlogo igra tudi število ravni lokalne samouprave, torej več kot je ravni, večja bi naj bila stopnja decentralizacije. Slovenija ima kot decentralizirane teritorialne enote le občine, med njihovim delovanjem ter državno ravtnjo pa ni vmesnega člana.

Decentralizacije ne smemo razumeti kot preprost prenos pristojnosti s centralne na lokalno raven temveč kot proces, ki zahteva večnivojsko partnerstvo, institucionalni dialog in mrežno povezovanje. Proces vključuje vzpodbujanje prenosa pristojnosti s centralnih na lokalne oblasti, izboljševanje kompetitivnih prednosti posameznega področja z dviganjem človeškega kapitala, vzpodbujanje podjetništva in vzpodbude za izboljšanje kvalitete življenja ter boja proti socialni izključenosti (Devolution v Brezovšek in Haček 2003).

To pomeni, da regionalne razvojne politike vse bolj vključujejo lokalne oblasti, saj jim tako daje možnost ter priložnost za razvoj lastnih odnosov ter pristopov, ki bolj ustrezajo lokalnim

okoliščinam. Decentralizacija pa se pojavlja v različnih besednih zvezah in kot navajata Grafenauer (2000) in Trpin (1998), jih je moč razdeliti na 4 sklope: teritorialna decentralizacija, politična decentralizacija, decentralizacija upravnih sistemov in fiskalna decentralizacija.

Samo načelo decentralizacije pa bi bilo popolnoma neuporabno, če decentraliziranim enotam nebi bile podeljene še določene pristojnosti, funkcije ter naloge. Zato gresta načelo decentralizacije ter načelo subsidiarnosti z roko v roki in se vsaj v teoriji popolnoma dopolnjujeta.

3.2 Subsidiarnost

»Načelo subsidiarnosti je za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah ključno načelo. Gre za temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi« (Vlaj v Brezovšek in Haček 2005, 25). Načelo subsidiarnosti je tako že delni pokazatelj stopnje decentralizacije demokratične države ter njene funkcionalnosti. Poleg tega da načelo subsidiarnosti predstavlja sredstvo za določitev ustrezne ravni delovanja, pa je izredno prepleteno tudi s koncepti nujnosti, sorazmernosti, učinkovitosti ter dobrega vladanja.

Pri načelu subsidiarnosti gre torej za prenos odločevalskih zmožnosti na najnižjo možno raven oziroma na tisto raven, ki bo najbližje učinkom svojega odločanja. Tako je o lokalnih stvareh bolj smotrno odločati na lokalni ravni kot na nacionalni iz več razlogov. Načelo subsidiarnosti gre z načelom decentralizacije z roko v roki, saj bi bila druga brez drugega brez pomena in brez prave teže.

Načelo subsidiarnosti je na vrhu temeljnih načel Evropske listine lokalne samouprave, ki konkretnije določa decentralizacijo javnih storitev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven. »Pri načelu subsidiarnosti gre torej za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom oziroma nižjim ravnam pred višjimi ravni oblasti. Vendar pa mora ta dodelitev javnih zadev drugi ravni oblasti pretehtati naravo in razsežnost zadev ter zahteve gospodarnosti in učinkovitosti« (Gračnar 2013, 30).

Prebilič in Haček (2012) ugotavljata, da načelo subsidiarnosti od države zahteva konstantni premislek o prerazporeditvi pristojnosti med različne nivoje oblasti, glede upravljanja in odločanja o javnih zadevah ter sredstvih za njihovo uresničevanje. »Subnacionalne ravni oblasti bi naj v skladu z njim dobile pristojnosti nad tistimi javnimi zadevami, ki ne morejo biti boljše in učinkovitejše uresničevane na vertikalno višjih ravneh oblasti in ki so jih hkrati sposobne opravljati« (Prebilič in Haček 2012, 5).

Subsidiarnost je nekakšen odgovor na naraščajoče nezadovoljstvo s samim demokratičnim procesom in je odraz povečanih zahtev po približevanju vladanja ljudem, kjer bi bili prebivalci lahko aktivnejši. »Zaključimo lahko, da kljub temu da ima subsidiarnost specifičen pravni pomen, ki je povezan z izvrševanjem pristojnosti, pa ima subsidiarnost tudi bolj splošen pomen, ki je povezan s temeljnimi vprašanji politične oblasti, vladanja in legitimnosti vlad, ki so jih razvili politični filozofi in teoretiki« (Bedrač 2005, 88).

3.3 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava je v demokratičnih državah pravni pojem, ki ga zagotavlja ustava, zakoni, različni statuti, poslovniki ter materialni predpisi občin samih, v primeru držav članic Evropske unije pa tudi Evropska listina lokalne samouprave (1996). Predstavlja možnost odločanja prebivalcev na najnižji, torej lokalni ravni. Gre za raven oblasti, ki je najbližja prebivalcem, ob tem pa ima nalogo zastopati pomen in stališče lokalnosti (Haček in drugi 2008). Lokalna skupnost ima pravico samostojno urejati javne zadeve na svojem teritoriju, kar pomeni, da država ne posega v to področje upravljanja. S tem država popolnoma prepusti odločanje lokalni skupnosti, kar pripomore k demokratičnosti države, saj tako demokratično odločanje poleg na nacionalni ravni poteka tudi na lokalni ravni. »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave« (Pitamic 1996). Ljudje, prebivalci teritorija lokalne samouprave, so torej subjekt upravljanja, za razliko od državne uprave, kjer je državljan objekt upravljanja. Seveda pa avtonomnost odločanja lokalnega nivoja oblasti ne pomeni, da se jim ni treba ravnati po nobenih predpisih. »Lokalne enote, to je samoupravne lokalne skupnosti, po svojih lastnih nalogah, na svoj račun, v svojem imenu in (relativno) samostojno, vendar pa v okviru ustave in zakonov ter pod določenim nadzorom države, opravljajo znatno število nalog, ki se nanašajo na zadovoljevanje lokalnih

interesov in potreb prebivalcev« (Brezovšek v Haček 2009). Med najpomembnejše zakone, ki urejajo področje lokalne samouprave v Sloveniji, sodijo:

- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO) (1994),
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) (2007),
- Zakon o financiranju občin (ZFO) (2006),
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) (2007).

