

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Petra Kalan

Problematika ustanavljanja in združevanja slovenskih občin

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Petra Kalan

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Problematika ustanavljanja in združevanja slovenskih občin

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

Problematika ustanavljanja in združevanja slovenskih občin

Skladno z demokratičnimi spremembami v devetdesetih letih smo dobili priložnost za ponovno vzpostavitev sistema lokalne samouprave. Prebivalci Slovenije jo uresničujemo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Prva mreža je štela 147 občin, po intenzivnem ustanavljanju pa jih danes deluje 211. Nesistematičen razvoj mreže občin in nedosledno upoštevanje kriterijev, ki jih je predpisoval Zakon o lokalni samoupravi, sta privedla do tega, da so se med njimi pojavile velike razlike v velikosti. Kljub različnim velikostim pa morajo vse občine še vedno opravljati enak nabor nalog oz. delovnih področij. V diplomski nalogi poskušam zaslediti šibkosti obstoječe strukture lokalne samouprave, ki so povezane z njeno teritorialno organizacijo. Ugotavljam kako velikost lokalne enote vpliva na finančno, ekonomsko in strokovno sposobnost izpolnjevanja nalog občine, zagotavljanja javnih služb, lokalnega ekonomskega razvoja in možnosti nadaljnje decentralizacije. Zanima me tudi, ali majhne občine še dosegajo minimalno življenjsko velikost pri opravljanju svojih nalog ali bi bilo potrebno razmisliti o povečanju obsega enote lokalne samouprave. Poleg tega, pa je uspešnost amalgamacijske reforme v Sloveniji je zelo vprašljiva, saj se obstoj majhnih občin brani z argumenti demokratičnosti. Tako pričakujem tudi, da bo ravno v teh občinah udejstvovanje občanov v političnem življenju, največje.

Ključne besede: lokalna samouprava, občine, ekonomska učinkovitost in funkcionalna zmogljivost, delovanje lokalne demokracije.

Issues of territorial fragmentation and amalgamation of Slovenian municipalities

In accordance with the democratic changes during the nineties Slovenians had an opportunity to restore the system of local self-government. Citizens exercise local self-government in municipalities and other local units. The first network consisted of 147 municipalities, but was followed by an extensive territorial fragmentation; it now has 211 operating local units. Territorial fragmentation, which was marked by a non-systematic development of municipality network and non-compliance with the Local Self-Government Act criteria, resulted in large differences in municipality size. Despite the difference in sizes all of the municipalities still have to cope with the same range of tasks and work areas. The thesis therefore tries to assess the weaknesses of the existing structure of local government, which are related to its territorial organization. It observes how the local unit size affects the financial, economic and professional capability to fulfill the municipality tasks, its provision of public services, local economic development and the possibility of further decentralization. Secondly the author is interested in whether small municipalities achieve a minimum viable size, or it would be appropriate to consider their amalgamation. In Slovenia the amalgamation reform would not be carried out easily, because the existence of small municipalities is defended by arguments of democracy, therefore the author expects the political participation to be the highest precisely in those municipalities.

Key words: local self-government, municipalities, system capacity, citizen effectiveness.

KAZALO

1 UVOD.....	6
2 METODOLOŠKI NAČRT.....	7
2.1 NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA.....	7
2.2 HIPOTEZA.....	7
2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	7
3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	9
3.1 LOKALNA SKUPNOST.....	9
3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA.....	9
3.2 TERITORIALNA ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	10
4 V ISKANJU OPTIMALNE VELIKOSTI ENOTE LOKALNE SAMOUPRAVE	12
4.1 »SYSTEM CAPACITY«: EKONOMSKA UČINKOVITOST IN FUNKCIONALNA ZMOGLJIVOST.....	14
4.1.1 Finančna in funkcionalna avtonomija – teorija minimalne življenjske velikosti občine.....	14
4.1.2 Doseganje ekonomske učinkovitosti in prihranka pri sredstvih.....	14
4.1.3 Strokovna usposobljenost.....	16
4.1.4 Lokalni gospodarski razvoj.....	16
4.1.5 Funkcionalna decentralizacija.....	16
4.1.6 Teritorialna in/ali funkcionalna konsolidacija.....	17
4.2 »CITIZEN EFFECTIVENESS«: DELOVANJE LOKALNE DEMOKRACIJE IN PARTICIPACIJA.....	18
4.2.1 Politična participacija.....	18
4.2.2 Velikost lokalne enote in demokracija (participacija).....	19
4.3 FRAGMENTACIJA ALI KONSOLIDACIJA.....	20
5 PROBLEMATIKA NASTAJANJA OBČIN V SLOVENIJI.....	22
5.1 VPLIV VELIKOSTI NA EKONOMSKO IN FUNKCIONALNO ZMOGLJIVOST SLOVENSКИH OBČIN.....	25
5.1.1 Medobčinsko sodelovanje.....	38
5.2 VPLIV VELIKOSTI NA POLITIČNO PARTICIPACIJO V SLOVENSКИH OBČINAH.....	42
6 UGOTOVITVE.....	46
7 LITERATURA.....	49
Priloga A: anketni vprašalnik.....	53

KAZALO GRAFOV, TABEL IN SLIK

Graf 5.1: Število občin v posameznem mandatnem obdobju.....	23
Graf 5.2: Zagotavljanje javnih služb glede na velikost občine.....	28
Graf 5.3: Povprečni strošek političnega sistema.....	30
Graf 5.4: Povprečno število zaposlenih v občinah	32
Graf 5.5: Nezadostnost zaposlenih v občinah.....	33
Graf 5.6: Organiziranost občinske uprave glede na število prebivalcev	34
Graf 5.7: Težave pri zagotavljanju investicijskih sredstev glede na velikost občine	35
Graf 5.8: Uspešnost pri pridobivanju dodatnih investicijskih sredstev	36
Graf 5.9: Sposobnost opravljanja dodatnih nalog glede na velikost občine.....	37
Graf 5.10: Odstotek občin, ki imajo organe skupne občinske uprave.....	39
Graf 5.11: Skupno zagotavljanje javnih služb glede na velikost občine	40
Graf 5.12: Sodelovanje v interesnih zvezah in združenjih občin	41
Graf 5.13: Vzpostavljane stika z županom glede na velikost občine	43
Graf 5.14: Neposredne oblike politične participacije.....	44
Graf 5.15: Volilna udeležba glede na velikost občine.....	45
Graf 5.16: Zanimanje za javne zadeve glede na velikost občine.....	45
Graf 6.1: Optimalna velikost občine.....	47
Tabela 5.1: Občine po številu prebivalcev	24
Tabela 5.2: Odstotek prejemnic sredstev dodatne solidarnostne izravnave in finančne izravnave glede na velikost občine	26
Tabela 5.3: Povprečno število prebivalcev na enega člana občinskega sveta.....	30
Tabela 5.4: Povprečno število prebivalcev na enega zaposlenega v občinski upravi.....	31
Slika 4.1: Sklepanje kompromisa med »System capacity« in »Citizen effectiveness«...13	

1 UVOD

Za večino držav v tranziciji, tudi Slovenijo, so bila 90. leta zaznamovana s hitro teritorialno fragmentacijo sistema lokalne samouprave, ko se je tudi najmanjšim lokalnim skupnostim želelo ponuditi določeno stopnjo avtonomije, kot predpogoj za okrepitev demokratičnih načel, ter odnosov med občani in oblastmi (Goldsmith v Brezovšek 2009, 22). Drobitev občin pa se je v Sloveniji dogajala tudi zaradi sporov med osrednjimi deli občin in okoliškimi vasi. Konflikt med urbanimi in ruralnimi svetniki karikira Swianiewicz (2002, 19), ki pravi, da so prvi želeli občinska sredstva porabiti za pločnike in cvetlične grede v mestu, medtem ko so slednji vztrajali pri izboljšavah na področju zagotavljanja pitne vode in podeželskih cest. Tudi slovenski strokovnjak za lokalno samoupravo Stane Vlaj se strinja, da so novonastale majhne občine zelo lepo spremenile podobo slovenskih krajev, tudi na račun odločilne državne finančne podpore. »Toda potem, ko so zadovoljene vse osnovne potrebe, kot so ceste, vodovod, kanalizacije, se pojavi vprašanje, kako naprej« (RTV SLO – MMC 2013).

V duhu trenutne ekonomske in fiskalne krize se je pojavila ideja o teritorialni konsolidaciji kot o sredstvu za zmanjševanje stroškov političnega in upravnega sistema. Po dolgem času brez jasne vizije lokalne samouprave oz. jasno zastavljenih ciljev je vlada leta 2013 začela s pripravo nove strategije razvoja lokalne samouprave, med drugim je predvidela tudi združevanje vseh občin, ki ne ustrezajo zakonskemu kriteriju 5.000 prebivalcev – kar bi zmanjšalo število občin približno za polovico. V povezavi s teritorialno reformo pa so na dan privrele tudi demokratične vrednote, vendar ne kot razlog za amalgamacijo – nasprotno, v obrambo majhnih občin ter kot argument proti združevanju.

Istočasno pa tudi strokovnjaki s področja lokalne samouprave poudarjajo nujnost konzultacij, upoštevanja želja občin, predvsem pa usmeritev stroke, saj ima problematika spreminjanja velikosti enot lokalne samouprave v praksi pogosto velikanske posledice ter po navadi presega vprašanje teritorialne organizacije. »Večje občine so lahko pot do nastanka novega sistema lokalne samouprave in ne le novega zemljevida občin« (Hertzog 2010, 296).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA

Namen raziskovanja je ugotoviti, ali so slovenske občine kljub stalnim težnjam po oblikovanju manjših lokalnih skupnosti – takih, ki lahko zagotovijo neposreden vpliv prebivalcev na odločanje in zagotavljanje uresničevanja njihovih skupnih potreb in interesov, postale tako zelo majhne, da ekonomsko in finančno niso več sposobne zagotavljati vedno bolj zahtevnih lokalnih javnih služb. V svoji diplomski nalogi bom poskušala zaslediti šibkosti obstoječe strukture lokalne samouprave, ki so povezane z njeno teritorialno organizacijo, ter ugotoviti, ali je amalgamacijska reforma (vseh občin, ki ne ustrezajo zakonskemu kriteriju 5.000 prebivalcev) nujni pogoj za bolj učinkovito in skladno delovanje občin.

2.2 HIPOTEZA

Hipoteza: Občine so postale premajhne za učinkovito opravljanje svojih funkcij, zato je potrebno njihovo združevanje.

Pri preverjanju hipoteze si bom pomagala z naslednjimi **kriteriji**:

- finančna avtonomija občin,
- ekonomska učinkovitost – učinkovito zagotavljanje javnih služb,
- strokovnost občinske uprave,
- funkcionalna decentralizacija,
- sposobnost za ekonomski razvoj,
- neformalna politična participacija,
- formalna: posredna in neposredna politična participacija.

2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

- a.) DESKRIPTIVNA ANALIZA – pregled, analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov
- b.) INSTITUCIONALNA ANALIZA (NORMATIVNI OKVIR) (analiza primarnih in sekundarnih virov)
- c.) in ANKETA MED SLOVENSKIMI OBČINAMI, s katerima bom poskušala:
 - zasledovati specifične institucionalne kombinacije teritorialnih, organizacijskih in funkcionalnih sprememb oz. ustanavljanje teles medobčinskega sodelovanja,

- zasledovati spremembe funkcij glede na velikost občin – ali velikost občin še dosega kritično mejo zmogljivosti/kapacitete občin za implementacijo temeljnih pristojnosti, ki jih določa zakon, oziroma pri kateri velikosti občine najbolj uspešno opravljajo svoje funkcije,
- ugotoviti, ali kriterij 5.000 prebivalcev predstavlja minimalno življenjsko velikost občin,
- pridobiti podatke in mnenja predstavnikov slovenskih občin glede zasnove teritorialne in funkcionalne organizacije lokalne samouprave.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 LOKALNA SKUPNOST

George Hilery (v Šmidovnik 1995, 17) navaja, da so bistveni elementi lokalne skupnosti: določen teritorij, ljudje, naseljeni na tem teritoriju, potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Prostor (ozemlje, teritorij) in ljudje (prebivalci) predstavljajo *conditio sine qua non* za nastanek lokalne skupnosti. Zaradi zadovoljevanja skupnih interesov in potreb med prebivalci določenega teritorija torej prihaja do vzpostavitve medsebojnega povezovanja in odnosov med ljudmi, ki jih vežejo skupne dejavnosti in aktivnosti. Kot posledica vključenosti v neko skupnost se pri posamezniku razvije zavest o pripadnosti lokalni skupnosti, ki je pomemben povezovalni, integrativni in kohezivni dejavnik. Predvsem dolgotrajnejša pripadnost ustvarja svojevrstno »skupinsko zavest« o pripadnosti, pomenu, ciljih, nalogah, težavah, uspehih, neuspehih neke skupnosti. Gre za motivacijski učinek, zaradi katerega se je večje število prebivalcev pripravljenih vključiti v skupne aktivnosti pri reševanju problemov te skupnosti (Grafenauer 2000, 14–21).

Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane z oblikovanjem naselja oz. z naselitvijo ljudi na določenem območju ter obstoji ne glede na to, ali ji država prizna kak pravni status ali ne (Šmidovnik 1995, 18). Kljub temu pa predstavlja neposredno in dejansko podlago ter izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave (Vlaj 2006, 17).

3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Sestavljena je iz pravno urejenih razmerij v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah (Vlaj 2006, 18).

Konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji elementi samoupravnosti: teritorialni element (lokalna skupnost), funkcionalni element (lastno delovno področje), organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe) (Šmidovnik 1995, 29).

Položaj lokalne skupnosti se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije (Šmidovnik 1995, 27). Država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločati o določenih vprašanjih, v katera se sama ne vmešava, ter jim zagotovi sredstva, potreba za urejanje teh zadev. Ta oblast ni izvirna, temveč je nastala kot posledica procesa decentralizacije, torej prenosa funkcij odločanja na nižje nivoje upravnega sistema (Virant 2004, 162–163).

V Sloveniji je prebivalcem pravica do lokalne samouprave zagotovljena po 9. členu Ustave. Samoupravne lokalne skupnosti (občine, pokrajine) pa so tiste organizacijske oblike, v katerih se lokalna samouprava uresničuje (Grafenauer 2000, 40).

3.2 TERITORIALNA ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Državna organizacija je najpogostejše deljena po teritorialnem načelu. V nasprotju s centralno oblastjo, ki je razširjena na celotnem ozemlju države, se oblast necentralnih organov razprostira samo na določenem delu ozemlja. »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 2009, 200). Zakonodajalec določi območja občin kot teritorialnih enot države, pri tem je seveda smiselno slediti »mejam« lokalnih skupnosti kot naravnih skupnosti, lahko pa ta vidik tudi prezre. Pri »identifikaciji« lokalnih skupnosti ima dokaj širok manevrski prostor – odvisno od meril, ki jih uporabi pri določitvi temeljne lokalne skupnosti (Virant 2004, 165).

Da ni nekega enostavnega ali splošno priznanega odgovora na vprašanje o subnacionalni institucionalni zasnovi, postane jasno, takoj ko pogledamo čez mejo svoje države, če že ne prej. Baldersheim in Rose (2010, 4) sta glede na demografsko velikost občin evropske države razdelila v skupine:

- države z zelo majhnimi občinami (manj kot 5.000 prebivalcev),
- države z majhnimi občinami (katerih povprečna velikost je 10.000 prebivalcev),
- države s srednje velikimi občinami (v povprečju med 20.000 in 30.000 prebivalcev),
- ter na drugem koncu kontinuuma države z zelo velikimi občinami (več kot 100.000 prebivalcev).