Poleg omenjenih zakonov pa ravno ureditev lokalne samouprave v Sloveniji ureja tudi Ustava (1991) v 138. členu, 139. členu, 140. členu, 141. členu, 142. členu, 143. členu, 144. členu ter v dveh alinejah 160. člena.

»Lokalna samouprava je sestavljena iz pravno urejenih razmerij v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah« (Vlaj 2006).

V Evropi lokalna samouprava temelji na treh temeljnih elementih, in sicer:

- Avtonomija lokalne samouprave, ki sama določa odločevalsko moč lokalne samouprave in s tem preprečuje centralizacijo moči države.
- Demokracija, ki omogoča politično participacijo prebivalstva z območja lokalne samouprave ter označuje lokalno oblast kot politično platformo.
- Učinkovitost pri zagotavljanju javnih služb ter storitev zaradi možnosti prilagajanja ukrepov glede na lokalne razmere (Sharpein drugi v Brezovšek 2008).

George Hilery (v Šmidovnik 1995) je navedel pet bistvenih elementov lokalne samouprave: teritorij, kjer lokalna samouprava deluje, ljudje, ki so naseljeni na teritoriju lokalne samouprave, skupni interesi in potrebe ljudi, zavest ljudi o pripadnosti ter pogoji za organiziranje vseh potrebnih dejavnosti za zadovoljevanje potreb ljudi.

Na razvoj lokalne samouprave vplivajo tako interni kot eksterni dejavniki; slednji dajejo navodila za uskladitev slovenske lokalne samouprave s skupnimi evropskimi vrednotami in standardi. Najpomembnejši dokument na tem področju je dokument Sveta Evrope – Evropska listina lokalne samouprave, ki poudarja, da je lokalna samouprava ena izmed bistvenih struktur za demokracijo. »Namen listine je, da imajo lokalne skupnosti široko lestvico odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Sama listina pa zgolj določa načela, v okviru katerih temeljijo odgovornosti lokalnih skupnosti in narava njihovih pooblastil« (Vlaj 2004).

Lokalna samouprava ima v različnih državah drugačen položaj in pomen, temelji pa na različnih idejah in teoretičnih predpostavkah. Vedno pa lahko potegnemo vsaj eno skupno smernico, in sicer zadovoljevanje potreb prebivalcev v ožjih krajevnih okvirih (Grad 1998). V različnih državah je torej prišlo do bistveno različnih značilnosti v ureditvi lokalne samouprave, zato je potrebno izpostaviti ključne institucije lokalne samouprave, za katere lahko rečemo, da so skupne vsem različnim ureditvam.

3.4 Občina

Ustava Republike Slovenije (1991) določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in potrebe prebivalcev. Občina je najnižja raven lokalne samouprave, ki predstavlja bodisi eno naselje ali več združenih naselij. V Sloveniji morajo biti za nastanek občine na nekem območju doseženi zakonsko določeni minimumi, kot so npr. zagotovljena infrastruktura in službe, dostop do osnovne šole, zdravniške ter socialne oskrbe ter življenjskih potrebščin, prav tako pa mora biti zadostno komunalno opremljena (Žagar 2003).

»Izvoljena lokalna oblast daje prednost različnosti, saj zagotavlja ponudbo javnih dobrin, ki odraža preference tistih, ki živijo na področju lokalne jurisdikcije, in zagotavlja višjim nivojem oblasti izražanje pluralizma teritorialnih in funkcionalnih interesov« (Brezovšek 2005, 8).

Občine so izredno pomemben člen države, saj državo približajo državljanom, hkrati pa skrbijo za dekoncentracijo ter decentralizacijo v državi. Vedeti pa moramo, da velikosti občin v državah variirajo, kar pomeni, da obstajajo tako občine z zelo majhnim številom prebivalcev kot tudi velike, milijonske občine. Prav tako pa variirajo površine, ki jo pokrivajo občine, že v Sloveniji je ta razpon od 6,9 km² (Odranci), pa do 563,7 km² (Kočevje). V tujini prihaja do še večjih razlik, tako v številu prebivalstva (v nekaterih občinah v tujini je registrirano število prebivalcev nič) kot tudi v površini med najmanjšimi in največjimi občinami. Ne glede na število prebivalstva oziroma velikost občine pa mora vsaka občina vseeno nuditi vse zakonsko določene storitve ter opravljati naloge, ki so bile nanjo prenesene s strani države. Manj številčna kot je občina, manj številčna je tudi občinska uprava, kar postopno otežuje opravljanje teh nalog. »Vedno večje število majhnih občin ni sposobnih opravljati številnih

nalog, ki jih zato namesto njih opravlja država, to pa hkrati krepi njeno moč in centralizacijo. Vsekakor obstaja potreba po združevanju (pre)majhnih občin« (Vlaj 2011).

Niso pa občine omejene le z minimalnimi vrednostmi, pač pa tudi ne smejo presegati okvirov, ki bi lahko oteževali oziroma celo onemogočali sodelovanje prebivalcev pri sprejemanju odločitev na lokalni ravni. Keating (1995) je optimalno velikost občine označil kot ustrezno razmerje med štirimi merili: ekonomsko učinkovitostjo, demokracijo, razvojem ter distribucijo. Page in Goldsmith (1987) pa trdita, da velikost občin vpliva na razporejanje nalog in na naravo odnosov med lokalno in centralno oblastjo.

3.5 Velikost občine

Velikost občine je definirana z vsaj enim od dveh glavnih meril velikost, in sicer: število prebivalcev v opazovani občini ali pa s površino opazovane občine. Oba dejavnika imata drugačen vpliv na funkcionalnost občine, ta vpliv pa je lahko tako dober kot tudi slab. King (1984) ugotavlja, da je najpogosteje uporabljen dejavnik pri opredeljevanju velikosti občine prav število prebivalcev v občini, torej število uporabnikov javnih storitev, ki jih nudi občina, a hkrati ne gre spregledati tudi dejavnika površine. Kot primer za prikaz pomembnosti obeh dejavnikov je postavil omrežje šol pod okriljem lokalne samouprave. Lokalna oblast mora tako v zakup vzeti število otrok, ki bodo šolo obiskovali, poleg tega pa tudi razdalje, ki jih morajo otroci prepotovati, da pridejo v šolo, socialne ugodnosti ohranjanja malih šol v odročnih podeželskih naseljih, število zaposlenih v šoli itd. Večja kot je površina lokalne samouprave (ob predpostavki, da število uporabnikov javnih storitev ostane enako), višji bodo stroški zagotavljanja javnih storitev. »Za nekatere dejavnosti lokalne samouprave se lahko strinjamo, da je ključni dejavnik, ki določa stroškovno učinkovitost, gostota prebivalstva, ne pa le preproste številke, ki prikazujejo število prebivalstva oziroma površino same občine« (Swianiewicz 2002, 23).

Dahl in Tufte (1973) sta kot dve glavni dimenziji demokracije navedla t. i. »*system capacity*« in »*citizen effectiveness*«. Slednja se nanaša na odgovorno ter kompetentno izvajanje nadzora prebivalstva nad politiko, »*systemcapacity*« pa se nanaša na zmožnost političnega sistema, da je zmožen v celoti zadovoljiti kolektivne želje svojih prebivalcev. Ko apliciramo to na raven lokalne samouprave, lahko trdimo, da so večje občine učinkovitejše v zagotavljanju javnih storitev, a hkrati manj demokratične, na drugi strani pa so majhne občine bolj demokratične, a

neučinkovite pri zagotavljanju javnih storitev. »Občine morajo biti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti dovolj majhne, da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri lahko posameznik občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti« (Humes in Harloff v Šmidovnik 1995).

Keating (1995) in Swianiewicz (2002) sta trdila, da se razprave o idealni velikosti lokalnih oblasti ponavadi osredotočijo na naslednje štiri dimenzije:

- Ekonomska učinkovitost – kakšno razmerje lahko ponudi največ javnih storitev za najnižjo ceno.
- Demokracija – katere strukture zagotovijo ustrezen nadzor prebivalcev nad oblastmi ter ustrezno odgovornost.
- Razdelitev – katere strukture lahko dosežejo najoptimalnejšo in najbolj pravično porazdelitev javnih storitev ter enakopravno davčno bremenitev.
- Razvoj – katere strukture so najboljše opremljene za spodbujanje razvoja ter ekonomske rasti.

Bistveni argumenti, ki podpirajo manj številčne, a večje občine in se soočijo z vsemi od prej naštetih dimenzij:

- Ekonomika obsega je v mnogih lokalnih javnih storitvah – mejni stroški nudenja storitev so nižji, če je končno število storitev večje.
- Majhne lokalne oblasti proizvajajo dodatne stroške, povezane s t. i. prelivanjem – stroške, povezane s tistimi, ki uporabljajo storitve v občini, a drugje živijo ter plačujejo davke.
- Velike lokalne oblasti nudijo več javnih funkcij, kar posledično prinese več javnega interesa in politične participacije na lokalni ravni – Page in Goldsmith (1987) sta ugotovila, da imajo lokalne oblasti v državah na severu Evrope več funkcij ter pooblastil v primerjavi s tistimi na jugu Evrope. »Teorija pa trdi, da širši kot je seznam javnih funkcij, večji je interes prebivalcev po aktivni (in pasivni) participaciji, poleg tega pa privabi tudi »bolj kvalitetne« kandidate v lokalne svete« (Dahl in Tufte 1973).
- Večje občine nudijo več prostora interesnim skupinam, ki predstavljajo pluralno družbo.

- Večje lokalne oblasti omogočijo spodbudo lokalnemu gospodarskemu razvoju – v večjem merilu je možno kompleksnejše ter bolj usklajeno načrtovanje, poleg tega pa znatno olajša financiranje projektov, ključnih za spodbudo gospodarskega razvoja.
- »Argumenti zagovornikov manjših občin, ki temeljijo na argumentih skupnosti, so prepogosto idealistični ter nejasni – večino ljudi bolj zanimajo poceni storitve in dobra kakovost le-teh, ne pa toliko participacija v oblikovanju vsakodnevnih lokalnih javnih politik« (Swianiewicz 2002, 28).

Nasprotno pa se najpogostejši argumenti, ki zagovarjajo bolj številčne, a manjše občine, naslanjajo na dve osnovni ideji, in sicer na idejo lokalizma ter na idejo javne izbire. Najpogosteje uporabljeni argumenti, ki stojijo za manjšimi, a bolj številčnimi občinami, pa so:

- Stiki med občinskimi delavci in občani so precej tesnejši, politiki pa so bolj odgovorni svojim lokalnim skupnostim, ko delujejo v manjših občinah. »Socialno zaupanje temelji na močnih osebnih vezeh v majhnih skupnostih. Upad zaupanja v skupnosti izhaja iz povečanja le-te, kar pa posledično pomeni upad političnega zaupanja« (Denters 2009).
- V majhnih skupnostih lahko občani »glasujejo z nogami« (Tiebout 1956) – izbirajo lahko glede na ustrezno razmerje med lokalnimi davki ter nudenimi javnimi storitvami. Po Tieboutovi teoriji občani migrirajo v tiste lokalne skupnosti, kjer je po njihovem mnenju to razmerje najustreznejše.
- Majhne lokalne skupnosti so bolj homogene, posledično je v njih veliko lažje implementirati javne politike, ki ustrezaj večini občanov.
- Samoiniciativa ter spodbuda za politično participacijo v majhnih skupnostih sta večji, ker posameznikov glas »šteje več«.

Na vse predstavljene argumente pa je Sharpe (1995) dodal ključen komentar, da pogosto vzrok za vse argumente ni velikost občine, pač pa vzrok leži v socialni naravi skupnosti. Kot primer je podal to, da sicer drži, da imajo manjše lokalne skupnosti manj razvite in manj številčne interesne skupine ter skupine pritiska, ampak ne zato, ker so skupnosti majhne, pač pa zato, ker so podeželske.