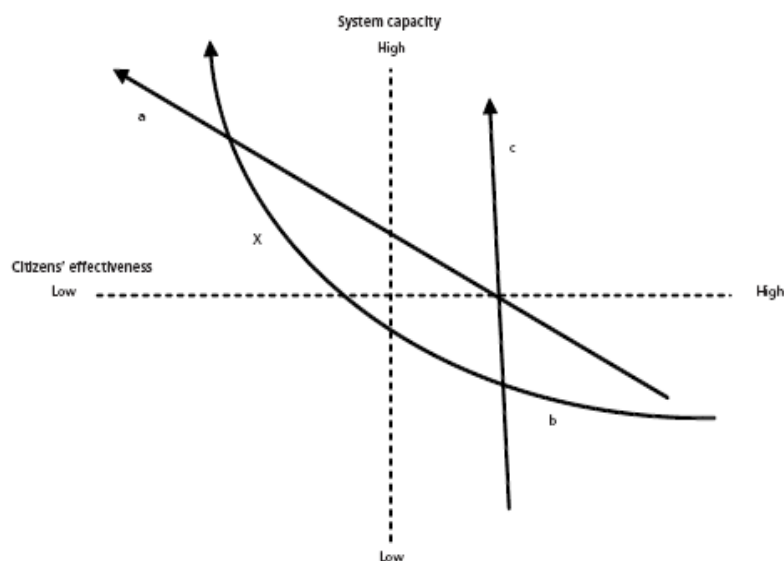
Po drugi strani Swianiewicz (2002, 300) na podlagi študije velikosti občine vzhodnoevropskih držav ugotavlja, da lahko nek sistem lokalne samouprave klasificiramo kot fragmentiran, ko ima znaten del (več kot 25 odstotkov) lokalnih enot manj kot 1.000 prebivalcev, medtem ko ima velika večina (več kot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

Vendar nam le demografska velikost občine sama po sebi razkrije le en del zgodbe. Na drugi strani je pomembno tudi, kaj te lokalne oblasti počnejo. Problematika določanja velikosti enot lokalne samouprave ima številne pomembne praktične posledice, ki presegajo ugotovitve, ki so običajno opredeljene s teritorialno organizacijo (Swianiewicz 2002, 8).

4 V ISKANJU OPTIMALNE VELIKOSTI ENOTE LOKALNE SAMOUPRAVE

Pri iskanju odgovora na vprašanje, ali so naše občine dovolj velike za učinkovito opravljanje svojih funkcij oz. kaj sploh pomeni učinkovito zadovoljevanje funkcij v neki občini, lahko uporabimo teorijo Dahla in Trufla (1973, 20), ki sta pred več kot 30 leti poimenovala dve glavni dimenziji demokracije kot »**system capacity**« in »**citizen effectiveness**«. »System capacity« se nanaša na zmožnost političnega sistema, da v celoti zadovolji kolektivne želje svojih državljanov, medtem ko se »citizen effectiveness« nanaša na njihovo odgovorno in kompetentno izvajanje nadzora nad politiko. Kar pomeni, da državljani poskušajo vplivati na odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo nanje. Odločitve, ki jih sprejemajo izvoljeni politiki, naj bi nato zadovoljivo predstavljale voljo državljanov, lokalna oblast pa omogočala državljanom storitve in dobrine, ki jih potrebujejo (Brezovšek in Kukovič 2012, 21). Iz praktičnih razlogov je bila Dahlova in Truflova dilema prevedena v dilemo med **učinkovitostjo** in **demokratičnostjo**. Za raven lokalne samouprave to pomeni, da so večje občine bolj učinkoviti ponudniki lokalnih javnih storitev, vendar so hkrati manj demokratične, medtem ko so majhne občine bolj demokratične, vendar manj učinkovite (Houlberg 2010, 311). Kot ugotavljata tudi Humes in Harloff (v Šmidovnik 1995, 69): »Občine morajo biti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti tudi dovolj majhne, da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri lahko vsak posameznik občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti.« Glede na to, da so pobude za konsolidacijo po navadi zgrajene na temeljih učinkovitosti ter zmogljivosti lokalne samouprave, se fragmentiranost brani na podlagi spodbujanja lokalne demokracije. Gre torej za sklepanje kompromisa, nekakšne kupčije, med demokratičnostjo ter učinkovitostjo. V tem smislu ni nekega univerzalnega odgovora na vprašanje, ali je konsolidacija ugodnejša oblika od teritorialne razdrobljenosti in obratno. (Mouritzen v Swianiewicz 2010a, 7) Torej (v zadnjih nekaj desetletjih) reforme lokalnih samouprav po Evropi lahko razumemo, kot poizkuse, da bi zapolnili vrzel med demokratičnostjo in učinkovitostjo (Houlberg 2010, 309).

Slika 4.1: Sklepanje kompromisa med »system capacity« in »citizen effectiveness«



Vir: Mouritzen v Swianiewicz (2010a, 7).

S predpostavko, da teritorialni element lokalne samouprave vpliva na funkcionalnega, se strinja tudi Keating (1995, 177), ki je v iskanju argumentov za in proti malim/velikim občinam zasnoval svoj koncept, v katerem se teoretična razprava o optimalni velikosti občin osredotoči na štiri dejavnike:

- a.) ekonomske učinkovitosti – pri kateri velikosti je sposobna enota lokalne samouprave proizvesti največ storitev ob najnižjih stroških;
- b.) delovanja lokalne demokracije (participacija) – katera je tista struktura, ki bo državljanu v največji meri zagotovila nadzor nad lokalno oblastjo in odgovornost lokalne politike;
- c.) distribucije – katera je tista struktura, ki bo zagotovila kar najbolj pravično porazdelitev javnih storitev in davčnih bremen;
- d.) sposobnosti za ekonomski razvoj – katera je tista struktura, ki bo najbolj sposobna spodbujanja gospodarske rasti.

Če skušamo povezati oba zgornja koncepta vpliva teritorialne velikosti občin na funkcionalni vidik, pridemo do naslednjih kriterijev vpliva velikosti lokalne enote:

4.1 »SYSTEM CAPACITY«: EKONOMSKA UČINKOVITOST IN FUNKCIONALNA ZMOGLJIVOST

Herzog (2010, 297) pravi:

1. Prvi cilj vzhodnoevropskih držav so občine, ki dosegajo kritično mejo in imajo zadostne kapacitete/zmogljivosti (finančne, človeške) za implementacijo temeljnih pristojnosti, ki jih določa zakon.
2. Šele na drugem mestu je doseganje ekonomske učinkovitosti in prihranka pri sredstvih, saj je to pogosto neizvedljivo zaradi nizke ravni resursov.

4.1.1 Finančna in funkcionalna avtonomija – teorija minimalne življenjske velikosti občine

Ideja o minimalni velikosti občine sloni na dokazih, da zelo majhne občine ne upravljajo z zadostnimi (finančnimi, človeškimi, tehničnimi itd.) viri, ki so nujno potrebni za izvedbo (bolj kompleksnih) javnih služb/nalog občine. Torej minimalna življenjska velikost občine ustreza pragu, pri katerem občina začne biti ekonomsko sposobna zagotavljati svoje naloge. Bistvo problema je v tem, da je prag minimalne velikosti, pri kateri je občina sposobna še samostojnega delovanja, odvisen od nalog/pristojnosti, ki so predpisane lokalnim enotam (Svet Evrope 1995, 31–33), natančneje, gre za sposobnost uresničevanja nalog, ki jih določata ustava in zakonodaja (obvezne ali nujne naloge), ter uresničevanje prostovoljnih nalog – izvorni delokrog, ki ga določajo z lastnim samoupravnim pravom (statut, odloki, prostorski, razvojni načrti idr.) (Vlaj 2011).

4.1.2 Doseganje ekonomske učinkovitosti in prihranka pri sredstvih

Po drugi strani vedno večja vloga vpeljave podjetniških načel pri zagotavljanju javnih storitev na podlagi izkušenj iz zasebnega sektorja povzroča, da teritorialne reforme pogosto temeljijo na ekonomskih smernicah, njihov cilj pa so predvsem gospodarske koristi, ki nastanejo kot posledica večje ekonomske učinkovitosti, tako pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev kot tudi pri upravljanju posamezne enote (Blom-Hansen in drugi 2011).

Zagotavljanje javnih storitev

Eden pomembnejših vidikov ekonomske učinkovitosti zmogljivosti je zmožnost zagotavljanja visoko kvalitetnih in cenovno ugodnih javnih storitev (Mouritzen 2010, 34). Če torej pogledamo s produkcijskega vidika, enota lokalne samouprave postane produkcijska enota, v kateri predstavljata produkcijska funkcija in ekonomija obsega odločujoč dejavnik. Velike lokalne enote so bolj stroškovno učinkovite zaradi ekonomij obsega, ki nastanejo pri zagotavljanju velikega števila javnih storitev (Hirsch v Blom-Hansen in drugi 2011). Kot pravijo Hirsch, Sawyer in Boyne (v Blom-Hansen in drugi 2011), bodo v primeru naraščajočih odnosov obsega (pozitivni učinek povečanja enote), večje enote proizvedle večjo količino dobrin/storitev pri nižjih povprečnih stroških na enoto proizvodnje. V večini proizvodnih procesov se izkaže, da najprej obstajajo naraščajoči odnosi obsega, nato nastopijo konstantni odnosi, na koncu pa padajoči odnosi obsega, tako je klasična krivulja povprečnih stroškov po navadi v obliki črke U. Pričakovana stroškovna krivulja, ki je v obliki črke U, torej nakazuje na to, da obstaja optimalna velikost enote lokalne samouprave (marginalni stroški ustrezajo marginalnim koristim), a vendar teorija nič ne pove o tem, kje se ta točka nahaja. To je povsem empirično vprašanje, vendar tudi s tega zornega kota poskus definiranja stroškov in koristi (še posebno koristi) tako v agregatnem stanju kot tudi pri specifični storitvi (vzdrževanje cest, odvoz gospodinjskih odpadkov, zagotavljanje vodovoda itn.) predstavlja gromozanske probleme (Svet Evrope 1995, 23–30).

Delovanje političnega sistema in uprave

V tem smislu je bistvo, ki ga preučujemo, strošek delovanja političnega sistema. Vsaka enota lokalne samouprave je politični sistem, ki ga je potrebno upravljati in voditi. Vse druge naloge ali javni outputi so lahko umeščeni na različne ravni oblasti. Zato se v tem primeru osredotočamo na ekonomske stroške vladanja (politične reprezentacije) ter upravljanja sistema oz. administrativne stroške. Če torej predpostavke o učinku velikosti občin držijo, bi morali opazovati negativno korelacijo med velikostjo občine in njenimi stroški, torej velike enote lokalne samouprave operirajo z nižjimi stroški in obratno (Blom-Hansen in drugi 2011). Če se poveča število prebivalcev občine, se bodo znižali *per capita* stroški občinskega sveta, kot se bodo znižali tudi *per capita* stroški zaposlitve direktorja občinske uprave glede na povečanje števila administrativnega osebja. Vsaka občina potrebuje neko minimalno število zaposlenih, prostorov in

opreme, da bo lahko sploh začela s svojim delovanjem (produkcijo), kar vključuje tudi neko minimalno velikost administracije (Houlberg 2010, 312–313).

4.1.3 Strokovna usposobljenost

Funkcionalna zmogljivost enote lokalne samouprave se kaže tudi v ustreznosti njenega osebja. Zmožnost oblikovanja odločitev, ki so v skladu s profesionalnimi in pravnimi zahtevami, ter sposobnost, da pritegne večje število bolj kvalificiranega osebja. Majhne enote z majhnim številom osebja niso sposobne takšne specializacije, ki bi se lahko soočala z vedno bolj komplicirani nalogami in zadevami (Mourtizen 2010, 34–35).

4.1.4 Lokalni gospodarski razvoj

Velike občine omogočajo spodbujanje lokalnega gospodarskega razvoja. Omogočajo bolj kompleksno in skladno načrtovanje. Lažje je tudi financiranje dragih infrastrukturnih investicijskih projektov (prostorskega planiranja), ki so ključni za spodbujanje gospodarskega razvoja (Swianiewicz 2002, 8–10). Do resursov lažje dostopajo tudi zato, ker jih investitorji in komercialne banke obravnavajo kot »boljše stranke«, kot tudi zaradi boljšega tehničnega znanja/sposobnosti svojega administrativnega osebja (Swianiewicz 2002, 309).

4.1.5 Funkcionalna decentralizacija

»Decentralizacija sloni na predpostavki, da je učinkovito politično odločanje in učinkovita priskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko jih zagotavlja tisti nivo oblasti, ki je ljudem najbližje. Lokalna oblast pri reševanju lokalnih javnih zadev izhaja iz boljšega poznavanja problemov lokalnega okolja in ima s tem možnost za učinkovitejše reševanje teh problemov« (Milunović 2009, 174). Načelo subsidiarnosti se često navaja kot argument v podporo vedno večji alokaciji funkcij na nižje ravni oblasti.

V razpravah o velikosti občin pogosto pride do izraza odnos med obsegom funkcionalne decentralizacije in velikostjo lokalnih enot. Page in Goldsmith (v Swianiewicz 2002, 8) trdita, da struktura teritorialne organizacije v veliki meri vpliva na druge lastnosti sistema lokalne samouprave, med drugim tudi na alokacijo funkcij in naravo odnosa med centralno in lokalno oblastjo. Na testiranju te predpostavke Swianiewicz (2010b, 186–190) ugotavlja, da teritorialna konsolidacija pripomore k alokaciji večjega števila funkcij na lokalno raven, kot enega od glavnih pokazateljev za to pa navaja delež občinske porabe. Kljub temu, da mu tega ni uspelo z gotovostjo potrditi na nekaterih državah v tranziciji (saj na stopnjo funkcionalne decentralizacije vplivajo še nekateri

drugi dejavniki, kot je npr. politična volja), je našel pozitivno povezanost med povprečno velikostjo občine in deležem občinske porabe v BDP zahodnoevropskih držav. Tudi vrsta drugih raziskav na tem področju kaže na to, da lokalne enote, ki imajo manj kot od 3.000 do 5.000 prebivalcev, niso sposobne opravljati pomembnejših nalog javnega sektorja. Funkcionalna decentralizacija pri tako razdrobljeni strukturi postane težko izvedljiva in stroškovno neučinkovita. Tudi Koprić se strinja, da zelo razdrobljena struktura, ki temelji na majhnih občinah, ne ustvarja ugodnih pogojev za znatno decentralizacijo oz. ustavlja nadaljnje razvojne namene lokalne samouprave ter lahko vodi k neuspehu decentralizacije: »Velike lokalne skupnosti kličejo po funkcionalni ter fiskalni decentralizaciji kot komplementarnemu ukrepu« (Koprić 2012, 1186).

Vendar pa amalgamacija občin ni edina zanesljiva rešitev, s pomočjo katere lahko povečamo učinkovitost lokalne samouprave. Obstajajo tudi druge rešitve, ki so nekje vmes med fragmentacijo in konsolidacijo. So nekakšne vrste funkcionalni nadomestki teritorialnega združevanja občin (Koprić 2012, 1182). Problem neučinkovitosti in neracionalnosti lahko občine rešujejo tudi z raznimi oblikami povezovanja. Za opravljanje nalog, ki presegajo območje občine in pri katerih je potrebno skupno razreševanje (npr. pri zagotavljanju javnih služb), obstajajo različne oblike medobčinskega sodelovanja (zveze občin ipd.) (Grafenauer 2000, 49–50).