Verba in Nie (1972), ki sta raziskovala korelacijo med velikostjo občine (število prebivalcev) in vplivom prebivalcev na lokalno politiko, sta ugotovila, da prihaja med velikostjo občine in vplivom prebivalcev na lokalno politiko do močne negativne korelacije, in sta tako zaključila,

da večja kot je občina, kompleksnejša ter bolj neosebna postane, kar posledično pripelje v manjšo stopnjo politične participacije v občini. Nasprotno pa sta ugotovila, da v manjših občinah prebivalci prej vidijo rezultate svoje politične participacije, kar deluje kot »katalizator« za še več udejstvovanja v lokalni politični sferi.

Van Assche (v Stojan 2010) je kot optimalno število prebivalcev v mestih navedel število med 20.000 in 50.000; če je na določenem območju več prebivalcev, lahko pride do problemov zagotavljanja zakonsko določenih osnovnih storitev. V nasprotnem primeru, ob pretirano majhnem številu prebivalcev na določenem območju, pa pride do nezadovoljstva zaradi finančnih in kadrovskih problemov.

Kutsuyama v Dollery in Robotti (2003) ugotavlja, da vse javne storitve, ki jih zagotavlja občina, ne pomenijo de-facto nižje cene storitve od približno 20.000 občanov naprej. Svetovalna Komisija za medvladne odnose je v poročilu leta 1987 ugotovila, da se povprečni stroški storitev občine na prebivalca konstantno nižajo do približno 25.000 občanov, nato ohranijo približno enako raven do okoli 250.000 občanov, po tej številki pa se zopet začnejo drastično zviševati.

»Obstaja velik subjektivni in arbitrarni element pri iskanju idealne velikosti občine, prav tako pa pri določanju pozitivnih ter negativnih dejavnikov občin različnih velikosti. Idealne velikosti občine ni mogoče določiti, v najboljšem primeru je možno trditi, da različne velikosti boljše dosega različne cilje« (Muzzio in Tompkins 1989).

Kot glavni problem in pomanjkljivost majhnih lokalnih skupnosti Haček (2012) navaja, da takšne skupnosti niso sposobne pravilno in kakovostno opravljati svojih nalog, kajti znotraj svojih meja nimajo na razpolago ustrezno usposobljenega strokovnega ter političnega kadra, poleg tega pa niti nimajo potrebnih finančnih sredstev za opravljanje kakršnihkoli zahtevnejših nalog. V okviru majhnih lokalnih skupnosti pa tudi ni mogoče organizirati ter opravljati sodobnih javnih služb, iz tega razloga mora država prevzeti pobudo za izvajanje zahtevnejših projektov, ali pa jih preložiti na širše lokalne skupnosti, če te obstajajo. V takih primerih torej država ponovno prevzema naloge, ki jih je že preložila na lokalne skupnosti in tako prihaja do vnovične centralizacije, torej do ravno nasprotnega učinka, kot je načrtovan z vzpostavitvijo lokalne samouprave.

Brezovšek (2005) ugotavlja, da mreža občin v Sloveniji ne ustreza eni izmed temeljnih zahtev, ki pravi, da morajo biti po vrsti ter nalogah enake enote lokalne samouprave čim bolj primerljive.

3.6 Združevanje in drobljenje občin

Manjšanje števila občin oziroma njihovo združevanje je bilo na politični agendi mnogih evropskih držav že od 1960 dalje. Kersting in Vetter v Blom-Hansen (2003) ugotavljata, da je cilj večine reform na lokalni ravni izboljšava stanja lokalne demokracije in/ali izboljšava lokalne učinkovitosti.

»Združevanje občin nudi kar precej ugodnosti na lokalni ravni. Ko se je združevanje občin začelo pojavljati na političnih agendah, so večinoma izhajale iz teorije reforme, ki je določala minimalno velikost občin, da je bilo njihovo funkcioniranje ekonomično« (Mouritzen v Stojan 2010). V večini držav je določen spodnji prag velikosti občine, ki naj bi zagotavljal ekonomičnost javnih storitev. Iz tega razloga so zagovorniki teorije reforme vedno za združevanje občin. Argumenti za manjšanje števila občin (torej za njihovo združevanje) so v mnogih državah precej podobni, lahko celo rečemo, da so kar enaki.

Vlaj (2011) ugotavlja, da so države problem (pre)majhnih občin reševale predvsem na štiri različne načine:

- združevanje občin,
- regionalizacija oziroma ustanovitev vmesnih ravni med premajhnimi občinami in državo,
- uvedba državnih subvencij in dotacij,
- spodbujeno sodelovanje med občinami.

»Te možnosti so bile redko uporabljene v praksi v čisti obliki, niti niso med seboj izključujoče. Lahko pa ugotovimo, da je večina držav vzela v presojo število občin in jih združevala« (Vlaj 2011).

Isti avtor (Vlaj 2006) je ugotovil, da majhne slovenske občine niti nimajo zadostnih virov za nemoteno ter ustrezno delovanje, država pa pri ustanavljanju teh premajhnih občin mnogokrat ni niti ukrepala, navkljub zakonski podlagi, ki določa minimalno velikost občine.

»Neracionalna in v nasprotju z evropskimi težnjami je tudi ustanovitev upravnih organov v vsaki občini, ne glede na to, kako majhna je občina. Takšno delovanje je povzročilo večjo stopnjo centralizma s pritiski države« (Vlaj 2006, 141).

Haček (2012) vidi dve možni strategiji za razvoj slovenske samouprave. Kot prvo navaja ustanovitev druge ravni lokalne samouprave, torej vmesnega člana med občino in državo, člana, ki bi nase prevzel tiste naloge, ki jih premajhne občine nebi bile zmožne izvajati, od države pa bi prevzel naloge lokalnega oziroma regionalnega pomena in jih država do tiste točke ni mogla oziroma želela prenesti na občino. Kot drugo možno rešitev pa navaja proces združevanja občin v večje ter finančno stabilnejše in organizacijsko močnejše občine, ki bodo sposobne izvajati ter nuditi zakonsko določene storitve brez dodatnega vmešavanja države.

4 EMPIRIČNI DEL RAZISKOVANJA

Za primerjavo povprečne slovenske občine smo izbrali povprečne občine, ki so jih avtorji (Mouritzen in drugi 2009) že raziskovali ter pridobljene podatke uporabili v svojih delih. Poleg Slovenije smo pridobili ter analizirali podatke povprečnih občin naslednjih držav: Danske, Nizozemske ter Poljske. Vsaka izmed držav ima svoj poseben sistem delitve lokalne samouprave, vse izmed izbranih držav pa so članice Evropske unije ter imajo vsaj en skupni element, ki ureja status lokalne samouprave, in sicer Evropsko listino lokalne samouprave (1996). Zaradi različnih notranjih ureditev, različnih kulturnih in tradicionalnih vplivov, socialnega stanja države itd. pa nismo mogli z gotovostjo določiti neposrednih oziroma posrednih vplivov na trenutno stanje.

4.1 Slovenija

Površina Republike Slovenije znaša 20.273km², država pa je razdeljena na 212 občin. To pomeni, da je površina povprečne občine v Sloveniji 95,63 km². Poleg tega ima Slovenija 2.062.874 prebivalcev, kar pomeni, da ima povprečna občina približno 9.730,5 prebivalcev. Gostota poseljenosti je približno 101.76 prebivalcev na km².

Tabela 4.1: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnem številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Slovenijo

	Število občin	Povprečna površina občine	Povprečno število občanov	Gostota poseljenosti
Slovenija	212	95,63 km ²	9.730,5	101,74 prebivalcev/km ²

Slovenija je bila od osamosvojitve mnogokrat deležna teritorialne fragmentacije, kar je razvidno iz podatkov, predstavljenih na Statističnem uradu Republike Slovenije (2016). Zanimivo je, da se je Republika Slovenija za ta korak odločila navkljub ravno nasprotnim potezam mnogih držav severne in zahodne Evrope, poleg tega pa sta nasprotna priporočila podala tudi Svet Evrope ter Vlada Republike Slovenije. Podatki prikazujejo, da je bilo leta 1994 v Sloveniji število občin 147, to število pa se je v naslednjih 12 letih dvignilo na 193 občin. Leta 2016 se je število občin ustavilo pri številki 212, še zdaleč pa to ne pomeni, da je tako število občin dokončno in popolno. Poleg tega Slovenija med občino in državo nima

vmesnega člana lokalne samouprave v obliki regije, ki bi delovala kot varovalka pred vnovično centralizacijo.

Tabela 4.2: Prikaz podatkov spreminjanja števila občin v Sloveniji

	1994	2006	2012	2016
Število občin	147	193	211	212

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2016).

Iz podatkov (glej Tabelo 4.2) je razviden porast števila občin v Sloveniji od leta 1996 dalje, čeprav je bil takratni trend med ostalimi obravnavanimi državami članice Evropske unije drugačen ter so potiskale k zmanjšanju števila občin.

4.2 Danska

Površina Danske znaša 42.925 km², država pa je razdeljena na 98 občin. To pomeni, da je površina povprečne občine na Danskem 438 km². Poleg tega ima Danska 5.707.251 prebivalcev, kar pomeni, da ima povprečna občina na Danskem 58.237 prebivalcev. Gostota poseljenosti je približno 133 prebivalcev na km².

Tabela 4.3: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnem številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Dansko

	Število občin	Povprečna površina občine	Povprečno število občanov	Gostota poseljenosti
Danska	98	438 km ²	58.237	133 prebivalcev/km ²

Vir: Centraal Bureau voor de Statistics (2016).

Za razliko od Slovenije pa je Danska leta 2007 izpeljala proces združevanja občin in je tako iz prejšnje ureditve, ki je vsebovala 271 občin, pristala pri trenutnih 98 občinah. Navedeni so bili trije glavni razlogi za združevanje občin na Danskem leta 2007, in sicer:

- večje občine so učinkovitejše kot majhne,
- lažje zagotavljanje decentralizacije javnih storitev,
- oživitev lokalne demokracije in političnega udejstvovanja (Blom-Hansen 2007).

V kolikor bi Danska obdržala prejšnjo število občin, bi to pomenilo, da bi bila povprečna površina občine 158,4 km², občina pa bi imela povprečno 21.059 prebivalcev.

Kot prva izmed obravnavanih držav, s katero smo primerjali Slovenijo, se je Danska odločila za temeljito in sunkovito prestrukturacijo ureditve lokalnih oblasti, poleg tega pa ima tudi dva nivoja lokalnih oblasti, kar pomeni, da je med občinskim nivojem in državnim nivojem še ena raven. Država je razdeljena na pet regij, ki so nato nadalje razdeljene na 98 občin. Poglavitne naloge regij pa so skrb za javno zdravstvo, zaposlovalne politike ter javni transport.

4.3 Nizozemska

Površina Nizozemske znaša 41.543 km², država pa je razdeljena na 390 občin. To pomeni, da je površina povprečne občine na Nizozemskem 106,5 km². Poleg tega ima Nizozemska 17.000.059 prebivalcev, kar pomeni da ima povprečna občina na Nizozemskem 43.589,9 prebivalcev. Gostota poseljenosti je približno 409,3 prebivalcev na km².

Tabela 4.4: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnem številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Nizozemsko

	Število občin	Povprečna površina občine	Povprečno število občanov	Gostota poseljenosti
Nizozemska	408	101,8 km ²	41.666,8	409,3 prebivalcev/km ²

Vir: Centraal Bureau voor de Statistics (2016).

Podobno kot Danska je bila tudi Nizozemska deležna interne prestrukturacije ter združevanja občin. Za razliko od Danske pa je bil na Nizozemskem ta proces postopen in počasen. Postopno združevanje občin na Nizozemskem poteka že od 60. let prejšnjega stoletja. Derksen (1998) je trdil, da je do tega prišlo zaradi pomanjkanja zmožnosti najmanjših občin za opravljanje svojih obveznosti na primeren oziroma pravilen način. Ta indikator je bil zadosten za sprožitev postopnega združevanja občin. Podobno kot Danska ima tudi Nizozemska dvonivojsko ureditev lokalne samouprave. Država je razdeljena na 12 provinc, ki so nadalje razdeljene na 408 občin. Province so zadolžene za 7 osnovnih nalog, in sicer: ustrezen prostorski razvoj, okoljska politika, podeželska politika, regionalna dostopnost, regionalna ekonomija, kulturna infrastruktura ter kvaliteta javne uprave.