4.1.6 Teritorialna in/ali funkcionalna konsolidacija - Reševanje problema premajhnih občin

Medobčinsko sodelovanje med dvema ali večjim številom občin se organizira za določen čas ali permanentno v zadevi/zadevah, ki spadajo med njihove zakonske pristojnosti, z namenom izboljšanja delovanja občine in pridobivanja obojestranskih koristi (učinkovitost, zagotavljanje ekonomije obsega). Je dogovor med dvema ali večjim številom občin o skupnem opravljanju ene ali več nalog občin ter delitvi stroškov opravljanja le-teh (Hertzog 2010, 297).

Večina držav se pri vzpostavljanju medobčinskega sodelovanja poslužuje dveh oblik možnih strukturnih rešitev – stopnjevanja in povezovanja:

1. Stopnjevanje: sistem lokalne samouprave se organizira običajno v dveh stopnjah, pri čemer višja stopnje nase prevzame tiste naloge, ki jih nižja raven iz kateregakoli razloga ne more opravljati.

2. Povezovanje lokalnih enot pa pomeni izvajanje kompleksnih lokalnih zadev z različnimi oblikami organizacijskega povezovanja, ki združuje lokalna finančna sredstva, strokovno osebje ipd (Pavić 2010, 85).

Cilj medobčinskih struktur je učinkovito zagotavljanje nalog v zelo majhnih občinah in predstavlja alternativo teritorialnemu združevanju. Medobčinske strukture nastajajo prostovoljno – »bottom-up« (Swianiewicz 2010b, 201), pri tem gre tudi za spoštovanje »načela subsidiarnosti«, ki daje prednost pobudi lokalnih enot, torej vzpostavljanju struktur od spodaj navzgor (Mlinar 2000, 415).

4.2 »CITIZEN EFFECTIVENESS:« DELOVANJE LOKALNE DEMOKRACIJE IN PARTICIPACIJA

Ali uspešno delovanje lokalne demokracije upravičuje nastajanje/obstoj majhnih občin?

Na lokalno samoupravo pa ne smemo gledati in jo ohranjati zgolj kot institucijo, ki zagotavlja javne dobrine in storitve, kajti tak pogled vodi k antipolitični viziji lokalne samouprave, v kateri trg predstavlja najboljši način za pooblašcanje ljudi pri oblikovanju njihovih preferenc. Na ta način bi spregledali politiko ter njen pomen pri razvoju in izražanju glasu ter postavljanju skupnih ciljev (Brezovšek in Kukovič 2012, 34). Demokracija je eden od tradicionalnih presežkov, s katerimi se pogosto istoveti lokalna samouprava, saj je lokalna raven tista, ki zagotavlja posebno okolje za participacijo državljanov (Brezovšek in Kukovič 2012, 22). Oziroma kot pravi Vlaj (2006, 201), je pravno-normativna odločitev občin lahko zares uspešna le, če se nasloni na dejanske povezave ljudi v spontano nastalih lokalnih skupnostih in če upošteva sklenjene kroge realnih družbenih odnosov.

4.2.1 Politična participacija

O politični participaciji govori več različnih teorij. Glede na teorijo kompetitivnega elitizma hrbtenico demokracije predstavlja zakon o parlamentarnih volitvah, torej ljudje o svoji reprezentaciji odločajo na volitvah. Doseganje političnih odločitev poteka skozi institucionalno ureditev. Vloga povprečnega državljana je zreducirana na nadzor nad politično elito skozi njegovo volilno pravico. »Pluralizem« pravi, da so osrednji igralci političnega procesa zveze in skupine, hrbtenico demokracije pa tvori tekmovanje med njimi, koalicije manjšin ter obstoj interesnih skupin. »Participatorna demokracija« pa poudarja, da demokracija ni neka metoda, ampak je nek ideal, ki ga lahko dosežemo z aktivno državljansko participacijo v vsakodnevem političnem življenju – in ne le na

dan volitev. Demokratična participacija spodbuja človeški razvoj, krepi posameznikovo politično samozavest ter zaupanje v politike, zmanjšuje občutek odtujenosti od centrov moči, neguje skrb za reševanje skupnih problemov in prispeva k oblikovanju aktivnega in na znanju temelječega državljanstva (Held v Houlberg 2010, 321).

Udeležba v javnem življenju seveda ni monolitni koncept. Če pa jo želimo opredeliti, lahko govorimo predvsem o dveh kategorijah, to je formalni in neformalni participaciji (Nagy v Brezovšek 2009, 19). Formalne oblike so zakonodajno opredeljene ali obvezujoče, v primeru neformalne oblike pa javnost samostojno odloča o tem, kakšno obliko udeležbe bo v posameznem primeru uporabila. V lokalnem javnem življenju ima demokratična participacija dve glavni veji:

- participacijo v političnem procesu (posredna, neposredna),
- interesne (nepolitične) dejavnosti za skupnost (v okviru združenj in nevladnih organizacij ter individualne aktivnosti) (Brezovšek 2009, 19–20).

Najbolj razširjen način participacije je glasovanje na volitvah. Poleg tega poznamo še glasovanje na referendumu, sodelovanje v političnih strankah, sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska, različne oblike državljanske nepokorščine ter tudi nekatere nove oblike, ki so se razvile zaradi spremenjenih okoliščin in hitrega razvoja informacijske tehnologije (»grass-root« lobiranje, uporaba novih tehnologij za predloge in razprave) (Brezovšek 2009, 19–20).

4.2.2 Velikost lokalne enote in demokracija (participacija)

Vrsta študij skuša povezati velikost lokalne enote z lokalno demokracijo ter vrstami njenih razumevanj in dimenzij, npr. odzivnostjo, odgovornostjo, političnim zaupanjem, zadovoljstvom z javnimi storitvami, identifikacijo z lokalno skupnostjo, participacijo na volitvah oz. v času med njimi (Swianiewicz 2002, 14). Med njimi je množica takih, ki kažejo na to, da udeležba na volitvah upade, ko se velikost občine poveča, enako pa drži tudi za participacijo v obdobju med volitvami (vzpostavljanje stika z lokalnimi politiki in uradniki, udeleževanje javnih zborov itd.) (Marsen, Mouritzen v Houlberg 2010, 320).

Verba in Nie (1972, 231) sta to poimenovala »**decline-of-community model**«, pri katerem se bo participacija zmanjševala s premikanjem od majhne lokalne skupnosti k večjim in bolj urbanim področjem. Lokalna identifikacija in poznavanje lokalnega

prebivalstva sta predpogoj za lokalno politično udejstvovanje, skupaj s posedovanjem informacij in poznavanjem funkcij političnega sistema. V skladu s tem modelom so majhne občine okarakterizirane z naslednjimi lastnostmi: majhnost, bližina, osebna poznanstva z lokalnimi politiki, medtem ko je politika v velikih enotah bolj komplicirana, neosebna in oddaljena (Verba in Nie 1972, 231). Raziskovalci participacije prebivalcev v državah južne in srednje Evrope ugotavljajo tudi, da razumevanje pomembnosti lokalne samouprave v večji meri temelji na vrednotah skupnosti (komunitarizem, politični lokalizem)¹ in pomembnosti reprezentacije teritorialnih interesov. Za večino držav v tranziciji, tudi Slovenijo, je bila namreč značilna hitra in radikalna teritorialna fragmentacija sistema lokalne samouprave, ko se je tudi manjšim lokalnim skupnostim želelo ponuditi določeno stopnjo avtonomije kot predpogoj za okrepitev demokratičnih (participativnih) načel ter odnosov med občani in oblastmi (Goldsmith v Brezovšek 2009, 22).

4.3 FRAGMENTACIJA ALI KONSOLIDACIJA

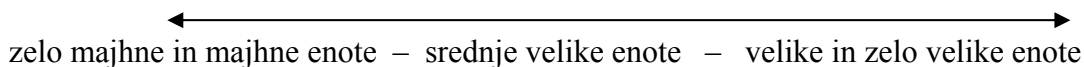
Kaj si neka država lahko obeta od teritorialne reforme, je močno odvisno od tega, kakšno vlogo igra lokalna samouprava v neki državi. Obstajata dva različna pogleda na vlogo lokalne samouprave v moderni državi, ta je lahko funkcionalna ali naturalna². V nekaterih državah je teritorialna amalgamacija nepojmljiva in je zato potrebno iskati alternativne rešitve, kot so različne oblike medobčinskega sodelovanja, spet v drugih državah je vpeljava teritorialne reforme prelahka, tehnokratski diskurz zagotavljanja javnih storitev pa povsem prevladuje argumente demokratičnosti (Swianiewicz 2010b, 199).

Za potrebe teoretične analize lahko uporabimo dva kontinuum: prvi se razteza od majhnih k velikim občinam, drugi pa med konsolidirano in fragmentirano teritorialno strukturo lokalne samouprave:

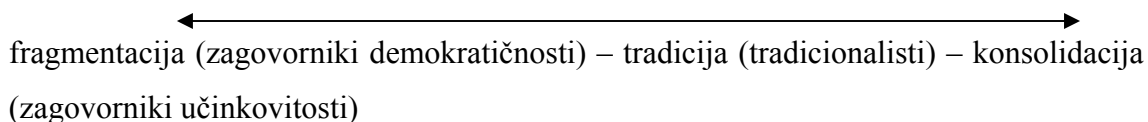
¹ Lokalizem poudarja prednosti majhnih lokalnih enot (Swianiewicz 2002, 10), komunitarizem pa predvsem predstavniško vlogo lokalne oblasti (Brezovšek 2005, 76).

² Naturalni pogled obravnava enoto lokalne samouprave kot pojavno obliko lokalne skupnosti, na drugi strani pa funkcionalno stališče poudarja predvsem učinkovitost izvajanja javnih služb (Swianiewicz 2010b, 191–199).

Kontinuum 1:



Kontinuum 2:



Vir: Koprić (2012, 1180–1181).

Ta dva kontinuumata lahko povežemo med seboj, kajti vsaka država se lahko odloča med vsemi tremi organizacijskimi orientacijami, ne glede na velikost njenih trenutnih teritorialnih enot (majhnih, srednje velikih, velikih). Z drugimi besedami, država se lahko odloči za fragmentacijo, čeprav so njene enote že majhne ali srednje velike oz. konsolidacijo v primeru velikih enot. Vsaka država lahko drobi, združuje ali ostaja pri trenutni strukturi lokalne samouprave, ne glede na povprečno velikost njenih lokalnih skupnosti (Koprić 2012, 1180–1181). Swianiewicz pravi, da ni univerzalnega pravila o tem, ali bi bilo v neki državi bolje izpeljati konsolidacijo ali teritorialno fragmentacijo. Ta odgovor je odvisen tudi od vrednot, ki prevladujejo na agendah lokalne politike. Če lokalna politika daje prednost boljšemu zagotavljanju javnih funkcij (s pomočjo decentralizacije), potem bo združevanje občin bolj sprejemljiva oblika za doseganje tega. Če pa je fokus na »naravni« perspektivi občine, kot pojavni obliki lokalne skupnosti, bo pogosto prevladovala težnja po fragmentaciji (Swianiewicz 2010b, 188–189).

5 PROBLEMATIKA NASTAJANJA OBČIN V SLOVENIJI

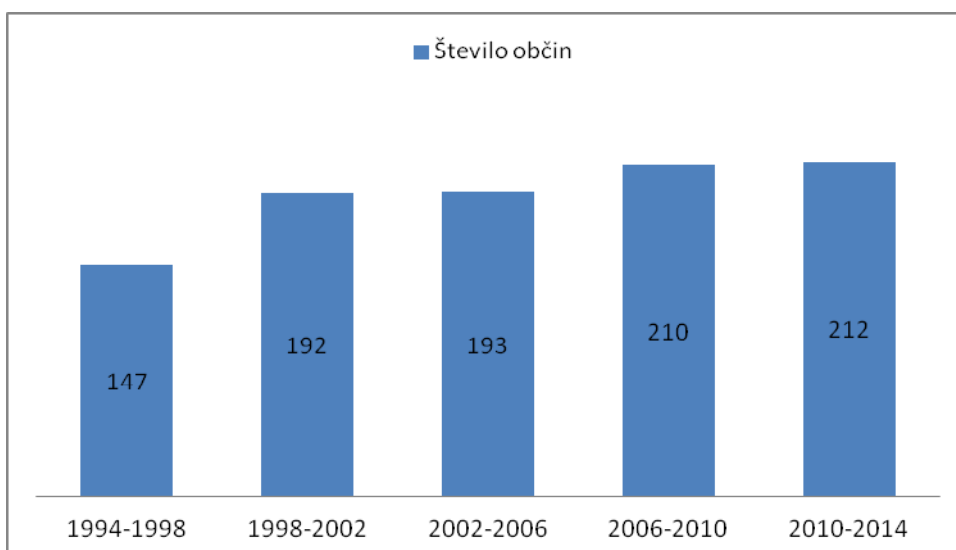
»Skladno z demokratičnimi spremembami v devetdesetih letih smo dobili priložnost za ponovno vzpostavitev sistema lokalne samouprave. Z ustavnimi določili o lokalni samoupravi in sprejeto zakonodajo s področja lokalne samouprave so bili podani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave« (Žagar 2004, 10).

Prva mreža občin je bil ustanovljena leta 1994, štela pa je 147 občin. Ustanovljene so bile z Zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (ZUODNO) (Ur. l. RS 60/1994). Na začetku reforme je bilo sklenjeno, da se pogoji oz. merila ter postopek predpišejo tako, da bi enostavno z izvajanjem zakona in brez zahtevnega predhodnega študijskega projekta prišli do novih občin (Šmidovnik 2006). Zakon o postopku za ustanovitev občin in določitev njihovih območij (ZPOUDO) (Ur. l. RS 44/1996) je določal, da se postopek za ustanovitev občin izvede enkrat v obdobju med rednimi volitvami v občinske svete, nove občine pa se ustanovijo najkasneje šest mesecev pred razpisom rednih volitev v občinske svete (Zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij, 4. čl.). Šmidovnik (2006) je to imenoval »posebni pravnotehnični mehanizem«, ki je sprožal vsaka štiri leta akcijo za ustanavljanje novih občin.

Ta proces naj bi se ustavil z odpravo zakona o postopku za ustanavljanje občin. Zakon je bil sicer odpravljen, vendar je bilo v sistemski zakon o lokalni samoupravi (ZLS) prenesenih dovolj določb, da se je ustanavljanje občin lahko nadaljevalo (Šmidovnik 2006). Nadaljnje drobljenje občin naj bi se ustavilo s ponovnimi spremembami ZLS.

Državni zbor je na seji 15. junija 2010 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R). »Cilj tega zakona je ustavitev nadaljnje drobitve občin in vzpostavitev stabilne teritorialne strukture lokalne samouprave, ki bo omogočila samostojnost občin pri uresničevanju lokalne samouprave, spremenila ureditev ustanavljanja občin v ureditev možnega spreminjanja njihovih območij« (Vlada RS 2010). S tem zakonom je ureditev ustanavljanja občin spremenjena v ureditev možnega spreminjanja njihovih območij, med drugim pa so črtane tudi vse določbe, ki so temeljile na razumevanju pravice do lokalne samouprave kot pravice do lastne občine (Vlada RS 2010).

Graf 5.1: Število občin v posameznem mandatnem obdobju



Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2011).

Z Zakonom o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij je nastalo prvih 147 občin, delovati pa so začele v januarju 1995. Število občin se ni ustalilo, ampak se je vsaka štiri leta povečalo: leta 1998 je nastalo 45 novih občin, leta 2002 ena, leta 2006 še 17 novih občin, leta 2011 pa zadnji dve, vendar je zaradi zapletov ob ustanavljanju v zadnjem mandatnem obdobju delovala le ena (Ministrstvo za notranje zadeve 2011). V trenutno nedelujoči občini Ankaran se bodo prve redne lokalne volitve izvedle šele letos, torej 2014.