Tudi Nizozemska je predstavnica zahodne oziroma severne Evrope, del Evrope, ki velja za naprednejšega ter bolj v koraku s časom. Tako kot Danska se je tudi Nizozemska odločila za postopek združevanja občin, le da je ubrala počasnejši ter postopnejši pristop.

4.4 Poljska

Površina Poljske znaša 312.679 km², država pa je razdeljena na 2.478 občin. To pomeni, da je površina povprečne občine na Poljskem 126,2 km². Poleg tega ima Poljska 38.483.957 prebivalcev, kar pomeni, da ima povprečna občina na Poljskem 15.530,25 prebivalcev. Gostota poseljenosti je približno 123,1 prebivalcev na km².

Tabela 4.5: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnem številu občanov ter o gostoti poseljenosti za Poljsko

	Število občin	Povprečna površina občine	Povprečno število občanov	Gostota poseljenosti
Poljska	2.478	126,2km ²	15.530,25	123,1 prebivalcev/km ²

Vir: Council of European Municipalities and Regions (2016).

Poljska je bila ena izmed prvih vzhodnoevropskih držav, ki je sodelovala v prvem valu združevanja občin v obdobju med letoma 1950 in 1975. Leta 2016 je pristala pri končnem številu 2.478 občin, kar se na prvi pogled zdi veliko, a je tudi država sama bistveno večja od ostalih obravnavanih držav.

Kot država predstavnica vzhodnega bloka je z implementacijo reforme lokalne ureditve prikazala, da tu ne gre za delitev držav na tiste iz zahodne in severne Evrope proti državam vzhodne in južne Evrope, pač pa za zavestno odločitev države o prestrukturiranju državne ureditve lokalne samouprave. Poleg tega je Poljska ena izmed držav, ki ima med občino in državo še dva nivoja lokalne ureditve. Prvi nivo ureditve lokalne samouprave predstavljajo vojvodine (provinc). Delujejo kot regionalni centri vladnih institucij (policija, gasilci, upravne enote) ter skrbijo za javno varstvo in okoljevarstvene politike. Drugo raven lokalne samouprave predstavljajo t. i. powiati oziroma okrožja, ki so del prej omenjenih provinc. Njihove naloge pa obsegajo predvsem visoko šolstvo, javni transport, skrb za določeno prometno infrastrukturo, izdaja delovnih viz ter registracija vozil.

4.5 Analiza pridobljenih podatkov

Po pregledu pridobljenih podatkov je moč ugotoviti, da je prišlo pri Danski, Nizozemski ter Poljski v zgodovini do združevanja občin, torej do ekonomske ter upravne racionalizacije, poleg tega pa je tudi razvidno, da je v analiziranih lokalna samouprava razdeljena na dva nivoja oziroma na primeru Poljske na tri nivoje.

Tabela 4.6: Prikaz podatkov o številu občin, povprečni površini občine, povprečnem številu občanov ter o gostoti poseljenosti v obravnavanih državah

	Število občin	Povprečna površina občine	Povprečno število občanov	Gostota poseljenosti
Slovenija	212	95,63 km ²	9.730,5	101,74 prebivalcev/km ²
Danska	98	438 km ²	58.237	133 prebivalcev/km ²
Nizozemska	408	101,8 km ²	41.666,8	409,3 prebivalcev/km ²
Poljska	2.478	126,2km ²	15.530,25	123,1 prebivalcev/km ²

Iz podatkov je razvidno (glej Tabelo 4.6), da Slovenija v vseh pogledih povprečnih vrednosti v primerjavi z ostalimi obravnavanimi članicami Evropske unije zaostaja. Kljub temu da ima Slovenija večje število občin od Danske, pa ima povprečno površino občine približno 4,5-krat manjšo. Prav tako je povprečno število občanov v Sloveniji skoraj šestkrat manjše od povprečnega števila občanov na Danskem.

Ob primerjavi Slovenije in Nizozemske je razvidno, da ima Slovenija skoraj dvakrat manj občin kot Nizozemska. Povprečna površina občine na Nizozemskem je malce večja od povprečne površine občine v Sloveniji, je pa občutna razlika razvidna v povprečnem številu občanov. Nizozemska ima v povprečju 4.3-krat več prebivalcev v svoji občini kot Slovenija.

Med Poljsko in Slovenijo, je razlika v številu samih občin velika, Poljska ima skoraj dvanajstkrat več občin kot Slovenija, ampak ima zaradi velike površine države tudi večjo povprečno površino občine. Večje ima tudi povprečno število občanov, a ne tako izdatno večje, kot je to pri primerjavi Slovenije z Dansko in Nizozemsko.

Morda je opazna razlika med državama predstavnicama zahodne in severne Evrope v primerjavi z državama predstavnicama vzhodne Evrope, ampak je treba poudariti, da je tudi razlika med Slovenijo in Poljsko kar znatna. Bistvena razlika se pojavi, čeprav temu nismo posvetili veliko pozornosti, v večnivojski ureditvi lokalne samouprave, ki predstavlja vmesno raven med državo in občinami, ter lahko ob nezmožnosti opravljanja določenih nalog prevzame del odgovornosti ter izvajanja storitev, ne da bi lahko govorili o vnovični centralizaciji moči ter večji odvisnosti občin od države.

4.6 Primer Slovenije v celotni evropski perspektivi

Haček (2012) ugotavlja, da Slovenija sodi po povprečni velikosti ter povprečnem številu prebivalcev občin na vrh druge polovice vseh držav, a ob temu dodaja, da ima vseeno dvakrat večjo ter skoraj dvakrat bolj poseljeno povprečno občino v primerjavi s povprečno občino držav članic Evropske unije. Temu je tako zaradi vsaj dveh prevladujočih modelov občin v evropskih državah. Na eni stran je prepoznal koncept relativno velikih občin, kamor sodijo Velika Britanija, nordijske države ter Belgija, Nizozemska in Luksemburg, poleg tega pa še Poljska in Bolgarija. Te države imajo manjštevilične, a relativno velike občine. Na drugi strani pa je kontinentalni koncept majhnih občin, torej koncept velike fragmentiranosti občin. V to skupino občin spadajo Francija, Madžarska, Slovaška in Češka.

Haček (2012) je ugotovil, da imajo praviloma države z manjšimi občinami po površini in številu prebivalstva tudi vsaj dve ravni lokalne samouprave, tako v primeru nezmožnosti opravljanja nalog oziroma zagotavljanja osnovnih storitev ne prihaja do vnovične centralizacije moči. »Ravno v postopku oblikovanja novih občin pa je bilo storjenih veliko napak, ki so povzročile in še povzročajo notranjo neusklajenost občinske samouprave kot celote ter težave pri njenem delovanju. Slovenija bo morala drobljenje države brez dejanske vzpostavitve širše ravni lokalne samouprave ustaviti oziroma temeljito premisliti o nadaljnjem razvoju lokalne samouprave ter o smeri, v katero želimo le-to v prihodnje razvijati« (Haček 2012, 78).

Povprečna velikost občine v Sloveniji, če gledamo zgolj številke povprečne površine občine ter povprečnega števila občanov, je večja od povprečne občine ostalih držav članic Evropske unije, a je tu potrebno upoštevati, da ima velika večina držav članic Evropske unije organizirano vsaj dvonivojsko lokalno samoupravo, kar pomeni, da imajo majhne občine nad seboj še vsaj eno raven lokalne samouprave.

Slovenijo bi v primerjavi s povprečno občino vseh držav članic Evropske unije lahko med države z majhnimi občinami umestili po samem številu občin z manj kot 5.000 prebivalci, pod to mejo je namreč 52 % občin, to pa posledično pomeni, da bi bila še ena vmesna raven lokalne samouprave med občino in državo potrebna, da ob nezmožnosti zagotavljanja storitev in opravljanja nalog občina del svoje avtonomnosti ponovno vrne na državo ter tako zopet pride do centralizacije.

Poudariti velja tudi, da Slovenija spada v skupino redkih držav, kjer se je število občin v zadnjih dveh desetletjih drastično povečalo (v to skupino spadata še Hrvaška ter Češka), a ostaja edina država, ki kljub večanju števila občin nima dvonivojskega sistema lokalne samouprave.

Haček (2012) ugotavlja tudi, da odsotnost drugega nivoja lokalne samouprave nebi bila tako problematična, če bi imela država jasno zastavljeno strategijo razvoja lokalne samouprave v zares neodvisnem, močnem ter avtonomnem občinskem nivoju. »V Sloveniji temu ni tako. Relativna majhnost povprečne slovenske občine s slabimi 10.000 prebivalci ter površino manjšo od 100 km², ter vsebino nalog in sistemom financiranja, pri kateri so občine pogosto povsem neavtonomne in podrejene interesu države, vse to na kakšno posebno moč slovenske lokalne samouprave ne opozarja« (Haček 2012, 80).

5 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi smo se ukvarjali s primerjavo povprečne slovenske občine s povprečno občino Danske, Nizozemske ter Poljske. Postavili smo si teoretski okvir, poleg tega pa smo obrazložili tudi ključne pojme, kot so decentralizacija, subsidiarnost, lokalna samouprava, občina, ki so pripomogli k lažjemu razumevanju celotne diplomske naloge. Danska, Nizozemska in Poljska so bile izbrane na podlagi članstva v Evropski uniji, ker to zagotavlja vsaj eno enakost, in sicer podrejenost Evropski listini lokalne samouprave. Poleg tega pa so bile države izbrane kot nekakšne predstavnice zahodne in severne Evrope (Nizozemska in Danska) ter vzhodne Evrope (Poljska).

Naše raziskovalno vprašanje se je glasilo Ali je povprečna slovenska občina v primerjalni perspektivi manjša od povprečne občine drugih evropskih držav? Tekom diplomskega dela smo prišli do ugotovitve, da je povprečna slovenska občina v primerjalni perspektivi manjša od povprečne občine ostalih obravnavanih držav. Osredotočili smo se predvsem na povprečno površino občine ter na povprečno število občanov. Ugotovili smo, da sta ti vrednosti na primeru Slovenije manjši od ostalih treh obravnavanih držav.

Opazili smo, da je povprečna površina občine na Danskem približno 450 % večja kot povprečna površina občine v Sloveniji in ima v povprečju kar 600 % več občanov. Tudi povprečne vrednosti, pridobljene za Nizozemsko ter Poljsko, so večje od povprečnih vrednosti, pridobljenih na primeru Slovenije, kar kaže na to, da je povprečna slovenska občina v primerjalni perspektivi zares manjša od povprečne občine drugih evropskih držav.

Razloge za to gre iskati v konstantni fragmentaciji slovenskih občin, navkljub ravno nasprotnemu počtetju oblasti na Danskem, Nizozemskem ter na Poljskem. Ob vrnitvi na teoretična izhodišča lahko sklepamo, da so se bile vse tri obravnavane države pripravljene odreči višji stopnji lokalne demokracije za voljo večje ekonomičnosti in boljše kvalitete javnih storitev, kar dodatno potrjuje ugotovitev Swianiewicza (2002), ki je trdil, da veliko večino ljudi vseeno bolj zanimajo poceni storitve ter dobra kvaliteta teh, ne pa toliko participacija pri oblikovanju vsakodnevnih lokalnih politik.

Slovenska občina torej v primerjalni perspektivi ne more biti zgled ostalim občinam, saj ugotovitve prikazujejo, da je v primerjavi s povprečno občino Danske, Nizozemske ter

Poljske manjša tako po površini občine kot tudi po številu občanov. Poleg tega pa je tudi edina izmed analiziranih držav, ki med občino in državo nima vmesnega člana lokalne samouprave, ki bi v primeru majhnih občin, ki niso zmožne opravljati svojih nalog, lahko preprečila vnovičen proces centralizacije. Danska in Nizozemska imata med občino in državo še eno raven lokalne samouprave, ki poleg ostalih vnaprej zadanih nalog skrbi tudi za ustrezno in pravilno delovanje občin. Predstavljajo tudi nekakšno varovalko, ki onemogoča premoč države nad občino v primeru občinske nezmožnosti opravljanja zastavljenih nalog ter storitev in tako preprečuje vnovično centralizacijo moči in istočasno zagotavljajo nadzor nad samim delovanjem občin. Na primeru Poljske pa lahko opazimo, da imajo tronivojski sistem lokalne samouprave, ki zagotavlja boljši nadzor nad samim delovanjem občin, hkrati pa dopušča še manj možnosti za popolno izgubo avtonomnosti občin.