Pri določanju mej razredov, v katere sem razdelila občine, sem upoštevala zakonski kriterij ZLS, ki določa, da ima občina najmanj 5.000 prebivalcev (Zakon o lokalni samoupravi, 13a. čl.). Prvi zakon ZLS je izjemoma dovoljeval, da se zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5.000 prebivalcev (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi A, 2. čl.), a ker je prihajalo do nastanka ekstremno majhnih občin, je bilo zakonu leta 2005 dodano, da izjemoma ustanovljene občine ne smejo imeti manj kot 2.000 prebivalcev (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi M, 4. čl.). Z dopolnitvijo ZLS leta 2010 pa je nastanek občine, ki ima manj kot 5.000 prebivalcev, možen le v primeru, ko gre za združitev dveh majhnih občin (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi R, 3. čl.).

Občine, ki so nastajale po letu 1995, so bile praviloma majhne, ustanovljene kot izjeme, ki so postale pravilo. To potrjujejo podatki o številu prebivalcev. Od 64 novoustanovljenih občin je bilo le devet takih, ki bi danes po številu prebivalcev zadostovale zakonski meji za ustanovitev občine. Od vseh 211 občin, kolikor jih imamo trenutno v Sloveniji, ima po podatkih Statističnega urada RS o stanju na dan 1. 7. 2013 kar 109 občin manj kot 5.000 prebivalcev – torej kar 52 odstotkov občin, od tega pa ima 25 občin manj kot 2.000 prebivalcev.

Tabela 5.1: Občine po številu prebivalcev

Število prebivalcev	Število občin	
manj kot 2.000	25 (7 občin z manj kot 1.000 prebivalci)	109
manj kot 5.000	84	
od 5.000 do 10.000	49	
od 10.000 do 20.000	36	102
od 20.000 do 30.000	8	
od 30.000 do 40.000	4	
od 40.000 do 60.000	3	
Od 60.000 do 100.000	0	
nad 100.000	2	

Vir: Statistični urad RS (2013).

Ko govorimo o številu prebivalcev, je potrebno omeniti, da se slovenske občine med seboj močno razlikujejo; 1. 7. 2013 je v najmanjši občini Hodoš živelo 375 prebivalcev, medtem ko je imela največja, Ljubljana, 282.994 prebivalcev. Tako gromozanske razlike v velikosti so se po mnenju strokovnjakov pojavile zaradi popolnoma nesistematičnega razvoja mreže občin, čemur je botrovalo pomanjkanje strokovnega znanja ter odsotnosti jasne politične orientacije o prihodnjem razvoju lokalne samouprave.

Če kljub temu uporabimo klasifikacijo Bladersheima in Rosa o velikost lokalnih enot (glej poglavje 3.3), se Slovenija v evropskem kontekstu uvršča med države z zelo majhnimi občinami (večina jih šteje manj kot 5.000 prebivalcev) in države z majhnimi občinami (povprečna velikost 10.000 prebivalcev). Povprečna velikost naše občine sicer

znaša 9.749 prebivalcev, vendar če iz povprečja izvzamemo daleč največji mestni občini Ljubljano in Maribor, se povprečna vrednost naše občine zniža na 7.964 prebivalcev. Tudi v skladu s Swianiewiczem (glej poglavje 3.3) si slovenski sistem lokalne samouprave še ne zasluži uvrstitve med fragmentirane sisteme. Le 3,3 odstotka naših občin ima manj kot 1.000 prebivalcev (meja 25 odstotkov), medtem ko tudi ostale občine z manj kot 5.000 prebivalcev znašajo 40 odstotkov lokalnih enot, merilo v vzhodnoevropskih državah pa je postavljeno pri 66 odstotkih.

5.1 VPLIV VELIKOSTI NA EKONOMSKO IN FUNKCIONALNO ZMOGLJIVOST SLOVENSКИH OBČIN

Vpliv velikosti občin sem preverjala z anketo, ki sem jo poslala na uradne elektronske naslove vseh slovenskih občin. Od 211 poslanih so mi občine vrnile 90 izpolnjenih anketnih vprašalnikov, torej sledeča analiza temelji na podlagi odgovorov 42 odstotkov občin. Od vseh prejetih odgovorov je bilo 52 občin manjših od 5.000 prebivalcev in 38 občin, ki zakonskemu kriteriju zadostujejo. Vprašalnike sem poslala tudi največjima, Maribor in Ljubljana, odgovorila mi je le slednja, ki jo zaradi svoje velikosti na določenih mestih v analizi obravnavam ločeno.

Finančna in funkcionalna avtonomija – minimalna življenjska velikost občine

Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin ter načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog (Zakon o financiranju občin, 3. čl.). Zakon o lokalni samoupravi določa, da mora biti občina sposobna zagotavljati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom (Zakon o lokalni samoupravi, 13. čl.). V skladu s tem Zakon o financiranju občin določa izračun povprečnih stroškov za financiranje teh nalog, ki jih zakon imenuje povprečnina (Zakon o financiranju občin, 11. in 12. čl.). Na podlagi izračunane povprečnine, števila prebivalcev občine in še nekaterih drugih dejavnikov ministrstvo za finance določa, kakšna je primerna poraba posamezne občine (Zakon o financiranju občin, 13. čl.), na drugi strani pa ugotavlja tudi primeren obseg sredstev občine, ki jih ima občina na voljo za financiranje primerne porabe (Zakon o financiranju občin, 13a. čl.). V primeru, da občina z lastnimi sredstvi ni zmožna financirati lastne primerne porabe oz. je njen primeren obseg sredstev za financiranje občinskih nalog nižji od njene primerne porabe, je občina upravičena do dodatne solidarnostne izravnave, ki poteka med občinami

(Zakon o financiranju občin, 14. čl.), če tudi to ne zadostuje, pa se ji zagotovijo dodatna sredstva iz državnega proračuna, t. i. sredstva finančne izravnave (Zakon o financiranju občin, 15. čl.).

Na podlagi teorije minimalne življenjske velikosti sem preverila, ali manjše občine resnično težje samostojno opravljajo enak zalogaj zakonsko določenih nalog kot večje oz. velike slovenske občine oz. ali delokrog manjših občin večkrat presega njihove finančne zmožnosti, torej ali so manjše občine večkrat prejemnice sredstev presežne solidarnostne izravnave, ki poteka solidarnostno med občinami oz. celo finančne izravnave, s čimer predstavljajo finančno breme državi.

Tabela 5.2: Odstotek prejemnic sredstev dodatne solidarnostne izravnave in finančne izravnave glede na velikost občine

Število prebivalcev občine	Dodatna solidarnostna izravnava	Finančna izravnava
do 2.000	93 %	90 %
od 2.000 do 5.000	89 %	41 %
od 5.000 do 10.000	67 %	39 %
od 10.000 do 20.000	53 %	26 %
več kot 20.000	22 %	30 %
nad 100.000 (Ljubljana)	0 %	22 %
		0 %

Vir: lastna analiza

Po podatkih iz tabele (5.2) lahko ugotovimo, da se z velikostjo zmanjšujeta tako odstotek občin prejemnic dodatne solidarnostne izravnave kot tudi občin prejemnic finančne izravnave iz državnega proračuna. V kar 90 odstotkih majhnim občinam pri zagotavljanju osnovnih nalog pomagajo večje občine s svojimi sredstvi, v 50 odstotkih pa jim pomaga tudi država. Majhne občine mnogo bolj trpijo zaradi pomanjkanja sredstev za uresničevanje nalog, ki jim jih nalaga zakon oz. same teh sredstev niso sposobne zagotoviti, torej ne dosega minimalne življenjske velikosti. Nekaj takih občin najdemo tudi med večjimi občinami, vendar je odstotek približno za polovico nižji.

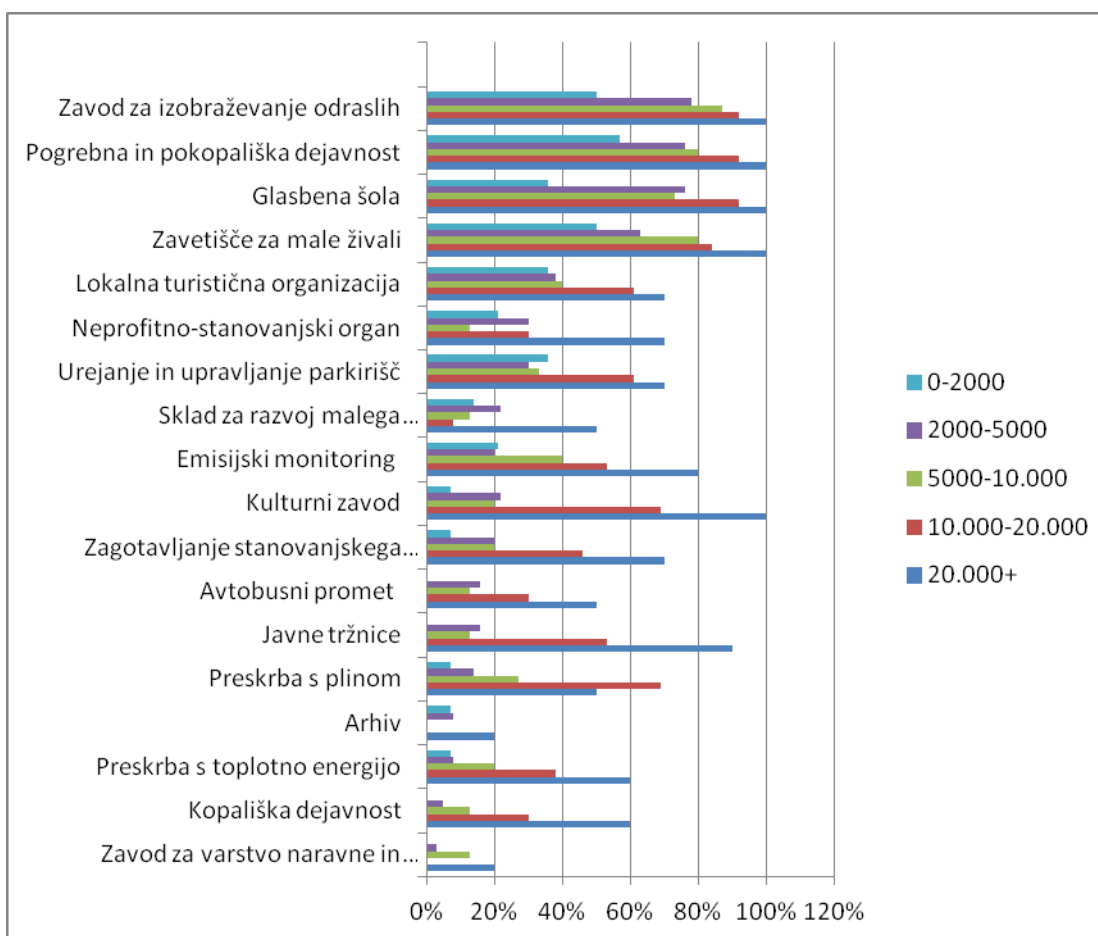
Zagotavljanje javnih služb – skrb za potrebe in interese prebivalcev občine

Bistvo lokalnih skupnosti ni v njihovem upravnem poslovanju, kakor je to značilno za državno upravo. Težišče njihovega delovanja je na neposrednih dejavnostih. Gre za storitve, ki so operativne dejavnosti javnega pomena, s katerimi se ustvarjajo splošni pogoji za življenje in delo, torej v prvi vrsti za neposredno ustvarjanje dobrin, ki pomenijo temelj življenjskega standarda občanov, in tehničnih pogojev za njihovo gospodarsko udejstvovanje. Lokalne skupnosti opravljajo zadeve in zagotavljajo dobrine, ki jih ni mogoče zagotavljati na tržni gospodarski način, so pa nujno potrebne – kot splošni pogoji za življenje ljudi in razvoj gospodarstva (Šmidovnik 1995, 123–124).

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali pa so določene z zakonom (lokalne javne službe) (Zakon o lokalni samoupravi, 20. čl.). Zagotavlja jih lahko na naslednje načine: neposredno v okviru občinske uprave, z ustanavljanjem javnih zavodov in podjetij, z dajanjem koncesij, z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (Zakon o lokalni samoupravi, 61. čl.).

Javne službe, ki jih je občina dolžna in ki jih občina lahko zagotavlja, so določene s področnimi zakoni ter so po področjih družbenega življenja zbrane v Katalogu pristojnosti občin (Vlaj 2001, 135). Z anketnim vprašalnikom sem želela ugotoviti predvsem, katere izbirne javne službe zagotavljajo občine oz. ali večje občine v povprečju svojim občanom zagotavljajo več javnih storitev kot pa manjše občine.

Graf 5.2: Zagotavljanje javnih služb glede na velikost občine



Vir: lastna analiza

Zgornji graf (5.2) prikazuje, katere javne službe zagotavljajo svojim prebivalcem občine različnih velikosti. Največ občin svojim prebivalcem omogoča izobraževanje odraslih, pogrebno in pokopališko dejavnost ter glasbeno šolo, sledijo jim kulturni zavod, lokalna turistična organizacija, neprofitnostanovanjski organ, javne tržnice idr.

Ob enem lahko ugotovimo, da:

- najmanjše občine (0–2.000 prebivalcev) svojim prebivalcem v povprečju zagotavljajo 3,6 javne službe;
- sledijo jim ostale občine, ki ne dosegaajo zakonskega kriterija 5.000 prebivalcev, s povprečno 5,2 javnimi službami;
- občine z 5.000–10.000 prebivalci zelo podobno zagotavljajo 5,7 javne službe;
- občine z 10.000-20.000 prebivalci svojim občanom zagotavljajo veliko več – 9,6 javnih služb;

- močno pa prednjačijo občine nad 20.000 prebivalci, ki svojim občanom zagotavljajo 12,9 javne službe. V prednosti so tudi zato, ker je med njimi v moji raziskavi sodelovala polovica občin, ki imajo status mestne občine, in so zanje nekatere od naštetih nalog (emisijski monitoring in lokalni avtobusni promet) obvezne.

Lahko ugotovim, da so večje občine zmogljivejše pri zagotavljanju širšega oz. kakovostnejšega nabora javnih služb.

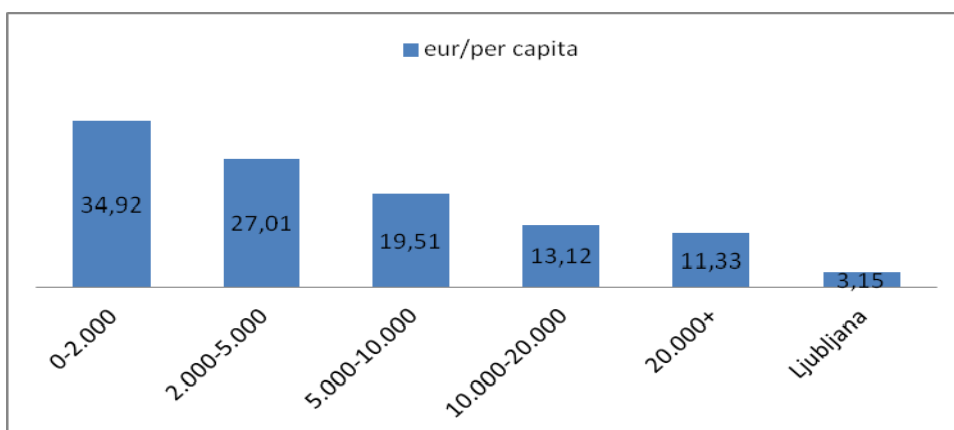
Ekonomija obsega političnega in upravnega sistema

Delovanje političnega sistema v občini zaobjema dejavnosti župana, njegovih podžupanov in občinskega sveta, ki imajo po ZLS status funkcionarja (Zakon o lokalni samoupravi, 34a. čl.). Število podžupanov in občinskih svetnikov se od občine do občine med seboj razlikuje. Občina ima najmanj enega podžupana, ki ga župan imenuje izmed članov občinskega sveta, lahko pa jih ima tudi več (zgornje meje zakon ne določa) (Zakon o lokalni samoupravi, 33a. čl.). Občinski sveti v slovenskih občinah štejejo od sedem do 45 članov (Zakon o lokalni samoupravi, 38. čl.). Okvirno število članov prvih občinskih svetov³ je bilo določeno glede na število prebivalcev v občini (Zakon o lokalnih volitvah, 116. čl.), natančneje pa se število članov občinskega sveta določi v statutu posamezne občine.

Kakšen je strošek delovanja dejavnosti občinskega sveta ter dejavnosti župana in podžupanov, občine ugotavljajo v posebnem delu svojega proračuna (programska klasifikacija). Podatke posamezne občine sem primerjala z njenim številom prebivalcev, da bi ugotovila, ali se *per capita* strošek političnega sistema z velikostjo občine zmanjšuje.

³ »Število članov občinskega sveta se določi glede na število prebivalcev v občini, tako da občinski svet šteje naslednje število članov: od 6 do 11 članov v občini z do 3.000 prebivalci, od 12 do 15 članov v občini z do 5.000 prebivalci, od 16 do 19 članov v občini z do 10.000 prebivalci, od 20 do 23 članov v občini z do 15.000 prebivalci, od 24 do 27 članov v občini z do 20.000 prebivalci, od 28 do 31 članov v občini z do 30.000 prebivalci, od 32 do 35 članov v občini z več kot 30.000 prebivalci, od 36 do 45 članov v občini z več kot 100.000 prebivalci« (Zakon o lokalnih volitvah, 116. čl.).

Graf 5.3: Povprečni strošek političnega sistema



Vir: lastna analiza

Strošek političnega predstavnštva je daleč najvišji v najmanjših občinah (v povprečju 34,92 EUR na prebivalca) in nato s številom prebivalcev v občini pada. Od vseh občin, ki so v anketi sodelovale, je strošek najmanjši v Ljubljani največji pa v občini Hodoš, kjer znaša 73,38 EUR na prebivalca občine. Če analiziramo občine, ki so manjše od 5.000 prebivalcev, njihov strošek na prebivalca v povprečju znaša 29,21 EUR – še enkrat več kot znaša povprečni strošek (14,82 EUR) velikih slovenskih občin (več kot 5.000 prebivalcev), torej je prihranek na račun ekonomije obsega še enkrat večji v večjih lokalnih enotah. Po drugi strani pa lahko ugotovimo, da višji strošek političnega sistema pomeni tudi večjo politično zastopanost, saj se le-ta v manjših občinah precej poveča (glej tabelo 5.3).

Tabela 5.3: Povprečno število prebivalcev na člana občinskega sveta

Občine po številu prebivalcev	Povprečno število prebivalcev na člana občinskega sveta
do 2.000	152,66
od 2.000 do 5.000	268,74
od 5.000 do 10.000	393,88
od 10.000 do 20.000	642,65
več kot 20.000	968,93
več kot 100.000 (Ljubljana)	6288,76

Vir: lastna analiza

Tako kot število podžupanov in občinskih svetnikov se med občinami razlikuje tudi število zaposlenih v občinskih upravah. Občinsko upravo v posamezni občini ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo (Zakon o lokalni samoupravi, 27. in 49. čl.). Lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja (Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave, 6. čl.). Prav tako je organizacija občinske uprave odvisna od pristojnosti občine, njenega obsega ter sposobnosti organiziranja in financiranja uprave (Vlaj 2001, 208).

Ker sem predpostavila, da večje občine operirajo z nižjimi stroški svoje uprave, sem na enak način kot v primeru političnega sistema želela preveriti, kakšen je strošek dejavnosti občinske uprave na prebivalca občine. Številne občine mi na vprašanje o celotnih sredstvih za plače zaposlenih in materialnih stroških za delovanje občinske uprave niso odgovorile oz. so bile številke med seboj neprimerljive, zato sem se odločila preveriti le razmerje zaposlenih v občinskih upravah do števila prebivalcev. Občine sem prosila za posredovanje podatka o številu zaposlenih v njihovi upravi brez režijskih obratov⁴ in brez zaposlenih v skupnih organih občinskih uprav.

Tabela 5.4: Povprečno število prebivalcev na zaposlenega v občinski upravi

Občine po številu prebivalcev	Povprečno število prebivalcev na 1 zaposlenega v občinski upravi
do 2.000	339,88
od 2.000 do 5.000	507,72
od 5.000 do 10.000	523,26
od 10.000 do 20.000	541,21
več kot 20.000	505,34
več kot 100.000 (Ljubljana)	560

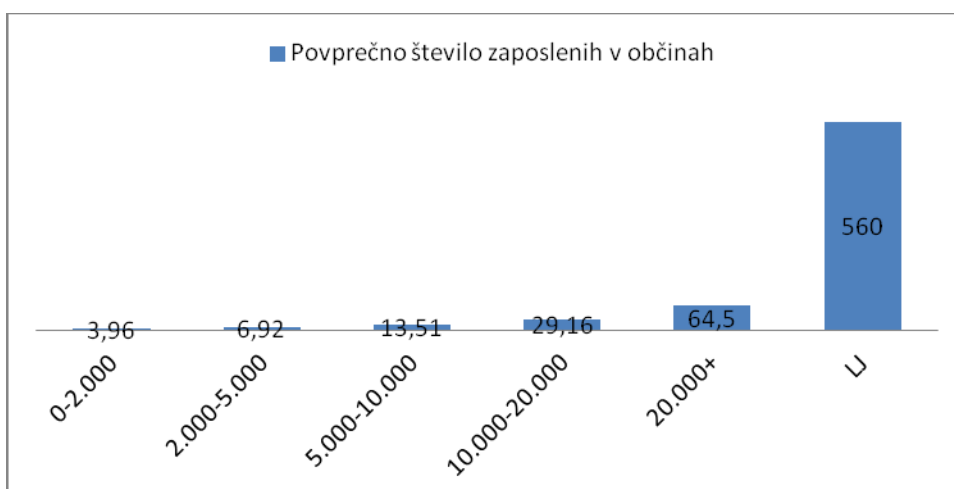
Vir: lastna analiza

⁴ Lokalna skupnost javno službo zagotavlja neposredno v okviru občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi, 61. čl.). Zakon o gospodarskih javnih službah takšen način imenuje režijski obrat. Občina ga ustanovi v primeru, da bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo (Zakon o gospodarskih javnih službah, 6. čl.).

V nasprotju s številom prebivalcev na občinskega svetnika v tem primeru lahko ugotavljamo, da se število prebivalcev na enega zaposlenega v občinskih upravah majhnih in velikih občinah med seboj ne razlikuje veliko, pri čemer lahko sklepamo, da se zato tudi *per capita* strošek delovanja občinske uprave med različnimi velikosti občine ne razlikuje v večji meri. Ne glede na velikost imajo občine nekaj več kot 500 prebivalcev na enega zaposlenega, le v najmanjših slovenskih občinah (do 2.000 prebivalcev) je strošek večji, saj imajo enega zaposlenega na 339,88 prebivalca.

Problem se pojavi predvsem, ker se za opravljanje istih zakonsko določenih nalog število zaposlenih v majhnih in velikih občinah med seboj tako zelo razlikuje. Vse naloge občine morata v občini Osilnica (396 prebivalcev) opraviti dva zaposlena, medtem ko imajo občine v isti skupini največkrat po štiri zaposlene, nato se z velikostjo občin število zaposlenih povečuje. V največjih slovenskih občinah (kamor spadajo tudi tiste s statusom mestne občine) je v povprečju zaposlenih 65 ljudi, glavno mesto Ljubljana pa ima v svoji občinski upravi kar 560 zaposlenih. Ob tem moramo upoštevati, da mestne občine poleg lokalnih zadev javnega pomena na podlagi zakonov, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravljajo še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (Zakon o lokalni samoupravi, 22. čl.).

Graf 5.4: Povprečno število zaposlenih v občinah



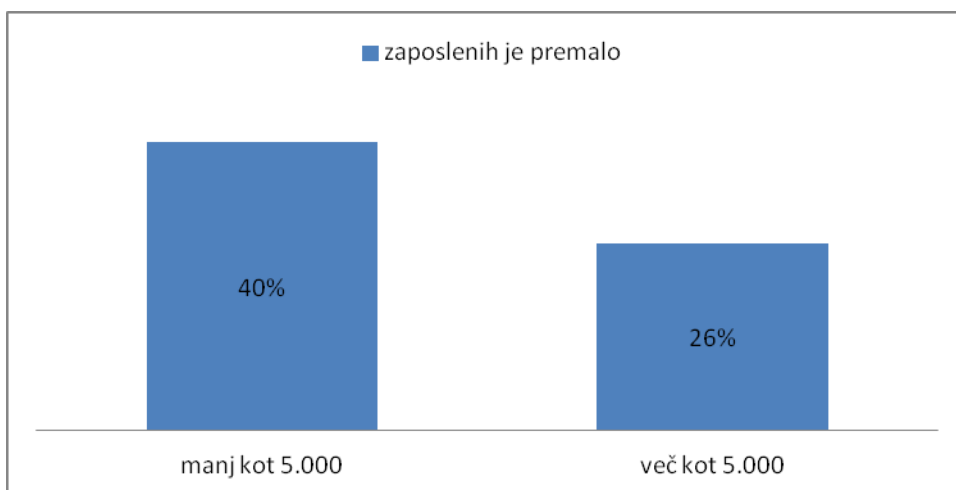
Vir: lastna analiza

Strokovna usposobljenost

Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, neposredno pa vodi njihovo delo tajnik občine oz. se mu lahko dodeli naziv direktor občinske uprave (uradnik po zakonu) (Zakon o lokalni samoupravi, 49. čl.).

Sočasno sem občinam zastavila vprašanje, ali se jim zdi, da njihovo število zaposlenih zadostuje za strokovno opravljanje njihovih nalog.

Graf 5.5: Nezadostnost zaposlenih v občinah



Vir: lastna analiza

Med majhnimi občinami je bilo 40 odstotkov takih, ki menijo, da njihovo število zaposlenih ne zadostuje za dovolj strokovno opravljanje nalog, medtem ko je v občinah, ki zadostujejo zakonskemu kriteriju 5.000 prebivalcev, le 26 odstotkov občin takega mnenja. Na podlagi zbranih podatkov ugotavljam tudi, da o kadrovski podhranjenosti ter pomanjkanju strokovnega znanja na določenih področjih največkrat poročajo občine, ki imajo pet zaposlenih ali manj.

Na primer v občini Osilnica »dve zaposleni obvladujeta vsa različna strokovna področja, hkrati pa za nobenega nista strokovnjakinji« (Občina Osilnica 2014). Na splošno najmanjše slovenske občine poročajo, da jim strokovnega kadra primanjkuje na pravnem in na gradbenem področju. Srednje velike in velike občine bi potrebovale tudi dodatne projektne vodje. Ne glede na velikost pa občine velikokrat navajajo, da bi

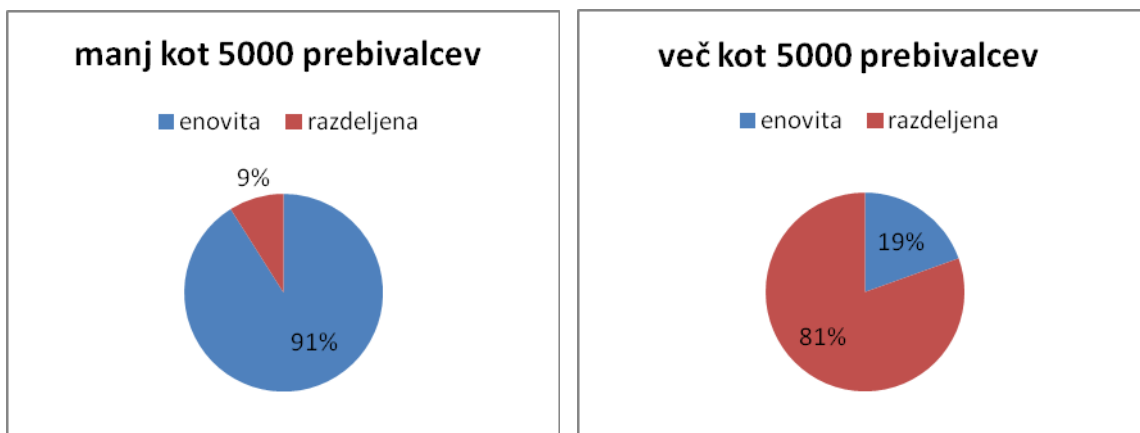
potrebovale dodatno strokovno pomoč na področju načrtovanja investicij in črpanja evropskih sredstev.

Po poročanju ene izmed manjših občin (4,5 zaposlenih) en zaposleni na njihovi občini opravlja zadeve, ki obsegajo približno 25 različnih področij. Torej večje občine lahko zaposlijo kader za vsako področje posebej, medtem ko si male občine tega ne morejo privoščiti. Da majhne občine z majhnim številom osebja po navadi niso sposobne takšne specializacije, ki bi se lahko soočala z vedno bolj zapletenimi nalogami in zadevami, nam pove tudi njihova notranja organizacijska struktura.

Glede na notranjo organizacijsko strukturo slovenske občine lahko ločimo: enovito – v tem primeru je ustanovljen en sam občinski organ, znotraj katerega je organizacija izvedena po funkcionalnem načelu (Haček in drugi 2008, 17); ter razdeljeno občinsko upravo – uprava je organizirana po resornem načelu in ima več upravnih organov, njihovo število je v največji meri odvisno od velikosti občine (Vlaj 2006, 282).

Med občinami, ki so sodelovale v moji anketi, je enovita uprava prisotna v občinah do 10.000 prebivalcev, nato pa se z velikostjo občin vedno redkeje pojavi oz. je v največjih občinah ne najdemo več.

Graf: 5.6: Organiziranost občinske uprave glede na število prebivalcev



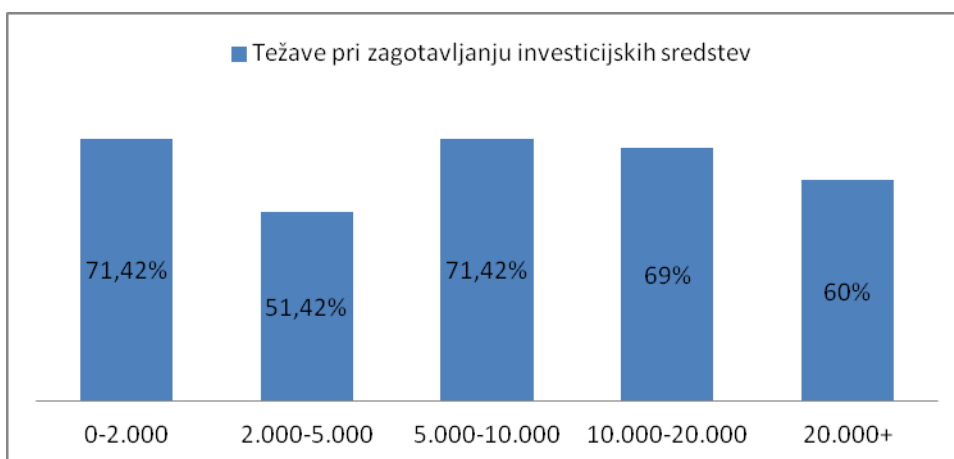
Vir: lastna analiza

Lokalni razvoj

»"Investicije" so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja občine v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja, vključno naložbe v izobraževanje in usposabljanje, razvoj novih tehnologij, izboljšanje kakovosti življenja in druge naložbe, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti« (Zakon o financiranju občin, 2. čl.).

Del sredstev za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo ter del investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine zagotavlja država (Zakon o financiranju občin, 21. čl.), del pa si morajo občine priskrbeti same z zadolževanjem ali pa s črpanjem sredstev iz skladov Evropske Unije (Zakon o financiranju občin, 7. čl.).

Graf 5.7: Težave pri zagotavljanju investicijskih sredstev glede na velikost občine

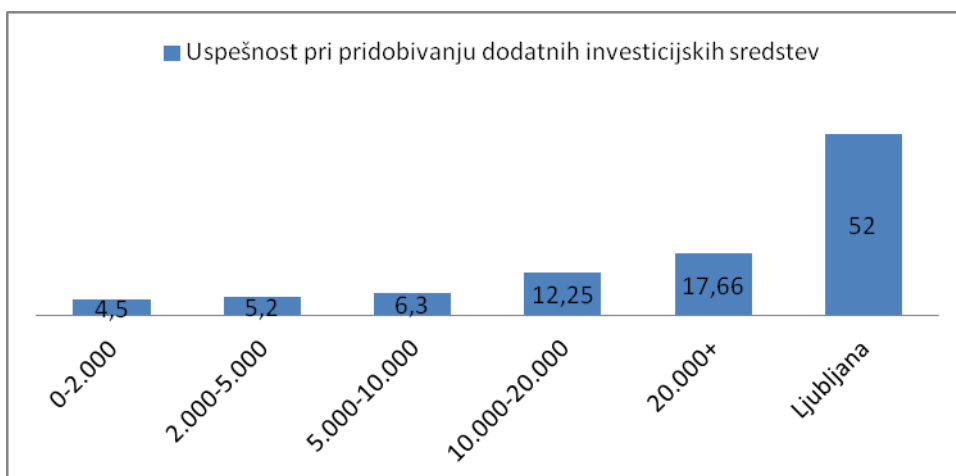


Vir: lastna analiza

Slovenske občine na vprašanje, ali so imele v tem mandatu težave z zagotavljanjem sredstev za investicije z ozirom na njihovo velikost, odgovarjajo zelo podobno, večina je težave s pridobivanjem sredstev imela, torej ne morem sklepati, da večje občine lažje pridobivajo investicijska sredstva. Kljub temu pa v spodnjem grafu (5.7) glede na pridobivanje dodatnih sredstev sklepam, da je bil obseg investiranja v velikih občinah v preteklem mandatu precej večji kot v manjših občinah.

Pridobivanje dodatnih virov

Graf 5.8: Uspešnost pri pridobivanju dodatnih investicijskih sredstev



Vir: lastna analiza

Večje občine so večkrat uspešne pri pridobivanju dodatnih sredstev iz skladov EU. Najmanjša slovenska občina Hodoš je bila v zadnjem mandatu pri tem uspešna dvakrat, največja Ljubljana pa 52-krat.

Čeprav ugotavljam, da imajo težave pri zagotavljanju investicijskih sredstev vse občine, pa pri sposobnosti črpanja dodatnih sredstev iz skladov razvojne in kohezijske politike Evropske Unije močno prevladujejo velike občine, kar lahko pripišemo tudi večjemu številu zaposlenih, usposobljenih zgolj za to področje, ki po poročanju najmanjših občin primanjkujejo.

Funkcionalna decentralizacija

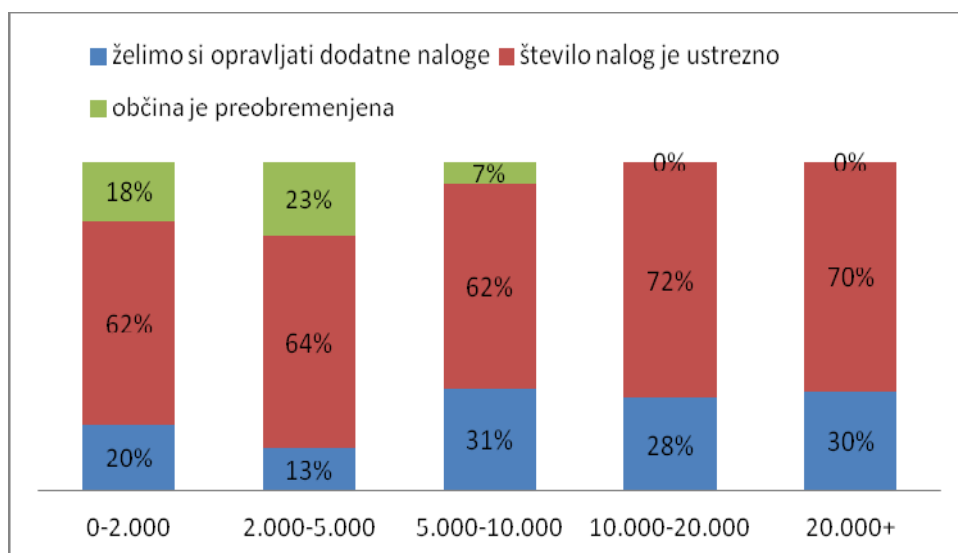
»Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni« (Zakon o lokalni samoupravi, 2. čl.).

»Obseg lokalne samouprave določajo njene naloge oziroma izvirne pristojnosti. Pri nalogah lokalne samouprave gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino« (Vlaj 2006, 130). Osnovno merilo za določitev občinskih pristojnosti je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Torej je razmejitev nalog odvisna od merila, ali se neka urejevalna

ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine ali gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi« (Vlaj 2006, 137). Seveda je pri razdeljevanju nalog potrebno upoštevati načelo subsidiarnosti – javne naloge naj po možnosti opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave, 4. čl.).

Na vprašanje, ali si v okviru svoje občine želijo, da bi na lokalni ravni, v lastni – izvirni – pristojnosti opravljali še katero od nalog (področij), ki so trenutno v državni pristojnosti, občine glede na velikost odgovarjajo (glej graf 5.9):

Graf 5.9: Sposobnost opravljanja dodatnih nalog glede na velikost občine



Vir: lastna analiza

Ne glede na velikost velika večina (povprečno 68 odstotkov) slovenskih občin meni, da opravlja zadostno oz. primerno število nalog in si ne želi opravljanja še nekaterih dodatnih funkcij. Kljub temu lahko ugotovimo, da si velike občine v večji meri želijo opravljanja še dodatnih nalog, za katere mislijo, da bi bilo učinkoviteje, če bi se opravljalje znotraj občine kot pa na državni ravni. Poleg tega je le ena velika občina izrazila mnenje, da je njeno število nalog preveliko oz. so preobremenjeni, medtem ko se v občinah, ki imajo zelo majhno število prebivalcev (0–2.000) in temu primerno tudi manjšo občinsko upravo, ta odgovor pojavi v 10 odstotkih, v majhnih občinah (2.000–5.000 prebivalcev) pa v 23 odstotkih. Male občine menijo, da bi država morala prevzeti odgovornost ter stroške predšolske vzgoje, osnovnega šolstva in civilne zaščite. Poleg

tega pa naj na lokalni ravni ne bi bilo potrebno opravljanje nalog s področja socialnega varstva, medtem ko velike in največje občine povsem nasprotno izražajo željo, da bi na tem področju imele večje pristojnosti, predvsem odločevalske, če povzamem Občino Brežice, ki meni, da bi bilo dobro »povečanje sodelovanja v odločanju o pravicah iz javnih sredstev in ne le nakazovanje sredstev na podlagi odločb Centra za socialno delo« (Občina Brežice 2014). Občine vseh velikosti, vendar velike v večji meri, si želijo več pristojnosti na področju urejanja in upravljanja prostora (prostorsko načrtovanje, izdaja gradbenih dovoljenj, nadzor nad posegi v prostor) ter več vzvodov pri spodbujanju lokalnega gospodarskega razvoja. Nekajkrat se tudi med večjimi občinami pojavi razmišljanje, da bi bilo stroškovno koristneje prenesti gospodarsko javno službo odlaganja odpadkov (deponije) in pa zagotavljanje civilne zaščite na pokrajine. Pri tem lahko sklepam, da večje enote lokalne samouprave lažje prevzamejo nase in izpolnjujejo večji obseg nalog.

5.1.1 Medobčinsko sodelovanje

»Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena« (Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave, 10. čl.).

Občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanavljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove. Občine se zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov povezujejo v združenja (Zakon o lokalni samoupravi, 6. čl.).

Občini se v tekočem letu zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje, v skladu z zakonom organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave.

Za posamezne naloge iz prejšnjega odstavka se štejejo:

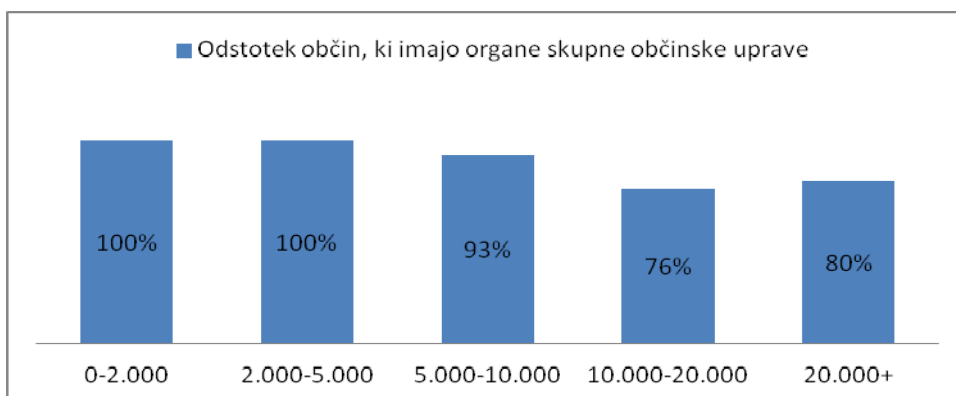
- *naloge notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva;*
- *upravne ter strokovne naloge na področju urejanja prostora ter*

- *naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb (Zakon o financiranju občin, 26. čl.).*

Zagotavljanje organov skupne občinske uprave

Občinske uprave se lahko odločijo za skupno opravljanje strokovnih in tehničnih nalog. Za opravljanje teh nalog občine ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave oziroma skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog (Zakon o lokalni samoupravi, 49a. čl.). Občine z odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave določijo ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic in druge zadeve, pomembne za delovanje organa skupne občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi, 49b. čl.). »Občine zagotavljajo sredstva in druge materialne pogoje za skupno opravljanje nalog občinske uprave v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin, za katere se opravljajo, če ni z odlokom določeno drugače« (Zakon o lokalni samoupravi, 46č. čl.).

Graf 5.10: Odstotek občin, ki imajo organe skupne občinske uprave



Vir: lastna analiza

Največ sodelovanja med občinami v Sloveniji je na področju skupnih občinskih uprav. Med manjšimi slovenskimi občinami imajo vse vsaj en skupni organ občinske uprave, prav tako ga imajo tudi skoraj vse (93 odstotkov) srednje velike občine (5.000–10.000 prebivalcev). Potreba po skupnih organih se nekoliko zmanjša pri velikih (76 odstotkov) in največjih občinah (80 odstotkov). Največkrat občine ustanovijo le en skupni organ, nekaj občin poroča o dveh skupnih organih, zelo malo pa jih ima tri ali več skupnih organov občinske uprave. V skupnih organih občine največkrat opravljajo naloge inšpekcijskega in komunalnega nadzorstva ter občinskega redarstva, sledi notranja

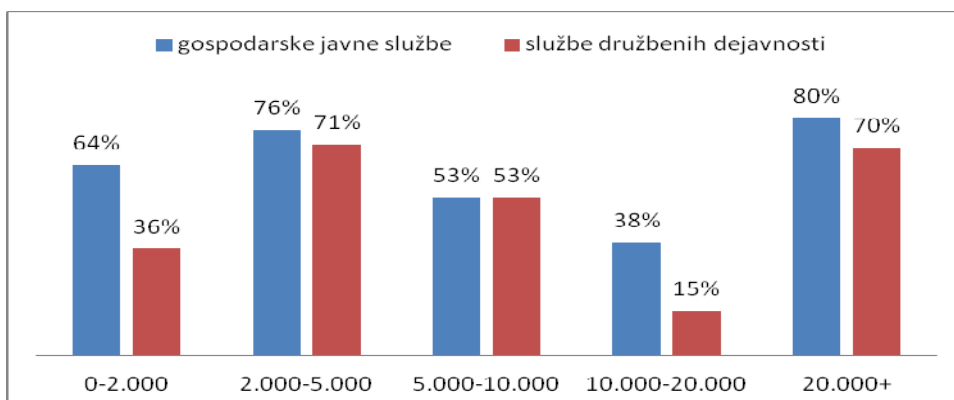
revizijska služba, prostorsko načrtovanje, pravna služba oz pravobranilstvo, v organih skupne občinske uprave pa skrbijo tudi za upravljanje zagotavljanja in izvajanja javnih služb.

Zagotavljanje javnih služb

»Dvoje ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb ustanovi javni zavod ali javno podjetje« (Zakon o lokalni samoupravi, 61. čl.).

Skupni organ opravlja svoje naloge v imenu in na račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda ali javnega podjetja. Strokovne naloge za skupni organ opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež (Zakon o lokalni samoupravi, 61. čl.).

Graf 5.11: Skupno zagotavljanje javnih služb glede na velikost občine



Vir: lastna analiza

Občine svoje organizacijske, kadrovske in finančne zmogljivosti v veliki meri presegajo tudi s skupnim zagotavljanjem javnih služb. Nekoliko več je zagotavljanja gospodarskih javnih služb, največkrat na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, oskrbe s pitno vodo, prometne infrastrukture, varovanja okolja občanov, upravljanja s čistilnimi napravami ipd. Vendar ne zaostajajo niti službe, kot so skupno organiziranje zdravstvenih domov, zagotavljanje lekarniške dejavnosti, osnovnega šolstva, vzgojno-varstvene dejavnosti, glasbenih šol, splošnih knjižnic ter zavodov za razvoj turizma, kulture in športa.

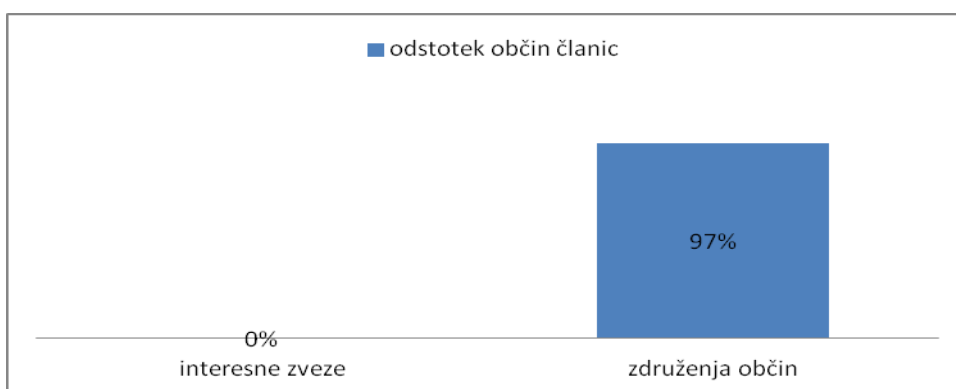
V okviru javnega zavoda ali javnega podjetja na eni strani največkrat zagotavljajo javne službe najmanjše in majhne slovenske občine, po drugi strani pa tudi največje občine, v katerih je sicer največkrat sedež javnega zavoda oz. javnega podjetja.

Ustanavljanje interesnih zvez ter združenj

»Dve ali več občin lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov, z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo njihovi občinski sveti, ustanovijo enonamenske ali večnamenske interesne zveze.« Zveza ima svet, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic ter z aktom o ustanovitvi zveze določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic (Zakon o lokalni samoupravi, 86. čl.).

Lahko pa občine zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovijo združenje. Združenje lahko ustanovi strokovne službe za opravljanje svojih strokovnih nalog in za zagotavljanje strokovne pomoči občinam in zvezam občin, lahko ustanovi tudi skupne strokovne službe, ki po pooblastilu izvajajo naloge za članice združenj. Poleg tega predstavlja interese članic pred državnimi organi, ko sprejemajo oz. oblikujejo zakonodajo, ki zadeva delovanje občin. Združenje lahko pridobi tudi lastnost reprezentativnosti – zastopa občine pri sodelovanju z državnimi organi in v mednarodnih organizacijah (Zakon o lokalni samoupravi, 86a. čl.).

Graf 5.12: Sodelovanje v interesnih zvezah in združenjih občin



Vir: lastna analiza

Skoraj vse anketirane občine (97 odstotkov) sodelujejo v enem izmed združenj občin, večina pa tudi v dveh (Združenje občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije). Vse

mestne občine, ki so mi odgovorile na anketo, pa sodelujejo tudi v Združenju mestnih občin Slovenije.

Anketirane občine še niso ustanovile nobene interesne zveze. Pojasnil o tem nisem dobila, je pa to najmlajša oblika sodelovanja med občinami (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi L, 10. čl.).

Kljub temu lahko ugotovimo, da je sodelovanja med slovenskimi občinami veliko, k temu pripomorejo tudi dodatna sredstva iz državnega proračuna. Na splošno lahko ocenim, da so občine z medobčinskim sodelovanjem zadovoljne in nimajo večjih težav. V moji anketi so štiri občine izrazile nezadovoljstvo s skupnim zagotavljanem gospodarskih javnih služb, tri z zagotavljanjem služb družbenih dejavnosti, le ena občina pa je izrazila nezadovoljstvo z skupno občinsko upravo. 76 odstotkov jih meni, da bi morale povečati obseg svojega sodelovanja, predvsem na področju razvoja in skupnega prostorskega načrtovanja, ena občina meni, da potrebujemo tudi obliko sodelovanja občin z državno upravo (predvsem na področju upravljanja s prostorom), 28 odstotkov pa jih je mnenja, da bi nujno potrebovali pokrajine.

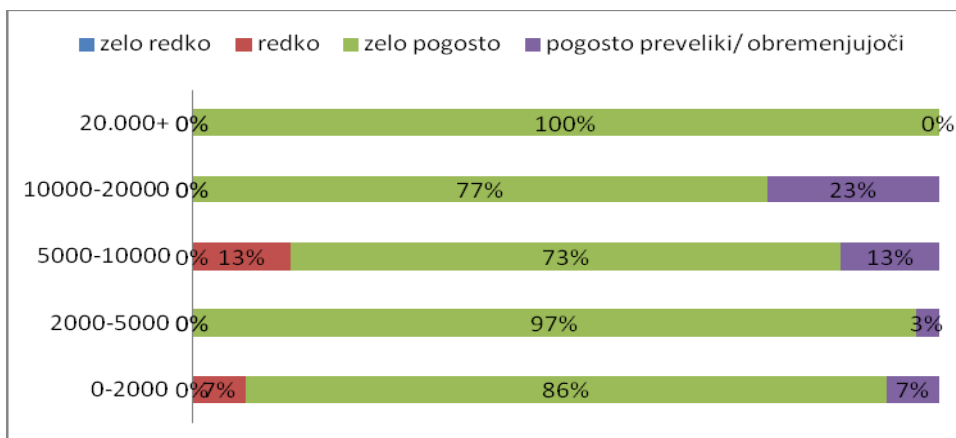
5.2 VPLIV VELIKOSTI NA POLITIČNO PARTICIPACIJO V SLOVENSKIH OBČINAH

Neformalno sodelovanje: vzpostavljanje osebnega stika

Prednost lokalne samouprave je torej bližina in neposreden vpliv na sprejemanje politik občine. Raziskave na tem področju velikokrat izpostavljajo neposreden stik z odločevalci. Kot neformalno obliko sem si izbrala stike s lokalnimi politikami, med katere spadajo stiki občanov z občinskimi svetniki in županom. Med državljani največje zaupanje v slovenskih občinah uživa župan, ki ima tudi največji vpliv na odločanje (Brezovšek 2005, 271).

Ne glede na velikost občine velika večina občin meni, da prebivalci zelo pogosto vzpostavijo stik z županom. Na podlagi rezultatov ankete ne morem sklepati, da se neformalna oblika neposredne participacije z velikostjo občin zmanjšuje. Ravno v večjih občinah največkrat ocenjujejo, da so stiki z županom največji, mogoče celo preveliki (kar je zelo verjetno pogojeno z večjim številom prebivalcev v občini). Da so stiki z županom redki, pa meni nekaj najmanjših in nekaj srednje velikih občin. Nobena občina ne poroča o zelo redkem vzpostavljanju stika z županom.

Graf 5.13: Vzpostavljane stika z županom glede na velikost občine



Vir: lastna analiza

Neposredno formalno sodelovanje : Zbor občanov, referendum, ljudska iniciativa

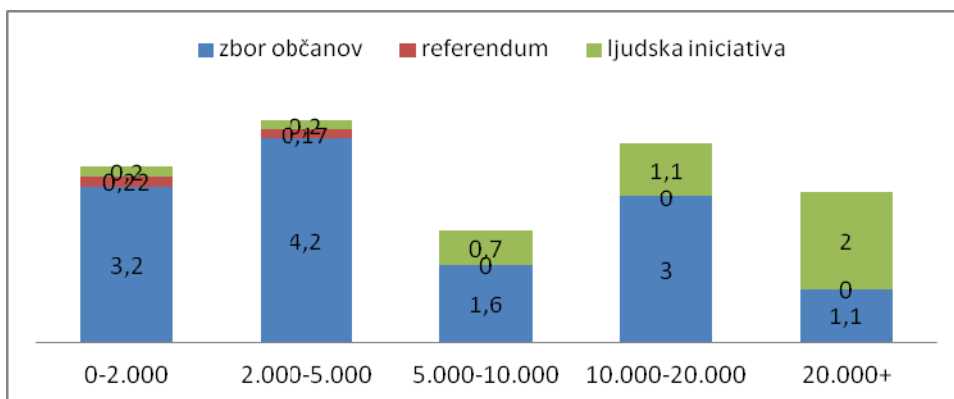
ZLS kot neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini določa zbor občanov, referendum in ljudsko iniciativo (Zakon o lokalni samoupravi, 44. čl.).

Na zboru občanov prebivalci obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Skliče se ga lahko za vso občino ali za njen posamezen del. Zbor članov skliče župan, če tako zahteva zakon, statut občine ali pa najmanj pet odstotkov volivcev. Lahko ga skliče na lastno pobudo, pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine. Vsa vprašanja, ki so pomembna za izvedbo zbora občanov, se predpišejo s statutom občine (Zakon o lokalni samoupravi, 45. čl.).

Na referendumu občani odločajo o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine (razen o proračunu, zaključnem računu in aktih, ki predpisujejo občinske davke). »Občinski svet lahko razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega sveta. Občinski svet mora razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine« (Zakon o lokalni samoupravi, 46b. čl.). Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt oz. njegove posamezne določbe. (Zakon o lokalni samoupravi, 46. čl.) Občinski svet lahko razpiše posvetovalni referendum z namenom ugotovitve volje občanov v zvezi s posameznimi zadevami iz svoje pristojnosti (Zakon o lokalni samoupravi, 46b. čl.).

Pet odstotkov volivcev v občini lahko zahteva razveljavitev ali izdajo splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta ali drugega občinskega organa (Zakon o lokalni samoupravi, 48. čl.).

Graf 5.14: Neposredne oblike politične participacije



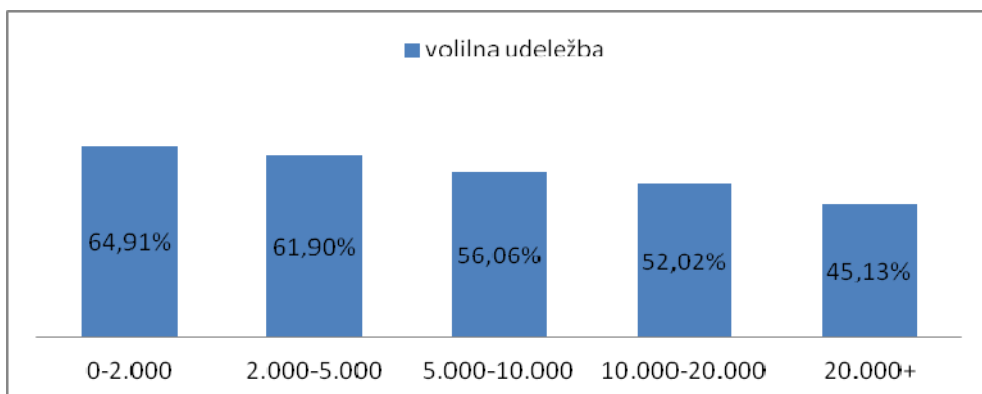
Vir: lastna analiza

Največkrat je bil v slovenskih občinah v preteklem mandatu sklican zbor občanov. Nekatere občine ga sklicujejo na območju celotne občine, druge pa po krajevnih oz. vaških skupnostih. V občinah, ki imajo manj kot 5.000 prebivalcev, je bil v povprečju sklican 3,7-krat, medtem ko je bil v občinah z več kot 5.000 prebivalci v povprečju sklican 1,9-krat. O referendumih ni poročala nobena izmed večjih občin, medtem ko je v majhnih občinah bilo nekaj referendumov, vendar v manj kot v enem odstotku teh občin. In če sta zbor občanov in referendum pogostejši obliki v manjših občinah kot v velikih, je v primeru ljudske iniciative slika drugačna. Število ljudskih iniciativ se z velikostjo občine povečuje. Od 0,2 civilnih iniciativ v najmanjših in majhnih občinah, 0,7 v srednje velikih občinah do 1,1 in dveh civilnih iniciativ v velikih in največjih slovenskih občinah. Pri tem sem izvzela Ljubljano, kjer je bilo v preteklem mandatu ustanovljenih kar 24 ljudskih iniciativ. Nekatere oblike neposredne participacije so torej pogostejše uporabljene v majhnih, druge pa v velikih občinah.

Formalno sodelovanje: Participacija na volitvah (posredno odločanje)

Občinski svet in župan se volita na podlagi splošne in enake volilne pravice na neposrednih tajnih volitvah. Volita se za obdobje štirih let (Zakon o lokalni samoupravi, 37., 41. in 42. čl.). Potek izvedbe volitev podrobneje ureja Zakon o lokalnih volitvah (Zakon o lokalnih volitvah, 1. čl.).

Graf 5.15: Volilna udeležba glede na velikost občine



Vir: lastna analiza

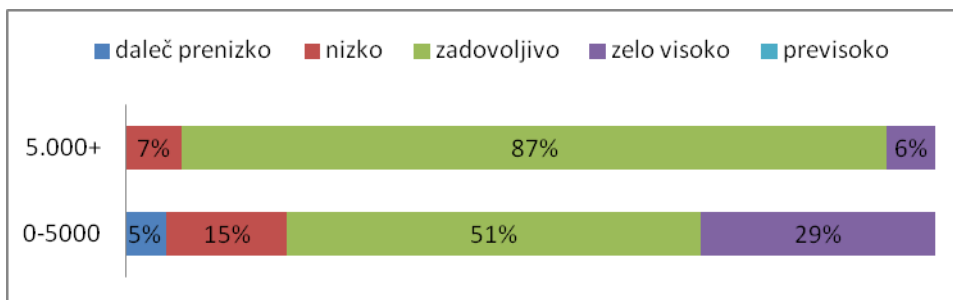
Volilna udeležba (prvega kroga občinskih volitev iz leta 2010) je največja v najmanjših občinah (64,91 odstotkov), nato pa z velikostjo občine pada, do največjih občin, v katerih se volitev udeleži v povprečju le še 45,13 odstotkov volilnih upravičencev. Formalna politična participacija je torej večja v majhnih občinah.

Zanimanje javne zadeve v občini

Predstavnikom občin sem zastavila tudi vprašanje, kakšno je po njihovem mnenju zanimanje za javne zadeve v njihovi občini.

Ne glede na velikost večina občin meni, da je zanimanje za javne zadeve zadovoljivo. V majhnih občinah je večji odstotek tistih, ki menijo, da je zanimanje zelo visoko, po drugi strani pa tudi nekatere male občine poročajo o prenizkem zanimanju, ki ga v večjih občinah ne najdemo.

Graf 5.16: Zanimanje za javne zadeve glede na velikost občine



Vir: lastna analiza

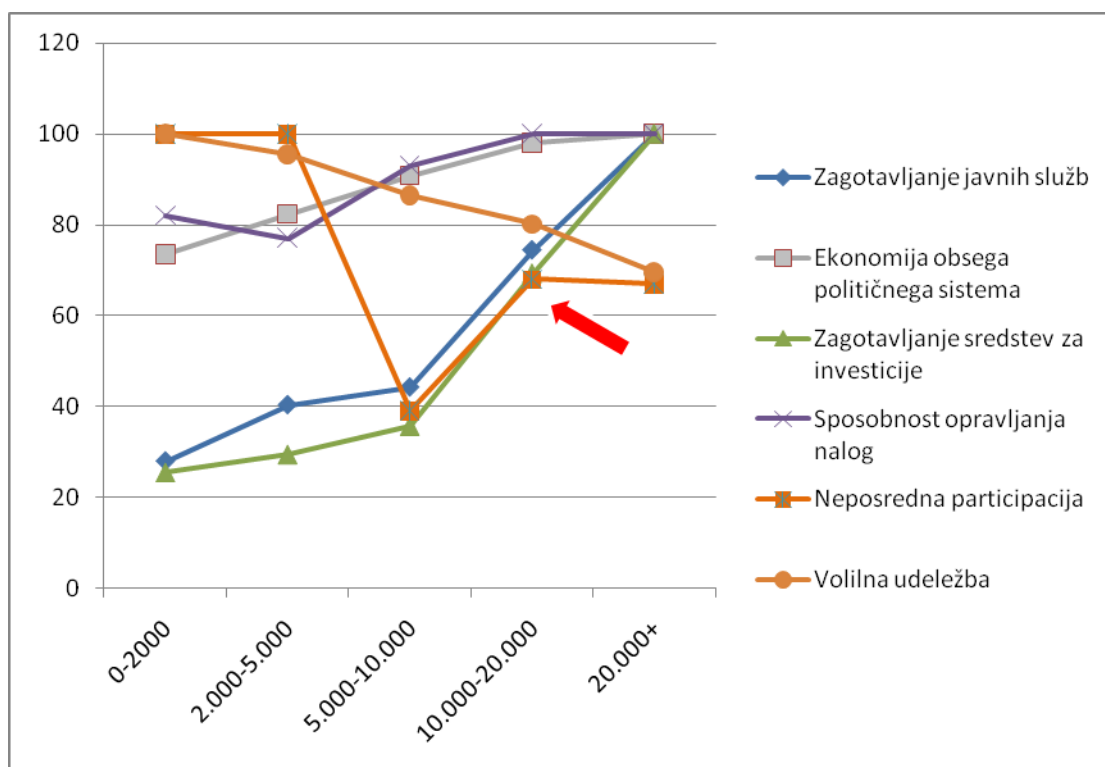
6 UGOTOVITVE

Kot sem ugotovila, velikost občin vpliva na njihovo funkcionalno zmogljivost. Večje občine so bolj finančno samostojne in avtonomne, manjkrat potrebujejo pomoč države pri opravljanju svojih obveznih nalog. Z velikostjo občin se zvišuje tudi število javnih služb, ki jih občine zagotavljajo svojim prebivalcem, večji pa je tudi obseg sredstev, ki ga pridobijo za sofinanciranje svojih investicij, lotijo se lahko bolj ambicioznih razvojni projektov. Večje število zaposlenih v večjih občinah omogoča večjo specializacijo po področjih, za katere je občina pristojna, lažja pa bi bila tudi funkcionalna decentralizacija. Večje občine si večkrat želijo in menijo, da bi morale opravljati tudi dodatne naloge, ki so za enkrat v državni pristojnosti. Poleg tega je zanje finančno breme političnega sistema in upravnega sistema veliko manjše kot za majhne občine. Te pomanjkljivosti majhnih občin naj bi odtehtalo boljše delovanje lokalne demokracije v majhnih občinah. Vendar je res temu tako? Ugotavljam, da je politična participacija na lokalnih volitvah precej večja v majhnih občinah. Vendar za participacijo v obdobju med volitvami tega ne moremo trditi. Vzpostavljanje stikov z županom je zelo pogosto ne glede na velikost občine, celo rahlo višje v velikih občinah. V manjših je več zborov občanov in referendumov, medtem ko civilna iniciativa prevladuje v velikih. Sodelovanje pri sprejemanju posameznih odločitev v občini ter zanimanje za javne zadeve se z večjim številom prebivalcev v občini ne bi zelo spremenila.

Če upoštevam tako ekonomsko in funkcionalno zmogljivost kot tudi politično participacijo, lahko ugotovim, da so najmanjše slovenske občine z manj kot 2.000 prebivalci v resnici tudi neprimerljivo šibkejše. Medtem ko so občine, ki imajo od 2.000 do 5.000 prebivalcev, bolj primerljive s tistimi, ki zakonsko mejo dosegajo, vsaj kar se tiče stroškov upravnega sistema ter števila javnih služb in storitev, ki jih zagotavljajo za svoje prebivalce. Oboje zaznamuje veliko pomanjkanje davčnih virov, pri zagotavljanju (obveznih) nalog potrebujejo veliko več pomoči s strani drugih občin oz. države.

Najbolje pa slovenske občine zadostijo dejavnikoma ekonomske zmogljivosti in funkcionalnosti ter sočasne politične participacije pri velikosti od 10.000 do 20.000 prebivalcev. Gibanje posameznih dejavnikov, ki jih zaznamuje velikost občine, je prikazano v spodnjem grafu (6.1). Puščica pa prikazuje točko, pri kateri sta si politična participacija in ekonomska zmogljivost občin najbližje in pri kateri so slovenske občine najuspešnejše.

Graf 6.1: Optimalna velikost občine



Vir: lastna analiza

Menim, da sta bili meji (nekoč minimalna) 2.000 in 5.000 prebivalcev v občini premišljeno postavljeni s strani zakonodajalca, saj te občine težje zagotavljajo svoje naloge. Za reševanje problematike premajhnih občin v Sloveniji že uporabljamo dva načina: 1.) svoje kadrovske, finančne, strokovne pomanjkljivosti občine rešujejo s pomočjo medobčinskega sodelovanja; 2.) omogočen jim je tudi koncesijski prenos upravljanja javnih služb k zasebnikom – ki lahko delujejo na področju večjega števila občin in na ta način pocenijo svoje storitve. Ostane še tretja možna rešitev, ki jo zagovarja tudi stroka – prenos nalog oz. delovnih področij na višje ravni oblasti, torej na pokrajine. Da pokrajine potrebujemo, menijo tudi v slovenskih občinah, saj bi na pokrajino lahko prenesle tiste naloge, ki presegajo njihove zmogljivosti. V primeru, da se za ustanovitev pokrajin ne bi odločili, pa bi pri zagotavljanju bolj avtonomne in večje vloge lokalne samouprave morali razmisliti o četrti možnosti – teritorialnem združevanju najmanjših slovenskih občin. Vendar z eno potezo to najverjetneje ne bo mogoče. Glede na zadnje vprašanje v moji anketi predstavniki slovenskih občin močno nasprotujejo združevanju, zato bo najverjetneje potrebno veliko predhodnega posvetovanja s posameznimi lokalnimi skupnostmi. Da bi zmanjšali nezadovoljstvo

nekaterih občin zaradi ne vključenosti, pa bodo najbrž potrebne, kot pravi Mlinar (2000, 434), organizacijske spremembe, ki bi omogočile intenzivnejše vključevanje podeželskega zaledja.

7 LITERATURA

1. Baldersheim, Harald in Lawrence E. Rose, ur. 2010. *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. Velika Britanija: Palgrave Macmillan.
2. Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg in Søren Serritzlew. 2011. *Scale effects in local government? Evidence from local government amalgamations in Denmark*. Dostopno prek: http://gu.se/digitalAssets/1350/1350762_scale-effects-in-local-govnmnt-k-houlberg.pdf (14. februar 2014).
3. Brezovšek, Marjan. 2005. Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 263–282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. --- 2009. Teritorialna organizacija lokalne samouprave in velikost občin: Slovenija v primerjavi s Srednjo in Vzhodno Evropo. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 197–216. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. --- in Simona Kukovič. 2012. Demokracija in participacija na lokalni ravni (konceptualni vidik). V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 19–37. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/zaloznistvo/lokalna_demokracija_IV (10. februar 2014).
6. Dahl, Robert A. in Edward R. Tufte. 1973. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
7. Evropski Svet. 1995. *The size of municipalities, efficiency and citizen participaton*. Dostopno prek: Google Books.
8. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
9. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Hertzog, Robert. 2010. Intermunicipal cooperation: A viable alternative to territorial amalgamation? V *Territorial consolidation reforms in Europe*, ur. Pawel Swianiewicz, 285–308. Budimpešta: Open Society Institute – Budapest.

11. Houlberg, Kurt. 2010. Municipal Size, Economy and Democracy. V *Territorial consolidation reforms in Europe*, ur. Pawel Swianiewicz, 309–331. Budimpešta: Open Society Institute – Budapest.
12. 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 Publications Ltd. Dostopno prek: Google books.
13. Koprić, Ivan. 2012. Consolidation, fragmentation, and special statuses of local authorities in Europe. *Croatian & Comparative Public Administration* 12 (4): 1175–1196.
14. Milunović, Vilma. 2009. Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 173–196 Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Ministrstvo za notranje zadeve. 2011. *Pregled nastanka slovenskih občin*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/javni_sektor_in_lokalna_samouprava/lokalna_samouprava/obcine/ (22. maj 2014).
16. Mlinar, Zdravko. 2000. »Glokalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije? Koper, Slovenska Istra in država. *Teorija in praksa* 37 (3): 113–136.
17. Mouritzen, Poul Erik. 2010. The Danish revolution in local government: how and why? V *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*, ur. Harald Baldersheim in Lawrence E. Rose, 21–41. Velika Britanija: Palgrave Macmillan.
18. Pavić, Željko. 2010. Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava* 10 (1): 81–131.
19. RTV SLO – MMC. (2013) *Stane Vlaj: Prav majhne občine okrepile državni centralizem*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/stane-vlaj-prav-majhne-obcine-okrepile-drzavni-centralizem/310772> (22. maj 2014).
20. Statistični urad RS. 2013. *Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2 (22. maj 2014).

21. Swianiewicz, Paweł, ur. 2002. *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*. Budimpešta: Open Society Institute – Budapest.
22. --- 2010a. *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budimpešta: Open Society Institute – Budapest.
23. --- 2010b. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies* 36 (2): 183–203.
24. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
25. --- 2006. Napačna smer: še se nam bodo rojevale nove občine. *Mladina* (16). Dostopno prek: <http://www.mladina.si/94921/napacna-smer/> (22. maj 2014).
26. Verba, Sidney in Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.
27. Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
28. Vlada RS. 2010. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)*. Dostopno prek: www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/.../77sv12.doc (22. maj 2014).
29. Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava: s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
30. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
31. --- 2011. *Ali je združevanje naših občin potrebno?* Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/si/raziskave/ali-je-zdruzevanje-nasih-obcin-potrebno-2013-01-24/> (14. februar 2014).
32. *Zakon o financiranju občin (ZFO-1-NPB2)*. Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=EBD98352A96868FFC125789A0034565F&db=urad_prec_bes&mandat=VI&tip=doc (22. maj 2014).
33. *Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS-NPB3)*. Ur.l. RS 32/1993. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO272> (22. maj 2014).
34. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-NPB27)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (22. maj 2014).

35. *Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3)*. Ur. l. RS. 94/2007. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5248> (22. maj 2014).
36. *Zakon o postopku za ustanovitev občin in določitev njihovih območij (ZPOUDO)*. Ur. l. RS 44/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=19962701> (22. maj 2014).
37. *Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlimpid=199652> (22. maj 2014).
38. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-A)*. Ur. l. RS. 57/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=19942035> (22. maj 2014).
39. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L)*. Ur. l. RS 51/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20022484> (22. maj 2014).
40. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Ur. l. RS 72/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20053216> (22. maj 2014).
41. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)*. Ur. l. RS 51/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=98662&part=&highlight=ZLS-R#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-%28ZLS-R%29> (22. maj 2014).
42. *Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (ZUODNO)*. Ur. l. RS 60/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199460&stevilka=2082> (22. maj 2014).
43. Žagar, Katarina. 2004. *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

Priloga A: anketni vprašalnik
PRORAČUN

1. Ali vaša občina prejema sredstva v obliki dodatne solidarnostne izravnave?	DA	NE
2. Ali vaša občina prejema sredstva v obliki finančne izravnave?	DA	NE
3. Kolikšen je strošek (v EUR), ki ga v vašem proračunu predstavljajo stroški delovanja političnega sistema (Občinski svet + Župan + Podžupani)		
4. Kolikšen je strošek (v EUR), ki ga v vašem proračunu predstavljajo stroški dejavnosti občinske uprave		

JAVNE SLUŽBE

5. OBKROŽITE, ČE VAŠA OBČINA ZAGOTAVLJA KATERO OD NASLEDNJIH LOKALNIH JAVNIH SLUŽB:
- a.) Pogrebna in pokopališka dejavnost
 - b.) Preskrba s plinom
 - c.) Preskrba s toplotno energijo
 - d.) Javne tržnice
 - e.) Urejanje in upravljanje parkirišč
 - f.) Kopališka dejavnost
 - g.) Avtobusni promet
 - h.) Lokalna turistična organizacija
 - i.) Zavod za izobraževanje odraslih
 - j.) Glasbena šola
 - k.) Javni raziskovalni zavod
 - l.) Kulturni zavod
 - m.) Arhiv
 - n.) Zavod za varstvo naravne in kulturne dediščine
 - o.) Neprofitno-stanovanjski organ
 - p.) Zagotavljanje stanovanjskega sklada
 - q.) Sklad za razvoj malega gospodarstva

SODELOVANJE OBČIN

6. NA KAKŠEN NAČIN SODELUJETE Z DRUGIMI OBČINAMI?

			S sodelovanjem smo na splošno:	Je sedež v vaši občini ?
a.) Ne sodelujemo				
b.) Medobčinska uprava	a.) 1 organ	Katera področja?	zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE
c.) Skupni organi občinske uprave	b.) 2 organa c.) 3 organi ali več	Katera področja?	zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE
d.) Zagotavljanje gospodarskih javnih služb		Katera področja?	zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE
e.) Zagotavljanje služb družbenih dejavnosti		Katera področja?	zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE
f.) Interesne zveze		Katere zveze?	zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE
g.) Zveze občin		Katere zveze?	zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE
h.) Drugo:			zadovoljni/ nezadovoljni	DA/ NE

7. Ali obstaja v vaši občini potreba po več sodelovanja	DA	NE
8. Menite, da bi morala biti v Sloveniji institucionalizirana še kakšna druga oblika medobčinskega sodelovanja?		

ZAPOSLENI/FUNKCIONARJI

8. Struktura vaše uprave je:	ENOVITA / RAZDELJENA
9. Kakšno je število zaposlenih v vaši občinski upravi (brez režijskih obratov ter organov skupne občinske uprave)?	
10. Kakšno je število občinskih svetnikov?	
11. Število zaposlenih v občinskih službah je po vašem mnenju:	a.) Premalo
	b.) Dovolj
	c.) Število je preveliko

	d.) Ne morem oceniti	
11a. Če ste na zgornje vprašanje odgovorili a.), prosim pojasnite na katerih področjih potrebujete dodatni kader.		
12. Imate/ste imeli v preteklosti težave s pridobivanjem strokovno usposobljenega kadra?	a.) DA b.) NE c.) NIMAM PODATKA	
13. Ali vsi zaposleni prihajajo iz vaše občine?	DA	NE

INVESTICIJE:

14. Ste imeli v tem mandatu težave pri zagotavljanju sredstev za investicijske projekte?	DA	NE
15. Ste v tem mandatu sodelovali na razpisu za črpanje evropskih sredstev?	DA	NE
15a. Če ste na zgornje vprašanje odgovorili z DA, kolikokrat ste bili pri črpanju uspešni?		

FUNKCIJE OBČINE:

16. Si v okviru vaše občine želite, da bi na lokalni ravni, v lastni – izvirni pristojnosti opravljali še katero od nalog (področij), ki je zaenkrat v državni pristojnosti?

A.)ŽELIMO SI OPRAVLJATI DODATNE NALOGE	Katera so tista področja, ki si jih želite upravljati v vaši občini? (naštejte)
B.)ŠTEVILO JE USTREZNO	

C.)OBČINA JE PREOBREMENJENA S TRENUTNIM OBSEGOM FUNKCIJ	Opravljanja katerih nalog, bi morala biti vaša občina razbremenjena? (naštejte)
---	---

PARTICIPACIJA V OBČINAH:

17. Kako ocenjujete vzpostavljanje osebnega stika občanov z županom občine v javnih zadevah?	Vzpostavljanje osebnega stika z županom je: a.) Zelo redko b.) Redko c.) Zelo pogosto d.) Pogosto obremenjujoče
18. Kolikokrat je bil v vaši občini, v tem mandatu sklican ZBOR OBČANOV? (na območju celotne občine/po posameznih območjih)	
19. Koliko je bilo v vaši občini, v tem mandatu CIVILNIH INICIATIV?	
20. Koliko je bilo v vaši občini v tem mandatu razpisanih REFERENDUMOV?	
21. Kakšen je bil odstotek volilne udeležbe v prvem krogu zadnjih lokalnih volitev (l. 2010)?	
22. Kako ocenjujete sodelovanje občanov v javnih zadevah v vaši občini?	a.) Sodelovanje je daleč prenizko
	b.) Sodelovanje je nizko
	c.) Sodelovanje je zadovoljivo
	d.) Sodelovanje je zelo veliko
	e.) Sodelovanje je preveliko

MNENJE O NAPOVEDANEM ZDRUŽEVANJU OBČIN

Prosim, če za konec ocenite: Kako bi možno združevanje občin vplivalo na naslednje funkcije občin. Pri tem uporabite lestvico:

- +2 – Združevanje bi izboljšalo situacijo na tem področju
- +1 – Vmesna ocena
- 0 – Združevanje na to funkcijo ne bi imelo vpliva (argument ni relevanten)
- 1 – Vmesna Ocena
- 2 – Združevanje bi poslabšalo situacijo na tem področju

ARGUMENT:	VAŠA OCENA:
Boljši pogoji za lokalno demokracijo	
Večja učinkovitost pri zagotavljanju javnih služb	
Zagotavljanje večjega nabora javnih služb (storitev)	
Bolj pravična porazdelitev javnih storitev med državljani	
Stimulacija stikov med občani in odločevalci (župan/občinski svetniki)	
Povečanje lokalne avtonomije	
Povečanje politične udeležbe občanov	
Zmanjšanje potrebe po sredstvih državnega proračuna	

(Vprašanje je povzeto po Swianiewicz 2002, 16)