Sam se bolj nagibam k uveljavitvi dvonivojske lokalne samouprave, kar bi pomenilo, da števila občin nebi bilo treba zmanjševati, hkrati pa bi bil z vmesnim členom lokalne samouprave vpeljan dodaten nivo med državo in občinami, ki bi skrbel za ustrezno delovanje občinter v primeru (pre)majhnih občin lahko prevzel izvajanje nalog in storitev. Hkrati pa ob vpeljavi dvonivojske strukture lokalne samouprave nebi mogli govoriti o oddaljevanju oblasti od ljudstva, saj bi regionalne oblasti še vedno delovale v skladu z lokalnimi in regionalnimi potrebami in bi bile v primerjavi s centralno oblastjo več kot le korak bližje prebivalcem.

6 LITERATURA

1. Bedrač, Janja. 2005. Načelo subsidiarnosti v pravu EU in njegov pomen za delovanje državnih in poddržavnih oblasti. *Lex localis* 3 (1): 85–102.
2. Blom-Hansen, Jens. 2007. *What price municipal amalgamations? Expenditure behaviour by Danish local governments in the years before the mergers in 2007.* Dostopno prek: http://spa.gu.se/digitalAssets/986/986981_Paper_Blom_Hansen_-_grupp_1.pdf (22. avgust 2016).
3. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2003. *Globalizacija in državna uprava.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. ---, ur. 2005. *Lokalna demokracija II.; Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. *Centraal bureau voor de statistiks.* 2016. Dostopno prek: <https://www.cbs.nl/en-gb> (26. avgust 2016).
8. *Council of European municipalities and regions.* 2016. Dostopno prek: <http://www.ccre.org/> (26. avgust 2016).
9. Dahl, Robert Alan in Edward Tufte. 1973. *Size and democracy.* San Francisco: Stanford university press.
10. Dollery, Brian in Lorenzo Robotti. 2008. *The theory and practice of local government reform.* Chaltenham: Edward Elgar Publishing.
11. *Eurostat statistics explained.* 2016. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page (25. avgust 2016).
12. Goldsmith, Mike in Lawrence Rose. 2000. *Constituency, size and electoral politics: a comparison of patterns at local elections in Norway and the UK.* Prispevek predstavljen na svetovni konferenci IPSA. Quebec city, Kanada.
13. Gračnar, Katja. 2013. *Razvoj institucionalnega ustroja EU in medinstitucionalno sodelovanje v zakonodajnem postopki.* Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

14. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
15. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta Maribor.
16. Haček, Miro, ur. 2009. *Lokalna demokracija III.; Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. --- 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin?. V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 65–82. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
18. Holzer, Marc. 2009. *Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency*. Dostopno prek: http://www.nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf (25. avgust 2016).
19. Keating, Michael. 1995. Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice. V *Theories of urban politics*, ur. David Judge, Gerry Stoker in Harold Wolman, 117–134. London: Sage.
20. King, David. 1984. *Fiscal tiers: the economics of multi-level government*. London: Allen & Unwin.
21. Lavtar, Roman. 2003. Vključevanje novih skupin prebivalcev v odločanje na zadnjih lokalnih volitvah. *Lex localis* 1 (2): 45–49.
22. Lukić, Radomir. 1961. *Uvod u pravo*. Beograd: Univerzitet u Beogradu.
23. Mouritzen, Poul E., Lawrence E. Rose in Bas Denters. 2009. *Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Dostopno prek: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3777.pdf (18. avgust 2016).
24. Muzzio, Douglas in Tim Tompkins. 1989. *On the size of the city council: Finding the mean. Restructuring the New York City government: the reemergence of municipal reform*. New York: Academy of political science.
25. Page, Edward in Michael Goldsmith. 1987. *Central and local government relations: a comparative analysis of west european unitary states*. London: Sage.
26. Pitamic, Leonid. 1996. *Država*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
27. Prebilič, Vladimir in Miro Haček. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne*

- samouprave*, ur. Irena Bačlija, 1–18. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
28. Sharpe, Jim. 1995. Local government: size, efficiency and citizen participation. *Local and regional authorities in Europe* 56. Strasbourg: Council of Europe.
29. Statistični urad Republike Slovenije. 2016. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/> (25. Avgust2016).
30. Stojan, Vesna. 2010. *Problematika delovanja majhnih občin v Republiki Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Swianiewicz, Pawel. 2002. *Consolidation or fragmentation?: The size of local governments in central and eastern Europe*. Budapest: Open society institute Budapest.
32. Šmidovnik, Janez. 2005. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
33. Tiebout, Charles M. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy* 64 (5): 416–424.
34. Trpin, Gorazd. 1998. Upravna teritorializacija. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
35. *Ustava Republike Slovenije*. 1991. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (28. avgust 2016).
36. Verba, Sidney in Norman Nie. 1972. *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper & Row.
37. Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
38. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
39. --- 2011. *Ali je združevanje naših občin potrebno?* Dostopno prek: http://www.arhiv.ds-rs.si/sites/default/files/file/Ali_je_zdruzevanje_nasih_obcin_potrebno_dr_Stane_Vlaj.pdf (23. avgust 2016).
40. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave* (MELLS). Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1996-02-0052> (26. avgust 2016).
41. *Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*. Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=76729> (22. avgust 2016).
42. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=82670> (22. avgust 2016).

43. *Zakon o lokalnih volitvah (ZLV)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=82671> (22. Avgust2016).
44. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO)*. Ur. l. RS 60/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199460&stevilka=2082> (22. avgust 2016).
45. Žagar, Mitja, Zlatko Šabič in Slavko Gaber. 2003. *Prihodnost Evropske unije*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije