

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Grabner

**Subdecentralizacija kot instrument zamejitve nadaljnjega drobljenja
slovenskih občin**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Grabner

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

**Subdecentralizacija kot instrument zamejitve nadaljnjega drobljenja
slovenskih občin**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

Na tem mestu se zahvaljujem mentorici doc. dr. Ireni Bačlija za njene ideje ter strokovne nasvete, ki mi jih je dajala ob pisanju tega magistrskega dela.

Zahvalila bi se rada tudi izr. prof. dr. Miru Hačku in moji družini, ki so mi poleg mentorice pomagali stopiti še stopničko bližje do mojega cilja ...

Posebno hvala tudi Gregorju.

Subdecentralizacija kot instrument zamejitve nadaljnjega drobljenja slovenskih občin

Kontinentalna teorija obravnava lokalno samoupravo v povezavi s pojmom decentralizacije, saj naj bi predstavljala eno izmed oblik decentralizirane državne ureditve. Na nacionalnem nivoju o decentralizaciji govorimo o razmerju država – občina, kjer ima nižja raven določeno stopnjo samostojnosti pri urejanju lastnih zadev. V magistrskem delu je podobna analogija razmišljanja prenesena na lokalno oziroma občinsko raven v razmerju do sublokalne. Gre za novo inovativno obliko decentralizacije, ki bi jo najbolje opisali s pojmom subdecentralizacije. Tak način institucionalne reorganizacije na lokalni ravni bi zamejil nadaljnjo cepitev in povečevanje števila slovenskih občin, kar postaja vse bolj izpostavljen problem. Možnost zamejitve nadaljnjega drobljenja občin vidim v prenosu nalog z občinske ravni na raven ožjih delov občine. Težnja nekega dela, da bi se odcepil od matične občine je lahko prav omejenost pri njihovih pristojnostih in nezadostna stopnja moči, ki onemogoča upravljanje z lastnimi zadevami. Povečanje stopnje avtonomije bi nenazadnje vplival tudi na lokalno demokracijo in zmanjšal stopnjo demokratičnega deficita.

Ključne besede: decentralizacija, lokalna samouprava, ožji deli občine, avtonomija.

Subdecentralization as an instrument for limiting further municipal fragmentation in Slovenia

The continental theory treats the local self government in connection with the idea of decentralization; it could be one of the ways of decentralized state regulation. On the national level the decentralization is defined as the relationship between state and municipality where the lower level has its own fixed level of independence in managing its own affairs. In my work the similar analogy of consideration is transferred to the local and municipal level related to the sub local one. It is a new innovative way of decentralization and it could be defined as sub decentralization. This kind of institutional decentralization would limit the further municipal fragmentation and increasing number of Slovenian municipalities – as it turns out as a more and more exposed problem. The possibility of limiting the further fragmentation of Slovenian municipalities can be, in my opinion, found in transferring the tasks from the municipal level to sub municipal parts. The tendency of one part to break apart from the central municipality can be defined as limiting of its competence and insufficient level of authority which prevents the managing its own affairs. The growing level of autonomy could have an influence upon local democracy and it would decrease the democratic deficit level.

Key words: decentralization, local self government, sub municipal parts, autonomy.

VSEBINSKO KAZALO

| | |
|--|----|
| 1 UVOD..... | 8 |
| 2 METODOLOŠKI DEL..... | 9 |
| 2.1 OPREDELITEV TEME | 9 |
| 2.2 RELEVANTNOST, CILJI IN POMEN MAGISTRSKEGA DELA | 10 |
| 2.3 NA LITERATURO IN VIRE OPRTE HIPOTEZE | 12 |
| 2.4 METODOLOGIJA OZIROMA METODE PROUČEVANJA..... | 14 |
| 3 TEORETIČNA IZHODIŠČA | 16 |
| 3.1 TEORIJA DECENTRALIZACIJE | 16 |
| 3.2 SUBDECENTRALIZACIJA | 22 |
| 3.3 NAČELO SUBSIDIARNOSTI..... | 24 |
| 3.4 LOKALNA DEMOKRACIJA | 26 |
| 3.5 LOKALNA SKUPNOST VS. LOKALNA SAMOUPRAVA..... | 29 |
| 3.5.1 LOKALNA SKUPNOST | 29 |
| 3.5.2 LOKALNA SAMOUPRAVA..... | 30 |
| 3.5.3 OBČINA..... | 32 |
| 3.5.3.1 Velikost občine..... | 32 |
| 3.5.3.2 Notranja členitev na ožje dele | 34 |
| 3.6 POLOŽAJ OBČIN IN NJIHOVIH OŽJIH DELOV V SLOVENIJI..... | 36 |
| 3.6.1 PREOBLIKOVANJE STATUSA OBČINE | 36 |
| 3.6.1.1 Komunalni sistem..... | 36 |
| 3.6.1.2 Obdobje pred osamosvojitvijo Slovenije..... | 37 |
| 3.6.1.3. Reforma lokalne samouprave po osamosvojitvi Slovenije | 37 |
| 3.6.2 NORMATIVNO UREJANJE OŽJIH DELOV OBČINE | 39 |
| 3.6.2.1 Evropska listina lokalne samouprave | 39 |
| 3.6.2.2 Ustava Republike Slovenije | 40 |
| 3.6.2.3 Zakon o lokalni samoupravi | 40 |
| 3.6.2.4 Občinski akti..... | 42 |

| | |
|--|----|
| 4 EMPIRIČNI DEL | 43 |
| 4.1 ANALIZA NASTANKA OŽJIH DELOV | 45 |
| 4.2 POVEZANOST MED VELIKOSTJO OBČIN IN AVTONOMIJO OŽJIH DELOV | 47 |
| 4.2.1 POVEZANOST MED TERITORIALNO VELIKOSTJO OBČIN IN NALOGAMI OŽJIH DELOV | 49 |
| 4.2.2 POVEZANOST MED DEMOGRAFSKO VELIKOSTJO OBČIN IN NALOGAMI OŽJIH DELOV | 50 |
| | |
| 5 ZAKLJUČEK | 52 |
| | |
| 6 LITERATURA | 55 |
| | |
| PRILOGE | 59 |
| Priloga A: Klasifikacija vzorca občin na majhne, srednje in velike glede na obseg teritorija | 59 |
| Priloga B: Klasifikacija vzorca občin na majhne, srednje in velike glede na število prebivalstva..... | 61 |

KAZALO SLIK

| | |
|---|----|
| Slika 2.1: Model osredotočenosti v raziskavi | 11 |
| Slika 3.1: Oblike decentralizacije | 19 |
| Slika 3.2: Občine pred osamosvojitvijo Slovenije | 37 |
| Slika 3.3: Občine v Republiki Sloveniji | 38 |

KAZALO TABEL

| | |
|--|----|
| Tabela 3.1: Teritorialna klasifikacija velikosti občin | 34 |
| Tabela 3.2: Teritorialna klasifikacija velikosti občin | 34 |
| Tabela 4.1: Vzroki za subdecentralizacijo | 46 |
| Tabela 4.2: Pristojnosti ožjih delov občine po kategorijah | 48 |
| Tabela 4.3: Klasifikacija občin glede na obseg teritorija in pristojnosti ožjih delov | 49 |
| Tabela 4.4: Klasifikacija občin glede na število prebivalstva in pristojnosti ožjih delov | 50 |

1 UVOD

Na pisanje o temi subdecentralizacije so me nanesle vse pogostejše polemike in razprave o problematiki drobljenja slovenskih občin. Če primerjamo obdobje pred osamosvojitvijo Slovenije in danes, lahko opazimo, da se je število slovenskih občin povečalo kar za dvakrat¹. Vprašanje je, kje iskati odgovore na vprašanja (1) zakaj prihaja do situacije, da velik delež slovenskih občin sploh ne zadostuje zakonsko opredeljenim pogojem, (2) zakaj se je oblikovalo tolikšno število občin in kar je še pomembnejše, (3) zakaj se kljub skromni velikosti občine cepijo še naprej?

Čeprav bi bilo to problemsko polje mogoče analizirati z različnih zornih kotov, bo v magistrski nalogi poudarek na razmerju med občino in njenimi ožjimi deli, na njihovi avtonomiji ter moči, ki jo imajo pri izvajanju ter odločanju o svojih lastnih zadevah. Za nazaj bi težko spreminjali procese, ki so pripeljali do problemske situacije na slovenski lokalni ravni, zato je moje razmišljanje usmerjeno vnaprej. Tako želim poiskati rešitve, kako zamejiti nadaljnjo drobitev občin na osnovi obstoječega stanja in z uvajanjem čim racionalnejših institucionalnih sprememb.

Iz pretekle izkušnje na ravni lokalne samouprave smo se že lahko naučili, da je potrebno k uvajanju sprememb in k reformi lokalne samouprave pristopati na kar se da resen način ter dopuščati samo vnaprej predvidene izjeme. Ob neupoštevanju nam lahko, metaforično rečeno, stvari kar kmalu »zbežijo« izpod nadzora, ena izjema pa lahko ob sklicevanju drugih na njo, privede do kaotične situacije v občinah. Iz tega razloga je nujna predhodna analiza stanja in priprava scenarija, kaj bodo doprinesle novitete tako na dolgi kot tudi na kratki rok.

Vsebina magistrskega dela se deli v štiri vsebinsko zaokrožene sklope: v uvodni, teoretični in empirični del, ob koncu pa so podane sklepne ugotovitve o postavljenih hipotezah ter predlogi. V teoretičnem delu je pozornost usmerjena na koncept (sub)decentralizacije, načelo subsidiarnosti ter lokalno demokracijo, poleg tega pa teoretični del vsebuje tudi opredelitev pojmov, ki se velikokrat uporabljajo kot sinonimi,

¹ Pri tem moramo kljub temu upoštevati dejstvo, da v prejšnjem sistemu ne moremo govoriti o takšnih občinah kot danes.

čepprav so med njihovimi pomeni razlike. Ob tem namenjam pozornost tudi ureditvi v Sloveniji in preoblikovanju sistema lokalne samouprave na prehodu iz komunalnega sistema na nov sistem lokalne samouprave v času osamosvojitve. Sledi empirični del, ki se deli na zaokrožena področja. To so demografija, kjer je glede na izbran vzorec občin analizirano prebivalstvo, velikost ozemlja, ožji deli občin, njihove naloge, vzroki za nastanek ter korelacije med navedenimi spremenljivkami, s katerimi se preverjajo postavljene hipoteze. V sklepu so argumentirane postavljene hipoteze in podani predlogi za reorganizacijo na lokalni ravni.

2 METODOLOŠKI DEL

2.1 OPREDELITEV TEME

Kontinentalna teorija² obravnava lokalno samoupravo v povezavi s pojmom decentralizacije, saj naj bi predstavljala eno izmed oblik decentralizirane državne ureditve. Na nacionalnem nivoju o decentralizaciji govorimo o razmerju država – občina oziroma ponekod še vmesna raven oblikovana kot regije. Nižja raven (občinska ali regionalna) ima v tem razmerju pravico oziroma možnost izraziti svoje interese, odločati in tako vplivati na življenje ljudi na njenem ozemlju (Grafenauer 2000, 71, 75). Na podoben način bi bilo potrebno razmišljati tudi na lokalnem nivoju in razmerju med občino in ožjimi lokalnimi skupnostmi, ki se oblikujejo na njenem teritoriju. Če so že oblikovani ožji deli občine, bi lahko imeli ti deli višjo stopnjo avtonomije in možnost vplivanja na odločanje na občinski ravni. Tak način lokalne reorganizacije moči znotraj občin bi hkrati vplival tudi na lokalno demokracijo in zmanjšanje stopnje vse pogostejšega pojava demokratičnega deficita. Ožji deli občin bi imeli več moči in avtonomije v svojih rokah ter tako upravljali zadeve, ki se vežejo na njihovo ozemlje in prebivalce na tem teritoriju.

² Poleg kontinentalne koncepcije poznamo v Evropi še britansko. Ta lokalno samoupravo obravnava kot izvršni organ državne oblasti (Brezovnik v Rupnik 2007, 6)

Večja stopnja samostojnosti bi ožjim delom občine morala pripadati tudi zato, ker se v teh skupnostih volijo predstavniki teh enot. Njihovo delovanje je zaradi položaja omejeno, zato ni nobenega pomena v njihovem delovanju. Končna odločitev je velikokrat odraz volje občinskega sveta, saj predstavniki ožjih delov dajejo le predloge o rešitvah problemov in urejanju zadev, ki navsezadnje sploh niso zavezujoči za odločanje v občinskem svetu. Seveda bi ob tem rada opozorila tudi na to, da rešitev ne bi bila samo v povečanju avtonomije ožjih delov, pač pa bi se sorazmerno morale določiti tudi odgovornosti za odločitve, ki bi jih sprejeli.

Z decentralizacijo lokalne ravni bi se povečala stopnja sodelovanja lokalnega prebivalstva, hkrati pa bi se zaradi njihove vključenosti v proces odločanja morebiti lahko rešila tudi problematika premajhnih občin in nadaljnjega drobljenja slovenskih občin, kar je lahko posledica nemoči odločanja ožjih delov občin o lastnih zadevah. Vprašanje je tudi, katera oblika decentralizacije na lokalni ravni bi bila najprimernejša glede na obstoječo institucionalno strukturo in kapaciteto.

2.2 RELEVANTNOST, CILJI IN POMEN MAGISTRSKEGA DELA

V magistrski nalogi analiziram notranjo členitev občin v Sloveniji. V tem kontekstu sem si zastavila več ciljev, in sicer:

1. ker ne obstaja enotna evidenca o notranji členitvi občin v Sloveniji, bom zbrala podatke o decentralizaciji tega tipa. To so podatki o teritorialni in demografski velikosti občin, številu ožjih delov v posamezni občini, teritorialna in demografska velikost posameznih ožjih delov, vzroki za nastanek ter naloge, ki jih opravljajo;
2. glede na zgoraj naštetе zbrane podatke bom opazovala, ali obstaja povezanost oziroma korelacija med velikostjo občine in številom ožjih delov, saj bi pričakovali, da bodo imele večje občne oblikovanih več ožjih delov;
3. ugotoviti bom poskušala povezanost med velikostjo občine in nalogami ožjih delov. Na tem mestu želim ugotoviti kakšno stopnjo avtonomije in pristojnosti imajo ožji deli občine, saj je lahko to ena izmed možnosti, kako se izogniti težnji po nadaljnem cepljenju in ustanavljanju novih občin pri nas. Zanima me, ali

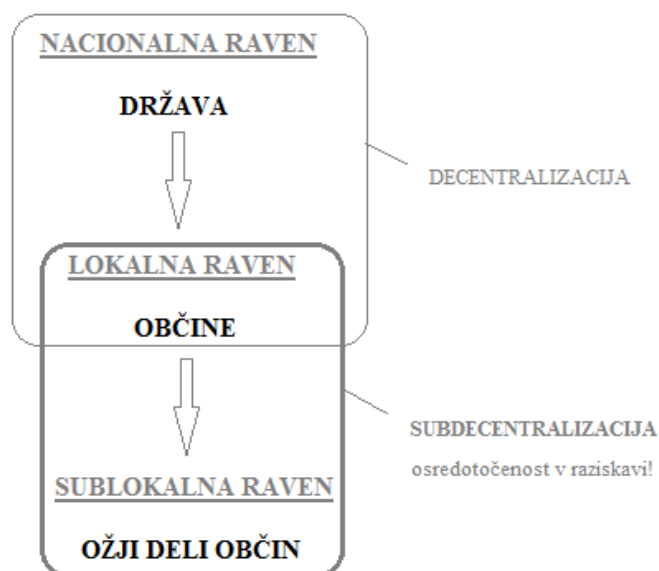
obstaja povezanost med tem, da večja kot je občina, več devalvira. Velikost občine bom opazovala glede na število prebivalcev in glede na obseg ozemlja;

4. ugotoviti prevladujoče vzroke za nastanek ožjih delov občin.

Relevantnost te tematike je pomembna z vidika, da v Sloveniji obstaja problem prevelikega števila občin in cepitve le-teh, izmed katerih pa jih velika večina sploh ne izpolnjuje zakonsko določenih meril. Možnost zamejitve nadaljnjega drobljenja občin vidim v prenosu nalog z občinske ravni na raven ožjih delov občine. Težnja nekega dela, da bi se odcepil od matične občine³ je lahko prav omejenost pri njihovih pristojnostih in nezadostna stopnja avtonomije, ki onemogoča upravljanje z lastnimi zadevami. Iz tega razloga vidim potencialno rešitev v posebni obliki decentralizacije, in sicer decentralizaciji na lokalnem nivoju ali tako imenovani subdecentralizaciji občin (glej sliko 2.1).

Če bi občine prenašale upravljanje zadev na čim nižje ravni in tako čim bližje prebivalcem, bi to hkrati pozitivno delovalo tudi v smeri težnje Evropske listine o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 57/1996), ki opredeljuje načelo subsidiarnosti.

Slika 2.1: Model osredotočenosti v raziskavi



³ Največ novo ustvarjenih občin so sicer predlagali poslanci, takoj za njimi pa se uvršča nastanek občin zaradi predlogov občinskih svetov oziroma krajevnih skupnosti (Mušič 2010).

Tematika se mi zdi relevantna tudi iz razloga, ker je področje ožjih delov občin razmeroma malo raziskano polje, ponuja pa institut, ki ima velik potencial razvoja lokalne demokracije, načela subsidiarnosti ter decentralizacije na lokalni ravni. Skromno število raziskav s tega področja je najverjetneje posledica nedostopnosti podatkov, saj ni uradne evidence, prav tako pa tudi občine niso dolžne objavljati podatkov o svoji notranji členitvi.

2.3 NA LITERATURO IN VIRE OPRTE HIPOTEZE

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007) določa, da se lahko na območju občine s statutom ustanovijo ožji deli. Najpogosteje se ožji deli označujejo z izrazi krajevna, vaška ali četrtna skupnost, pri oblikovanju le-teh pa se upoštevajo zgodovinske, gospodarske, geografske, kulturne, upravne in druge značilnosti območja, kjer se ustanavljajo (Žagar 2003). Ker je težišče raziskovanja na ožjih delih občine, so postavljene tri hipoteze, ki se navezujejo na to obliko sublokalne skupnosti.

Prva postavljena hipoteza se glasi:

Prevladujoči vzrok za nastanek današnjih ožjih delov občin je, da so oblikovani na teritoriju krajevnih skupnosti iz časa komunalnega sistema.

Po ustavi takratne Socialistične republike Slovenije iz leta 1974 je bila krajevna skupnost temeljna raven lokalne samouprave, saj so bile takratne občine razmeroma velike in s tem oddaljene od ljudi. Prve spremembe v položaju krajevnih skupnosti v Sloveniji je prinesel sprejem ustavnih amandmajev leta 1989. Takrat je bila vloga ožjih delov omejena na sodelovanje pri upravljanju družbenih zadev in odločanje o vprašanih skupnega pomena. Reforma lokalne samouprave je nato s prvo ustavo samostojne Republike Slovenije iz leta 1991 in Zakonom o lokalni samoupravi iz leta 1994 ohranila ožje dele občin, vendar jim je pomembno spremenila status in naloge (Lavtar 2007, 50-51).

Po osamosvojitvi in po ustanovitvi novih občin so takratne krajevne skupnosti izgubile naravo samostojne lokalne skupnosti in postale del občine v teritorialnem, organizacijskem, funkcionalnem in premoženjsko-finančnem smislu. Nova občina je v veliko primerih prevzela naloge bivše krajevne skupnosti, s tem pa je bilo potrebno na

novo določiti pristojnosti in naloge teh ožjih delov (Šmidovnik 1995, 229), ki naj bi v praksi večinoma ohranili kontinuiteto iz prejšnje ureditve (Kaučič in Grad 2003, 347). V takratnem obdobju je obstajala bojazen, da bi povečana samostojnost ožjih delov vplivala na slabitev države in da se Slovenijo pred zunanjo ogroženostjo lahko ubrani le s centralizacijo oblasti (Mlinar 2000, 414). Zaradi različnih političnih interesov je šlo pri reformi za zapostavljanje funkcionalnih, finančnih in regionalnih elementov, kar je posledično vodilo do ustanovitve na eni strani velikih in na drugi strani zelo majhnih občin, centralizma namesto regionalizma in tako dalje (Vlaj 2005, 29).

Druga in tretja hipoteza sta si podobni v tem, da se obe navezujeta na pristojnosti ožjih delov občin, vendar gre pri eni za razmerje med pristojnostmi in velikostjo občine s teritorialnega vidika, pri drugi pa za razmerje med pristojnostmi in demografsko velikostjo občine. Page in Goldsmith (v Brezovšek 2005b, 70) menita, da je prav od velikosti lokalne skupnosti odvisno, kakšna bo alokacija nalog ter kakšni bodo odnosi med centralno in lokalno ravno oziroma v danem primeru med lokalno in sublokalno ravno.

Druga postavljena hipoteza, ki jo bom preverjala je:

V teritorialno večjih občinah imajo ožji deli občin višjo stopnjo avtonomije in moči v odločanju o lastnih zadevah.

Tretja hipoteza pa se glasi:

V demografsko večjih občinah imajo ožji deli občin višjo stopnjo avtonomije in moči v odločanju o lastnih zadevah.

Notranja členitev lokalnih skupnosti se razume kot organizacijski ukrep, s katerim se odločanje o lokalnih zadevah čim bolj približa občanom, prilagodi potrebam nekega teritorija in zaradi decentralizacije nalog, ki so sicer v pristojnosti občine. Naloge ožjih delov podrobneje določajo akti občine kot so statuti in odloki, poglavitne naloge pa določa tudi Zakon o lokalni samoupravi. Obseg nalog in odgovornost ožjih delov je odvisna tudi od tega ali ima ožji del status pravne osebe ali ne (Virant 1996, 157; Dolinšek Hribar 2004, 35-41).

Krepitev možnosti vplivanja znotraj lokalne samouprave čim nižjih ravni predstavlja bistven element, s katerim se uresničuje lokalno demokracijo, načelo subsidiarnosti ter višjo stopnjo identifikacije z nekim okoljem (Brezovšek in Haček 2005, 177; Bäck et al 2005, 53). Pojem (de-)centralizacije se v literaturi večinoma veže na nacionalno raven v razmerju do lokalne (Brezovnik in Oplotnik 2003, 10, 16; Burns, Hambleton in Hoggett 1994, 10), vendar ga lahko kot neko novo inovativno obliko interpretiramo tudi v smislu razmerja med občino in ožjimi deli ter tako govorimo o specifični obliki decentralizacije, o subdecentralizaciji.

2.4 METODOLOGIJA OZIROMA METODE PROUČEVANJA

V raziskavo je zajet vzorec osemdesetih slovenskih občin⁴. Pri zbiranju podatkov je bilo sicer vključenih še več občin, toda ker je bil cilj za vsako občino zbrati večino podatkov o decentralizaciji, so bile nekatere izločene iz analize. V raziskavo tako niso bile vključene občine, ki se notranje ne členijo na krajevne, vaške oziroma četrtne skupnosti⁵.

Uporabljen je multimetodski način zbiranja podatkov in informacij, ki zajema nabor dopolnjujočih se kvalitativnih in kvantitativnih raziskovalnih metod ter tehnik.

Z metodo analize sekundarnih virov so zbrani podatki in informacije iz literature. Tako sem z izbranim pristopom pridobila teoretična izhodišča o teoriji decentralizacije, načelu subsidiarnosti, lokalni demokraciji, osnovnih pojmi, ki se vežejo na lokalno samoupravo ter o stanju lokalne samouprave v Sloveniji. Omenjen raziskovalni pristop je nujen iz razloga, ker ne moremo kar na splošno govoriti o potrebi po decentralizaciji, pač pa je potrebno najprej pojasniti katere oblike obstajajo in na osnovi analize stanja

⁴ V raziskavo so bile zajete občine: Bohinj, Beltinci, Bled, Bovec, Brezovica, Brežice, Celje, Cerklje na Gorenjskem, Cerknica, Črnomelj, Divača, Dobrova – Polhov Gradec, Dobrovniki, Dolenjske Toplice, Domžale, Dornava, Gornja Radgona, Ig, Ivančna Gorica, Izola, Kamnik, Kanal ob Soči, Kidričevo, Kobarid, Kočevje, Komen, Koper, Kranj, Krško, Kungota, Laško, Lenart, Lendava, Ljubljana, Ljutomer, Logatec, Majšperk, Maribor, Medvode, Metlika, Moravče, Moravske Toplice, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ormož, Pesnica, Piran, Pivka, Podvelka, Ptuj, Puconci, Rače – Fram, Radeče, Radenci, Ravne na Koroškem, Ribnica, Rogaška Slatina, Selnica ob Dravi, Sežana, Slovenj Gradec, Slovenske Konjice, Starše, Šentilj, Šentjur pri Celju, Škofja Loka, Škofljica, Šoštanj, Tolmin, Trebnje, Tržič, Turnišče, Videm, Vipava, Vitanje, Vransko, Vrhnika, Zreče, Žalec, Žužemberk.

⁵ Kot primer občine, ki se notranje ne členi lahko navedem občino Šalovci in Mozirje. Šalovci in Mozirje predstavljata po kriteriju teritorija in prebivalstva majhno občino.

ugotoviti, kakšen tip decentralizacije na lokalni ravni bi bilo najprimerneje uvesti v Sloveniji.

Podatke sem pridobivala tudi z *metodo analize primarnih virov*. Uporabljeni so bili primarni viri iz treh nivojev, in sicer nadnacionalne, nacionalne in lokalne. Ker je Slovenija del širše integracije, je potrebno upoštevati ureditev na evropski ravni, zato je bila v raziskavo zajeta ureditev, ki izhaja iz Evropske listine lokalne samouprave. Na državni ravni je za lokalno samoupravo pomembna že Ustava Republike Slovenije in Zakon o lokalni samoupravi, ker pa so bili potrebni tudi podatki za posamezne občine, so bili le-ti analizirani iz statutov in odlokov na lokalni ravni.

Kvantitativni podatki so pridobljeni z *metodo analize uradnih statistik*. S to metodo so zajeti podatki Statističnega urada Republike Slovenije, ki zajemajo podatke o teritorialni velikosti občin in številu prebivalcev. Pri pridobivanju podatkov o številu prebivalstva in velikosti posameznih občin so uporabljeni podatki Statističnega urada Republike Slovenije za leto 2008 in leto 2009, medtem ko so občine večinoma posredovale podatke iz popisa prebivalstva leta 2002.

Ker nekateri podatki, ki se vežejo na ožje dele občin, niso javno dostopni, so uporabljeni tudi *družboslovni intervjuji*. S to raziskovalno metodo so pridobljeni tako kvalitativni kot tudi kvantitativni podatki. Pri zbiranju podatkov z intervjuji me je presenetilo dejstvo, da kar nekaj predstavnikov občin in celo direktorjev občinskih uprav ni ločilo med ožjimi deli občine in naselji, prav tako pa tudi niso poznali vzroka nastanka ožjih delov.

Korelacije med izbranimi spremenljivkami so izračunane s statističnim programom SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) in tako večina empiričnega dela izhaja iz *analize SPSS*, nekateri podatki pa so analizirani s pomočjo Excelovih tabel.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 TEORIJA DECENTRALIZACIJE

Za državo je značilno, da ima razvejano državno organizacijo. Zato pomembno je, da se na njenem ozemlju vzpostavijo tudi necentralizirane oblasti, ki se nahajajo na organizacijsko omejenem prostoru in katerih odločitve niso zavezujoče za vse državljane, pač pa le za prebivalce neke ožje skupnosti (Brezovnik 2008). Iz tega razloga se je decentralizacija v različnih oblikah pojavila v številnih državah in pojem se danes uporablja razmeroma pogosto⁶. Ker je koncept zapleten in večplasten, nanaša pa se na opis različnih pojavnih tipov, so si različne tudi razlage koncepta, načina izvajanja in tako so različne tudi posledice, ki jih prinaša proces decentralizacije (Yuliani 2011).

V zgodnjih osemdesetih letih je decentralizacija predstavljala radikalno obliko organiziranosti v povezavi z organizacijo in delovanjem javnih storitev. Danes se pojem uporablja predvsem v zvezi z lokalno ravno in reorganizacijo lokalne samouprave. Kritiki decentralizacije pravijo, da naj bi šlo za modernizacijo in razdržavljenje oziroma za tako imenovano destatizacijo države. Decentralizacija na eni strani ponuja možnosti približanja lokalnih javnih storitev in kar je pomembnejše v obravnavanem kontekstu, predstavlja možnost za krepitev lokalne demokracije. Gre za idejo približevanja procesa oblikovanja politik na čim nižjo raven ter razpršitev oblasti iz centra (Burns, Hambleton in Hoggett 1994, 4; Canel 2001, 26). Državljanom je tako dana alternativna možnost participativne demokracije, da izkoristijo svojo pravico do sodelovanja in hkrati okrepijo vključenost prebivalstva znotraj lokalne samouprave (Burns, Hambleton in Hoggett 1994, 31).

Pojem decentralizacije se tesno povezuje z omejevanjem oblasti in vertikalno ureditvijo, ki ima velik pomen tako v federativno kot tudi unitarno urejenih državah, kjer vertikalna

⁶ Decentralizacija ni pojav, ki bi bil značilen samo za evropski prostor. V Latinski Ameriki na primer je decentralizacija predstavljala bistveni del demokratizacije iz prehoda od avtokratskega režima na nov sistem, kjer volijo svoje predstavnike. V Afriki je širjenje večstrankarskega političnega sistema vzpodbudilo potrebo po odločanju na lokalni ravni. V Etiopiji je decentralizacija odraz pritiskov od spodaj, od regionalnih in etničnih skupin, ki so želele večji nadzor in sodelovanje v političnem procesu. V vzhodni Aziji se decentralizacija zdi, da je motivirana s potrebo po izboljšanju storitev za veliko populacijo in omejitev centra (Center for International Earth Science Information Network 2011).

delitev oblasti pripada lokalni samoupravi (Brezovnik 2008). Obstaja več definicij in opredelitev decentralizacije in v nadaljevanju so podane nekatere izmed njih, ki se najbolj povezujejo s tematiko magistrskega dela.

- Crook, Manor, Agawal in Ribot (v Yuliani 2011) decentralizacijo označujejo kot proces, ki navadno označuje prenos pristojnosti iz centralne ravni na nižje nivoje, kjer obstaja oziroma se vzpostavi politično-upravna in teritorialna hierarhija med vključenima ravnema oblasti.
- Sayer (v Yuliani 2011) pravi, da se izraz decentralizacija uporablja za širok razpon prenosa odločanja iz osrednje vlade ali ravni na nižje, kot so regionalne, občinske oziroma lokalne ravni.
- Morell (v Yuliani 2011) decentralizacijo pojmuje v smislu participacije. in sicer jo označuje kot pristop, s katerim se omogoči sodelovanje prebivalcev in lokalne vlade.
- Ribot (v Yuliani 2011) govori o decentralizaciji kot o preoblikovanju lokalne institucionalne infrastrukture za opravljanje nekih zadev. Po njegovem mnenju so za decentralizacijo osnovni trije elementi, in sicer: odgovornost, diskrecijska pravica in varnost.

Že iz razloga, da je decentralizacija pojav ali proces, ki se da definirati z različnih zornih kotov, je mogoče definirati tudi več tipov decentralizacije, ki imajo različne značilnosti, politične posledice in pogoje za uspeh. Kljub razlikam se kaže tudi prekrivanje in kombiniranje med posameznimi vrstami decentralizacije v določenem trenutku in zato je še posebej potreben celovit pristop (Center for International Earth Science Information Network 2011).

Prva klasifikacija, ki jo izpostavljam, obravnava na eni strani *enotirno*, na drugi strani pa *dvotirno decentralizacijo*. Enotirna oblika decentralizacije pomeni, da je isti organ pri opravljanju nekaterih zadev decentraliziran in uživa določeno stopnjo samostojnosti, pri opravljanju drugih pa centraliziran in deluje po načelu subordiniranosti ali podrejenosti v razmerju do neke hierarhično višje entitete. Na drugi strani dvotirna

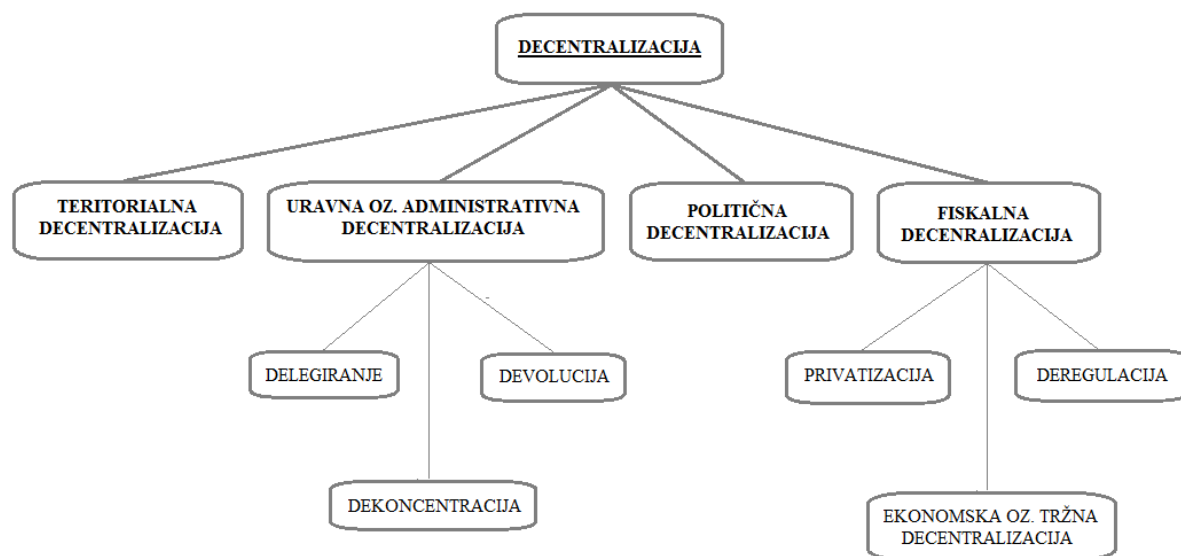
decentralizacija pomeni, da poleg lokalnih organov obstajajo še državni organi, pri čemer eni opravljajo decentralizirane zadeve, drugi pa centralizirane. V Sloveniji imamo dvotirni sistem, saj imamo poleg občin, ki predstavljajo decentralizirano obliko, tudi upravne enote, ki pa so oblika dekoncentracije v državi. Teorija sicer navaja še tretji tip decentralizacije v katerem pa centraliziranih organov sploh ni (Brezovnik in Oplotnik 2003, 16).

Razlikovati je potrebno tudi med *dejansko* in *pravno decentralizacijo*. S pojmom dejanske decentralizacije označujemo sistem, v katerem hkrati obstajajo centralni in necentralni organi. V takšnem sistemu oblasti ne izvajajo samo osrednji organi, temveč tudi tisti na nekem teritoriju sprejemajo odločitve in jih vnašajo v življenje neke ožje skupine ljudi. Necentralni organi so pravno gledano lahko v različnih odnosih v razmerju do centralnih. Torej, če imajo necentralni organi izvorno avtonomijo, potem govorimo o dejanski decentralizaciji. V nasprotnem primeru, če lokalni organi izvršujejo oblast v imenu centralnih organov in pri tem nimajo nikakršne samostojne oblasti, govorimo o pravni obliki decentralizacije. Pri tem so sicer vzpostavljeni necentralizirani organi v bistvu centralizirani oziroma predstavljajo njihovo »podaljšano roko« pri izvajanju storitev (Brezovnik 2008).

Poleg omenjene delitve lahko v literaturi najdemo tudi delitev decentralizacije na *teritorialno*, *upravno* in *politično*, obstajajo pa tudi številni članki, ki se navezujejo na *fiskalno* obliko decentralizacije. Te oblike se notranje členijo še na podoblike (glej sliko 3.1). Teritorialna oblika decentralizacije se najtesneje veže na lokalno skupnost in lokalno samoupravo, saj se je decentralizacija nasploh začela razvijati kot teritorialna. Gre torej za členitev ozemlja na dele, ki so ožji od državnega teritorija. Pri upravni decentralizaciji se upravne funkcije prenesejo iz centra na posamezne dele. Velikokrat so upravne zadeve prenesene na nižje ravni že z ustavo. Glede na stopnjo prenosa je koristno razlikovati med dekoncentracijo, delegiranjem zadev in devolucijo. Naslednja se pojavlja politična oblika decentralizacije. S to obliko decentralizacije se zagotavlja lokalno demokracijo in ustvarja možnosti za soodločanje državljanov v lastnih zadevah. V kontekstu politične decentralizacije so skupine na posameznih ravneh (centralni, mezo, lokalni) pooblaščen za odločanje v zvezi s tem, kar jih neposredno zadeva. Namen politične decentralizacije je, da imajo državljani ali njihovi izvoljeni predstavniki več moči pri javnem odločanju in vplivanju na oblikovanje ter izvajanje

politik. Zagovorniki politične decentralizacije domnevajo, da bodo takšne odločitve bolj pomembne za različne segmente družbe, nižja predstavniška telesa pa tudi bolje poznajo potrebe in želje svojih volivcev. Kot slednja se omenja fiskalna decentralizacija, ki pa pomeni razpršenost davkov in ustvarjanja prihodkov na nižjih ravneh. Za boljšo predstavo, gre za to, da lokalni organi pridobijo oziroma hranijo finančna sredstva za izpolnjevanje njihovih nalog in pristojnosti. Vse naštetе oblike decentralizacije stremijo k prenosu političnih, finančnih in upravnih funkcij s centralne ravni na lokalno. Kot rezultat se pričakuje olajšanje in zagotavljanje boljših javnih storitev za ljudi (Brezovnik in Oplotnik 2003, 19-22; Yuliani 2011; Center for International Earth Science Information Network 2011).

Slika 3.1: Oblike decentralizacije



Vir: povzeto po Center for International Earth Science Information Network 2011.

Omenili smo tri pojavne oblike upravne decentralizacije, in sicer: *dekoncentracijo*, *devolucijo* ali prenos in *delegiranje* (Yuliani 2011). Za vsako izmed njih so značilne nekatere posebnosti. Ker je v magistrski nalogi poudarek na neki novi obliki reorganizacije lokalne ravni, je smiselno predstaviti, kaj pomenijo posamezne podzvrsti upravne decentralizacije. Z razumevanjem podzvrsti je mogoče bolj konkretno

razmišljati o tipu lokalne decentralizacije, zaradi zapletenosti in kompleksnosti pojava je tudi nesmiselno posplošeno govoriti o uvedbi decentralizacije. Bolj pomembno je, da ob koncu na podlagi argumentov konkretiziram obliko decentralizacije ter predstavim, na kakšen način jo vpeljati v ožje enote občin glede na obstoječo ureditev.

Dekoncentracija je pogosto obravnavana kot najšibkejša oblika decentralizacije in se najpogosteje pojavlja v unitarnih državah. Predstavlja prvi večji trend decentralizacije, ki predstavlja prehod iz upravne na politično decentralizacijo (Center for International Earth Science Information Network 2011). Izraz vključuje:

- proces preselitve osrednjega vladanja in geografsko razpršitev vladanja v več lokalnih enot;
- administrativno decentralizacijo, torej prenos izvajanja upravnih nalog na nižje nivoje, ki navzgor odgovarjajo osrednji vladi;
- prenos upravne odgovornosti za določene naloge na nižje ravni, običajno na podlagi ozemlja (Yuliani 2011).

Devolucija ali prenos kot naslednja oblika upravne decentralizacije v večini primerov predstavlja osnovo za politično decentralizacijo (Center for International Earth Science Information Network 2011). Nanaša se na:

- prenos pravic in sredstev iz centralne na lokalne oblasti ali skupnosti;
- prenos odgovornosti upravljanja določenih funkcij na subnacionalni ravni, ki so v veliki meri izven neposrednega nadzora centralne države;
- eno od oblik upravne decentralizacije, s katero se prenese posebna pooblastila odločanja iz ene stopnje na drugo (Yuliani 2011).

Delegacija ali delegiranje predstavlja najboljše obliko decentralizacije. Gre za prenos odločanja in upravljanja javnih funkcij na pol-avtonomne organizacije, ki niso pod popolnim nadzorom višje instance, vendar ji končno le odgovarjajo. Ne glede na to imajo takšne organizacije ponavadi veliko diskrecijo pri odločanju (Center for International Earth Science Information Network 2011).

Delegiranje se nanaša na:

- prenos vodstvene odgovornosti za določene funkcije v druge javne organizacije, bodisi pokrajinske, lokalne ali paradržavne agencije;
- eno od oblik upravne decentralizacije, kjer gre za prenos nalog in pooblastil na polavtonomne osebe, ki pa niso pod popolnim nadzorom osrednje oblasti (Yuliani 2011).

Kot pri vseh ostalih pojavih in procesih, lahko najdemo tako pozitivne kot tudi negativne posledice, ki jih prinaša katera koli od oblik decentralizacije. Pod ustreznimi pogoji lahko vse naštetе oblike igrajo pomembno vlogo pri razširitvi sodelovanja znotraj procesa odločanja in drugih družbenih dejavnostih. Tako se lahko z decentralizacijo ublaži učinek tako imenovanih »ozkih grl« v procesu odločanja, ki ga povzroča centraliziran način organizacije. Pomaga tudi zmanjšati zapletene birokratske postopke in povečati stopnjo odzivnosti, saj gre za geografsko osredotočenost opravljanja storitev na nekem ožjem območju. In končno lahko decentralizacija vpliva tudi na oblikovanje bolj kreativnih, inovativnih in odzivnih programov (Center for International Earth Science Information Network 2011). Odzivnost se v takšnem primeru premakne na raven, kjer so potrebe prebivalstva najbolj občutne, prav tako pa to najbližje prebivalstvo najbolj ve, kako rešiti probleme oziroma zadovoljiti svoje potrebe. Decentralizacija je dejansko lahko učinkovita, vendar je pri tem potrebno resno pristopiti k spreminjanju obstoječih struktur moči za izboljšanje stopnje sodelovanja tistih, ki so bili doslej prikrajšani ali brez te pravice v političnem procesu (Bardhan 2002, 202).

Poleg poudarjanja pozitivnih doprinosov decentralizacije pa ne smemo spregledati negativnih plati, ki jih prinaša. Nekateri pojmujejo logiko decentralizacije kot »igro z ničelno vsoto«. To pomeni, da eni določeno stvar ali pristojnost dobijo, drugi pa izgubijo. Takšno dojemanje vodi do negativne konotacije procesa decentralizacije, saj naj bi to imelo za posledico slabitev in izgubo centra (Mlinar 2000, 415). Ni nujno, da bo uvedba decentralizacije vedno učinkovita, saj so lahko na nekaterih območjih države lokalne zmogljivosti prešibke in zato so storitve manj uspešne in učinkovite (Center for International Earth Science Information Network 2011).

Zaradi prenosa moči je v procesu decentralizacije potrebno jasno opredeliti, katere pristojnosti ima posamezna raven, poleg tega pa se mora težiti k doseganju večje kakovosti in učinkovitosti javnih služb (Vlaj 2004, 263). Pa vendar obstaja zelo malo dokazov, da bi preprost prenos pristojnosti iz ene stopnje oblasti v drugo samo po sebi proizvedlo bolj odzivne in učinkovite storitve. Prav iz tega razloga se prenos ne sme ustaviti, če karikiram, na vratih mestne hiše, pač pa je pristojnosti potrebno prenašati še nižje in znotraj lokalne skupnosti v smeri navzdol doseči okrepitev vloge posameznikov ali državljanov. Povedano z drugimi besedami, pomembno je okrepiti najprej posameznikovo moč, da se bo okrepila kolektivna (Powell 2004).

3.2 SUBDECENTRALIZACIJA

Kot je bilo povedano v začetnem delu teoretičnega poglavja, gre pri procesu decentralizacije v osnovi za prenos nalog od centralnih organov na nižje ravni. Praviloma se prenos izvede na samoupravne teritorialne skupnosti (Šmidovnik v Vlaj 2004, 94), vendar lahko enako logiko razmišljanja prenesemo tudi na lokalno raven v razmerju do sublokalne, kjer ožje enote nimajo statusa samoupravne osebe.

Ker se tematika magistrske naloge veže na občine, literatura kot eno izmed specifičnih oblik omenja decentralizacijo občinske uprave. Ta oblika se sicer v praksi držav pojavlja razmeroma redko, kjer pa se, je to večinoma v velikih mestih. Pri tem obstaja razdelitev občinskega ozemlja v več upravnih okrožij (Vlaj 2004, 243). Ne glede na obstoječe oblike decentralizacije pa lahko razmišljamo tudi o drugih možnih alternativah, saj nekateri avtorji (Drozdek Djurić in Bojnec 2010, 39) pravijo, da gre pri decentralizaciji lokalne samouprave za dinamičen proces, odvisen od ureditve posamezne države in družbe v njej ter zato je vseskozi potrebno iskati nove možnosti za bolj učinkovito izvajanje nalog na lokalni ravni. Prav tako kot na nacionalni ravni, bi tudi na lokalni ravni bila stopnja decentralizacije v posameznih občinah odvisna od njenih geografskih, družbenih in drugih značilnosti ter od tega ali je ožjemu delu podeljen status pravne osebe ali ne.

Moja ideja o subdecentralizaciji je nadgradnja ideje Vilme Milunovič (2009, 174), ki pravi:

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.

Takšno razmišljanje lahko gre še dlje, na nižje ravni lokalne samouprave, kljub temu, da ožji deli ne predstavljajo oblasti. Kot kompromis temu dejstvu pa predstavljajo stopnjo, kjer so organizirane skupnosti, ki so še bližje ljudem. Takšno obliko decentralizacije bi imenovali lokalna decentralizacija. Podobna ideja se je pojavila že na Švedskem, in sicer v obliki sublokalne politične decentralizacije, ki pa se zaradi ustanavljanja posebnih odborov na ravni sosesk ni obdržala dolgo (Bäck et al 2005, 19).

V tem kontekstu je smiselno omeniti tudi *novi lokalizem*, ki predstavlja koncept, s katerim se pojasnjuje spremembe na lokalni ravni. Globalni razvoj je pripeljal do situacije, kjer se pri javnih zadevah v vedno večji meri krepi udeležba manjših skupin, ki se ukvarjajo z bližnjimi zadevami. Vse bolj se uveljavlja udeležba v skupinah manjšega obsega, ki se ukvarjajo z bolj specifičnimi in zadevami, ki so jim blizu (Brezovšek 2009b, 35). Čeprav bi zaradi izraza »novi« pričakovali nek nov koncept, se ta izraz uporablja že nekaj časa. Kot že rečeno se je pojem razvil v času globalizacije, ponovno pa se je pojavil na prelomu tisočletja. Kljub istemu poimenovanju v obeh obdobjih se zdi, da se je njegov pomen nekoliko spremenil, saj se vedno bolj poudarja potreba po odprtem in prilagodljivem lokalnem upravljanju. Nekateri pravijo, da novi lokalizem prinaša živahnost in svežino v lokalno upravljanje, saj naj bi se zadovoljevalo različne potrebe in naloge v partnerskem razmerju s centrom. Novi lokalizem naj bi pomembno prispeval tudi k sodelovanju prebivalcev (ne samo svetnikov oziroma predstavnikov skupnosti), visoko stopnjo tako vertikalnega kot tudi horizontalnega povezovanja ter korenite spremembe delovanja na lokalni ravni v smeri bolj raznolikega, decentraliziranega in fleksibilnega sistema upravljanja. Naloge naj bi se na lokalno raven prenesle zato, ker lahko lokalna oblast nekatere naloge izvede bolje kot centralna, s tem pa se stopa tudi v bolj zrel odnos med centralno in lokalnimi oblastmi,

ki temelji na zaupanju in boljšem medsebojnem razumevanju, prenosom moči in odgovornosti za lokalne nosilce odločitev (Powell 2004).

Pierre (v Brezovšek 2009a, 13) govori o posebni obliki, in sicer o lokalnem upravljanju (*local governance*), ki bi ga prav tako lahko prenesli na sublokalno raven. Gre za fleksibilen vzorec javnega sprejemanja odločitev, saj naj bi se javne odločitve odvijale v dolgoročnih odnosih med posamezniki na različnih položajih in na različnih ravneh. Za koncept subdecentralizacije je pomemben način razmišljanja, da bi se v proces odločanja vključile nižje lokalne ravni oziroma, da bi se le-tem še bolj okrepila njihova moč. Model lokalnega upravljanja se nanaša na sposobnosti, ki jih ima lokalni sistem za koordinacijo politik in na reševanje zapletenih javnih problemov. Tovrstne probleme lahko interpretiramo v smislu, da gre za primere, ki se vežejo samo na določen del občine in bi se o rešitvah odločalo že na nižjih ravneh. Za takšno obliko organizacije je značilna (1) soodvisnost izmenjave virov, kot so na primer finančna sredstva s centralne občinske ravni, (2) ustrezna pravila igre, torej natančno določene pristojnosti in odgovornosti posameznih ravni ter (3) znatna avtonomija na nacionalnem nivoju od države, na lokalnem nivoju pa od občine. To prinaša bolj decentralizirano strukturo, nove oblike sodelovanja ljudi pri odločanju in decentralizacijo osrednje občinske oblasti. Avtonomija pomeni svobodo pred poseganjem centralne oblasti in pravico storiti nekaj pri reševanju lokalnih problemov. Če pretvorimo to idejo na lokalno raven, lahko rečemo, da gre za omejitev občinske oblasti in pravico do samostojnega reševanja lokalnih problemov na še nižjih ravneh (povzeto po Brezovšek 2009a, 13).

3.3 NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Subsidiarnost predstavlja sodobno idejo, vendar je zametke mogoče zaznati že v antiki z Aristotelom in izpostavljanjem pomena posameznika. Danes se načelo v veliki meri uporablja kot sredstvo za zamejitev centraliziranih odločitev. Pojem se je v novejšem času pojavil v Maastritskem sporazumu o Evropski uniji. V ospredju je ideja, da se zadeve prenese v odločanje na čim nižje ravni oziroma, da višja raven opravlja le tiste naloge, ki jih nižja iz takšnih ali drugačnih razlogov sama ni zmožna. Z drugimi besedami bi lahko rekli, da se politična oblast vmešava le v tolikšnem obsegu, ko družba in njeni konstitutivni elementi niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. S tem

se povezuje tudi načelo nevmešavanja državne oblasti v delo nižjih ravni oblasti in načelo omejitve oblasti (Vlaj 2004, 25-27; Brezovnik 2008).

Načelo subsidiarnosti nakazuje trend, ki nima normativne narave, saj državam prepušča odprte roke pri uporabi tega načela. Konkretna uporaba načela subsidiarnosti tudi ni mogoče predpisati, saj se pogoji uporabe načela razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja. Gre nekako za vertikalno delitev oblasti oziroma javnih zadev na državne, regionalne in lokalne oblasti (Brezovnik in Oplotnik 2003, 15), pri čemer bi lahko upoštevali še nižjo sublokalno raven.

Predstavlja splošno načelo institucionalne organizacije, ki stremi k dajanju prednosti bazi pred vrhom (Brezovnik 2008). Tako za razliko od centralistične ureditve, ki poteka v smeri »od zgoraj navzdol« ali *top down*, se skozi načelo subsidiarnosti v ospredje postavlja način delovanja v nasprotni smeri, in sicer »od spodaj navzgor« ali *bottom up* (Mlinar 2000, 415). Gre za prenos ali alokacijo nalog tako, da proces teče od spodaj k vrhu (Brezovšek 1994, 209).

Subsidiarnosti lahko pripišemo dva pomena, ki izhajata iz latinske besede *subsidium*. Ena razlaga gre v smeri pomoči od bolj zaokroženih skupin k manjšim skupinam, druga pa v smeri, da je pri alokaciji funkcij potrebo začeti pri manjši skupini ali posameznikih. Z vsebino tega magistrskega dela se bolj sklada drugo pojmovanje, ki se predvsem uporablja v evropskih teorijah države. Ta ideja izhaja iz tega, da naj bi večja skupina prevzela le tiste probleme oziroma zadeve, ki presegajo možnosti neke ožje skupine. Pa vendar ne smemo zanemarjati razlage v smislu pomoči nižjim ravnem oblasti. Pri tem gre za vprašanje, ali ima država dolžnost, da se vmešava, saj gre za pomoč, ki krepi in daje pravico do avtonomije (Brezovšek 1994, 209; Brezovnik 2008).

Vertikalna oblika delitve oblasti⁷ ima velik pomen v meddržavnih oblikah, kamor lahko prištevamo tudi Evropsko unijo, ki kot načelo vertikalne oblasti poudarja prav načelo subsidiarnosti (Brezovnik 2008). Načelo subsidiarnosti je po mednarodnem pravu temeljno pri evropskem združevanju. Ima filozofski, pravni, institucionalni in upravno-organizacijski pomen. V kontekstu razdelitve pristojnosti, v smislu urejanja in odločanja

⁷ Poleg vertikalne oblasti, ki zajema različne nivoje (npr. nacionalni, regionalni, lokalni nivo), poznamo še horizontalno obliko. Pri tej obliki gre za ločitev med zakonodajno, sodno in izvršno vejo oblasti.

o zadevah javnega pomena ter sredstvih za uresničevanje, sta pomembna predvsem slednja dva pomena, institucionalni in pa upravno-organizacijski (Vlaj 2005, 26).

Kako najbolje uresničiti načelo subsidiarnosti na nacionalnem nivoju je vprašanje, ki se poraja zaradi smernic, ki nam jih postavlja Evropska unija. Maastritska pogodba Evropsko unijo opisuje kot zvezo, v kateri se odločitve sprejemajo kar se da blizu ljudem oziroma državljanom (Vlaj 2005, 27). Slovenija je proces odločanja bliže državljanom prenesla le z možnostjo ustanavljanja majhnih občin (Mlinar 2000, 416), ki pa se zdijo glede na današnji trend vse pogostejših partnerstev premajhne, nezadostne, po vrhu vsega pa so številne občine brez nekaterih zakonsko opredeljenih zahtev za njihov obstoj.

Ena izmed oblik uresničevanja načela subsidiarnosti je institut lokalne samouprave in znotraj nje ustanovljeni ožji deli, saj že sama Evropska listina lokalne samouprave (Ur. l. RS 57/1996) teži k prenosu odločanja na čim nižje ravni. Ideja je obstajala že v bivšem komunalnem sistemu, v katerem so bile znotraj takratnih komun organizirane krajevne skupnosti, katerih vlogo lahko pripišemo današnjim krajevnim, vaškim, četrtnim oziroma mestnim skupnostim.

3.4 LOKALNA DEMOKRACIJA

V zadnjem času večkrat slišimo razprave na temo demokratičnega deficita tako v Sloveniji kot tudi na nadnacionalnem, evropskem nivoju. V zvezi z aktiviranjem državljanov na nekem ožjem lokalnem teritoriju (npr. krajevna skupnost) bi lahko govorili o ad hoc participaciji prebivalstva na neposreden način in ne preko izvoljenih predstavnikov oziroma njihovih predstavniških teles. Če bi bila ožjim enotam v občinah dana večja stopnja samostojnega delovanja, bi prebivalci imeli že v osnovi več možnosti participativne demokracije z vplivanjem na svoje predstavnike, ti pa bi potem sprejemali dokončne odločitve, ki zadevajo območje ožjih teritorialnih skupnosti.

Vlaj (2004, 110-111) pravi, da je prav nizka stopnja udeležbe lokalnega prebivalstva v demokratičnem procesu tista, ki vzbuja skrb in vpliva na delovanje lokalne demokracije. Vzpodbujanje sodelovanja občanov na najnižjih ravneh je pomembno zato, ker obstaja prepričanje, da državljani sodelujejo, če se jim to splača in če s tem dosežejo nek cilj.

Zato je na nižjem lokalnem nivoju to še posebej pomembno, saj bi prebivalci teh skupnosti odločali o zadevah, ki se jih neposredno dotikajo, odločitve pa bi jih zadevale v vsakdanjem okolju. Možnost sodelovanja občanov in neposrednega odločanja o lastnih zadevah vpliva na povečanje zanimanja državljanov za sodelovanje, hkrati pa se krepi učinkovitost lokalne samouprave. In še več, pravica sodelovati in posameznikova motiviranost za to, da je vključen v proces, pozitivno vpliva tudi na percepcijo pomena državljanstva in na občutek biti del političnega sistema, zmanjšuje se razkorak med vladajočimi in vladanimi ter ustvarja pogoje za vplivanje na odločitve (Bäck et al 2005, 53; Brezovšek 2009a, 17).

Po Listini o lokalni samoupravi predstavlja pravica do lokalne samouprave eno izmed bistvenih demokratičnih načel v državah, ki so članice Sveta Evrope. To pomeni, da naj bi prebivalci lokalnih skupnosti imeli pravico odločati o nekaterih zadevah javnega pomena. Sodelovanje državljanov je še posebej izrazito na Bavarskem, v Švici in v Združenih državah Amerike. Državljan evropskih držav ne sodelujejo dejavno v lokalnem javnem življenju, obstaja pa praksa, da se vse več zadev prenaša na lokalno in regionalno raven, s čemer se odločitve prenesejo bliže državljanom (Vlaj 2004, 114, 241).

V teoriji obstaja teza, da velike občine negativno vplivajo na sodelovanje državljanov pri upravljanju lokalnih javnih zadev in hkrati negativno učinkujejo na lokalno demokracijo v občini (Vlaj 2004, 244). Na tem mestu se nam pojavi vprašanje, kaj pa v Sloveniji, kjer so občine razmeroma majhne? Večina državljanov ostaja nezainteresirana za sodelovanje, kar je lahko posledica njihove nemoči. Kljub obstoju demokratično izvoljenega lokalnega telesa, se ne sme zanemarjati pravice do neposrednega odločanja, ki predstavlja eno izmed temeljnih prvin lokalne samouprave. In prav pri nas se dogaja, da je pravica do neposrednega odločanja na lokalni ravni omejena (Vlaj 2004, 111). S tem, ko bi na ožje dele občin bila prenesena večja stopnja moči, bi se zmanjšala vrzel med občani in lokalnim predstavniškim telesom. Čeprav občine predstavljajo nižjo raven, so nekatere še vedno preveč oddaljene od ljudi. Prebivalci bi imeli v večji meri možnost sodelovati s predstavniškim telesom ožjega dela občin, ki pa zaradi svoje sedanje nemoči pri odločanju morebiti sploh ne motivira prebivalcev, da bi sodelovali pri vprašanjih, kako urediti lokalne zadeve.

Lavtar (2007, 50) navaja, da je umestitev ožjih delov občine v sistem lokalne samouprave, z vidika sodelovanja državljanov, mogoča v treh smereh. Kot prvo jih je potrebno opazovati z zornega kota, da bi prebivalci teh ožjih skupnosti v večji meri vplivali na izvajanje javnih storitev na tem območju. S prenosom nalog bi dobili ti deli odločilnejši vpliv na izvajanje storitev, prav tako pa bi se povečala njihova stopnja avtonomije in moči. Kot drugo pa je ožje dele mogoče opredeliti tudi kot posvetovalna telesa občinskih organov. Pri tem lahko gre za obravnavo problematik, ki se vežejo na ožji del občine, in sicer, predno se na ravni občine sprejme dokončna odločitev. Problem, ki se pri tem pojavlja je, da stališča ožjih delov za občinske organe niso zavezujoča in lahko sprejemajo odločitve tudi proti volji ožjih enot. Kot tretjič pa so znotraj ožjih delov kot posebna oblika neposredne demokracije oblikovani zbori občanov.

Na nadnacionalni ravni je Odbor ministrov Sveta Evrope pripravil priporočilo za države članice, ki bi pomagalo oblikovati politiko spodbujanja državljanov, da bi le-ti v večji meri sodelovali pri lokalnem javnem življenju (Vlaj 2004, 245-246). Ker na ravni slovenskih občin že obstajajo občinski sveti in na ravni ožjih delov izvoljeni predstavniki, bi bila primerna oblika sodelovanja in odločanja občanov znotraj ožjih delov tudi participativna demokracija. Ta oblika demokracije je tudi najlažje uresničljiva na ravni lokalne skupnosti, saj gre za odločanje prebivalcev o zadevah, ki so jim najbližje, s katerimi so najboljše seznanjeni ter vedo, kako bi si jih želeli urediti, saj jih neposredno zadevajo (Brezovšek 2005a, 11).

Ožji deli občin lahko pripomorejo k učinkovitejšemu izražanju demokracije ne samo na lokalni, pač pa tudi na širši, nacionalni ravni. Ker bi v primeru ožjih lokalnih skupnosti šlo za nevolilno participacijo, bi to vplivalo tudi na prerazporeditev moči znotraj občine (Brezovšek in Haček v Lavtar 2007, 50). Nevolilna participacija bi predstavljala prvo instanco, kot sinteza mnenj pa bi bila končna odločitev sprejeta na drugi, ki bi jo sestavljali demokratično izvoljeni predstavniki ožjih enot občin.

3.5 LOKALNA SKUPNOST VS. LOKALNA SAMOUPRAVA

Pojmi lokalna skupnost, lokalna samouprava in občina se večkrat uporabljajo kot sinonimi za označevanje neke družbene skupine. Nedosledna uporaba pojmov je rezultat podobnosti in prepleta pomenov, saj je razlika med njimi navadno zelo minimalna, v nekaterih primerih pa lahko omenjeni pojmi označujejo eno in isto družbeno oziroma teritorialno skupino. Za boljše razumevanje in uporabo pojmov v nadaljevanju podajam posamezne opredelitve, kaj označujejo oziroma kakšne so razlike med njimi.

3.5.1 LOKALNA SKUPNOST

S pojmom lokalna skupnost teorija označuje skupnost ljudi na nekem teritoriju, ki svoje potrebe zadovoljuje s skupnimi dejavnostmi, s čemer je na določenem območju vzpostavljeno tesnejše sodelovanje in povezanost med tam prebivajočimi ljudmi (Grafenauer 2000, 15).

Vlaj (2004, 15) navaja naslednje značilnosti lokalne skupnosti:

1. ozemlje,
2. prebivalstvo na tem ozemlju,
3. potrebe tega prebivalstva,
4. interesi,
5. dejavnosti za zadovoljevanje potreb ter
6. zavest ljudi o skupnosti.

Takšne oblike skupnosti ne vzpostavijo norme, pač pa nastanejo v nekem obdobju skupnega delovanja ljudi na določenem teritoriju (Vlaj 2004, 181). Gre za sociološko obarvan pojem, saj daje poudarek skupnosti ljudi ali nekemu ožjemu delu družbe. Tako koncept skupnosti pogosto izraža skupne interese, solidarnost, integracijo oziroma medsebojno povezanost in konsenz (Burns, Hambleton in Hoggett 1994, 224).

Obseg lokalnih skupnosti se med seboj razlikuje tako po številu prebivalstva kot tudi po ozemlju. Obsegajo lahko le posamezna naselja ali celo velika mesta, skupno pa jim je to, da imajo manjše razsežnosti kot država. Nastale naj bi z zgodovinskim razvojem

zaradi zadovoljevanja skupnih potreb, ki so na primer na ruralnem območju drugačne od tistih v mestih (Vlaj 2004, 15-16). Glede na obseg se v literaturi omenja delitev na *ožje* in *širše* lokalne skupnosti. Ožje se navadno imenujejo občine, širše pa pokrajine, regije, grofije, okraji in podobno (Kaučič in Grad 2003, 326). Eno izmed dihotomij predstavlja tudi delitev na *podeželske* in *mestne* skupnosti, ki je utemeljena na značilnostih življenja, prevladujoči aktivnosti in po načinu ter gostoti naselitve. Danes ta delitev skorajda ni več v uporabi, saj se meja med eno in drugo obliko lokalne skupnosti počasi briše (Vlaj 2004).

Prebivalci lokalne skupnosti zadovoljujejo potrebe, vezane na življenje v takšni skupnosti. To predstavlja potrebe, ki jih ni mogoče zadovoljevati niti na individualni ravni posameznika, niti na območju celotne države, pač pa le na skupen način znotraj neke lokalne skupnosti (Kaučič in Grad 2003, 325).

3.5.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Drugi pojem, ki se velikokrat uporablja v napačnem kontekstu in ga je potrebno razjasniti, je lokalna samouprava. V ureditvah, kjer je lokalna samouprava že ustavna kategorija, naj bi šlo za specifično obliko vertikalne delitve oblasti. Pri tem se v ospredje postavlja avtonomijo lokalne samouprave in izpolnitev minimalnih zahtev, potrebnih za avtonomijo. Te zahteve so: (1) pravna osebnost, (2) pravica do lastnine in pristojnost ter (3) upravičenje za izvrševanje javnih nalog na lokalni ravni. Avtonomijo moderne ustavne ureditve utrjujejo že z ustavo, kar zagotavlja učinkovito varstvo lokalne samouprave (Brezovnik 2008).

Pri lokalni skupnosti smo omenili, da prebivalci sami upravljajo z lokalnimi zadevami, če pa neka skupnost upravlja zadeve še na podlagi posebnega pravnega položaja, potem govorimo o lokalni samoupravi. Poseben pravni položaj, ki ga uživa lokalna samouprava, ji v razmerju do države daje določeno stopnjo avtonomije, samostojnosti in neodvisnosti. Tak položaj je lokalni samoupravi s strani države priznan z zakonom, ponekod pa tudi že z ustavo kot najvišjim hierarhičnim pravnim aktom v državi (Kaučič in Grad 2003, 326).

Po prepričanju Sveta Evrope lokalna samouprava predstavlja enega od temeljev sodobne demokracije. Ker si želijo vzpostaviti čim bolj enotne standarde, je bila v ta namen leta 1985 sprejeta posebna Evropska listina lokalne samouprave (Kaučič in Grad 2003, 327).

Listina podaja naslednjo definicijo:

Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (Ur. l. RS 57/1996).

Koncept lokalne samouprave je moč razumeti kot posebno obliko avtonomije v razmerju do države. Za razliko od lokalne skupnosti, ki predstavlja družbeni pojav, gre v primeru lokalne samouprave za normativno institucijo, za katero so značilne nekatere prvine oziroma elementi. Prva je tako imenovana *teritorialna prvina* kar pomeni, da ima lokalna samouprava lastno delovno področje na nekem območju, ki je ožje od državnega. Naslednja je *funkcionalna prvina*, ki se navezuje na delovno področje. Tretja prvina je *materialno-finančna*, torej, da ima lokalna samouprava lastna sredstva za opravljanje nalog, in nenazadnje je prisotna še *pravna prvina*, kar pomeni biti pravna oseba (Vlaj 2004, 13,17). Kaučič in Grad (2003, 327) dodajata še *organizacijski element*, ki zajema neposredno opravljanje nalog ali preko svojih organov. Po njenem mnenju pa je k naštetim prvinam oziroma elementom potrebno prišteti tudi *lokalno zavest*. Ta je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave in se kaže v občutku pripadnosti, medsebojne solidarnosti ter v tem, da v lokalni samoupravi posamezniki vidijo možnost javne uveljavitve. Iz tega razloga je tudi pomembno, da se prebivalcem dodeli to možnost ali pravico.

Djordjevič (v Brezovnik in Oplotnik 2003, 26) opredeljuje pogoje, ki so potrebni za obstoj lokalne samouprave. Kot prvo omenja pravico lokalnega prebivalstva, da voli svoja predstavniška telesa. Ta so pristojna, da odločajo neposredno ali preko izvršilnih organov. Drugi pogoj je, da imajo predstavniška telesa stvarno in krajevno pristojnost, tretji pogoj pa so pristojnosti lokalnih organov, s katerimi se lahko vpliva na življenje in razvoj neke lokalne skupnosti.

3.5.3 OBČINA

Eno izmed oblik oziroma temeljno obliko lokalne samouprave predstavlja občina. V občini se pojavljajo skupne potrebe na najnižji elementarni ravni, kjer se splete mreža medsebojnih odnosov med prebivalci in kjer obstaja zavest o pripadnosti tej najožji teritorialni skupnosti (Virant 2002, 164).

Občino v 139. členu opredeljuje že Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991), ki pravi, da je občina samoupravna lokalna skupnost, ki obsega eno ali več naselij, povezanih s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Ustanovi se z zakonom in prej opravljenim referendumom, s katerim se ugotovi volja oziroma interes prebivalcev.

Šmidovnik (1995) navaja tri sestavine občine in to so:

1. ozemlje,
2. prebivalstvo in
3. samostojno urejanje lastnih zadev.

Opravljajo predvsem lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z zakonom ali s splošnim aktom občine in se nanašajo na prebivalce občine. Obstaja tudi možnost, da država po predhodnem soglasju nanje z zakonom prenese opravljanje nalog, ki so sicer v državni pristojnosti. V tem primeru morajo biti s strani države zagotovljena tudi potrebna finančna sredstva. Praviloma so to naloge s področja urejanja prostora, turizma, kmetijstva, drobnega gospodarstva in podobno (Vlaj 2004, 203-204). Tako se naloge občin delijo na izvirne in prenesene.

3.5.3.1 Velikost občine

Vprašanja, ki se vežejo na velikost občine, že vrsto let predstavljajo polemične razprave. Na eni strani so zagovorniki, ki težijo k oblikovanju čim manjših občin, saj naj bi po njihovem mnenju bile to skupnosti ljudi, ki jih veže nek skupen občutek po pripadnosti in medsebojne povezanosti, hkrati pa zadovoljevanje skupnih potreb. Na nasprotni strani so zagovorniki večjih občin, ki pa izhajajo iz stališča, da so majhne občine nezadostne in nimajo dovolj finančnih ter drugih sredstev, da bi lahko

zadovoljevale svoje potrebe. Tako sta se oblikovala dva nasprotna si pristopa zagovarjanja pomena velikosti občin (Swianiewicz v Brezovšek 2005b, 76):

1. komunitarizem ali pristop lokalne skupnosti – poudarja predstavniško vlogo lokalne oblasti in vodi k svobodi fragmentacije,
2. liberalno stališče – poudarja učinkovitost izvajanja javnih služb in teži k vzpostavitvi ter oblikovanju večjih enot lokalne samouprave.

V obdobju osamosvojitve in z reformo slovenske lokalne samouprave smo se pri nas oddaljili od trenda Zahodne Evrope. Če se ozremo na zgoraj omenjena pristopa, se v tem delu Evrope bolj nagibajo k liberalnemu stališču, saj naj bi se teritorialne velikosti občin povečevale, s tem pa bi se zmanjšalo tudi števil le-teh (Mlinar 2000, 417).

Na velikost občine vplivajo številni dejavniki: zgodovinski, ekonomski, politični, geografski, tehnološki, ideološki in še bi lahko naštevali. Velikost občine predstavlja relativni pojem, ki se spreminja v času in prostoru, odvisno od države do države. Velikost lahko opišemo z vsaj dvema meriloma. Na eni strani je to teritorialni obseg oziroma velikost ozemlja, na drugi strani pa je število prebivalcev v občini. Čeprav lahko velikost opišemo z upoštevanjem obeh od meril, se v praksi velikost najpogosteje nanaša na število prebivalcev. Slovenija se uvršča med obe skrajnosti, med teritorialno razdrobljenostjo, ki je značilna za Češko ter med teritorialno velike občine, ki so značilne predvsem za Bolgarijo in Poljsko (Brezovšek 2005b, 70). Navedeni primeri teritorialne velikosti občin se nahajajo na območju postkomunističnega bloka. Tako bi zaradi podobnih zgodovinskih okoliščin lahko pričakovali, da bodo te države imele podobno ureditev na ravni lokalne samouprave. Razlike so očitno odraz drugih pomembnejših dejavnikov, ki so vplivali na nastanek.

Kot je že bilo omenjeno je velikost občine relativen pojem, ki se razlikuje od države od države. Izbrana občina je lahko v eni državi označena kot velika, v drugi državi pa je lahko po istem merilu uvrščena med manjše občine. Tako ne moremo govoriti o obstoju neke univerzalne klasifikacije o tem, kaj so velike, srednje velike in kaj majhne občine in ki bi jo lahko uporabili v vseh državah. V tem poglavju navajam klasifikacijo, ki jo je

na podlagi podatkov o slovenskih občinah izdelal Statistični urad Republike Slovenije in ki je primerna za uporabo na slovenskem primeru (glej tabelo 3.1).

Tabela 3.1: Teritorialna klasifikacija velikosti občin

| TIP OBČINE | KRITERIJ |
|-----------------------|--|
| MAJHNE OBČINE | do 80,0 km ² |
| SREDNJE VELIKE OBČINE | od 80,1 km ² do 180,0 km ² |
| VELIKE OBČINE | nad 180,0 km ² oziroma 180,1 km ² in več |

Vir: Milenković 2007, 8.

Za število prebivalstva kot drugo merilo velikosti navajam klasifikacijo, ki se podobno kot teritorialna, prav tako členi na majhne, srednje velike in velike občine (glej tabelo 3.2). Podobno klasifikacijo sem izbrala zato, da mi bo služila kot osnova v empiričnem delu, kjer bo tudi primerljivost podatkov lažja, če bo v obeh primerih uporabljena klasifikacija, ki se deli na tri tipe občin.

Tabela 3.2: Teritorialna klasifikacija velikosti občin

| TIP OBČINE | KRITERIJ |
|-----------------------|--------------------------------|
| MAJHNE OBČINE | do 5.000 prebivalcev |
| SREDNJE VELIKE OBČINE | od 5.001 do 20.000 prebivalcev |
| VELIKE OBČINE | nad 20.000 prebivalcev |

Vir: Drozdek Djurić in Bojnec 2010,68.

3.5.3.2 Notranja členitev na ožje dele

Leta 1993 so strokovnjaki iz Sveta Evrope predlagali notranjo členitev občin. Tak način organizacije občinskega teritorija bi povečal stopnjo sodelovanja državljanov, saj so možnosti sodelovanja odvisne od velikosti. Obstaja namreč povezava, da kolikor se velikost zmanjšuje, toliko bolj se povečujejo možnosti državljanov za razvoj participativne demokracije (Brezovšek in Haček 2005, 178).

Notranja teritorialna oziroma demografska delitev občin je praviloma v rokah lokalne skupnosti, da se sama odloči ali se bo notranje členila na ožje skupnosti ter koliko in kako velike notranje dele bo imela. Kot izjemo lahko omenim Turčijo, kjer so notranje členitve določene že v zakonskem aktu, deloma pa so to predpisali tudi v Franciji in na Bavarskem (Vlaj 2004, 242).

Pri oblikovanju ožjih delov se mora upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne in kulturne značilnosti okolja v katerem nastajajo. Pobuda za ustanovitev je lahko podana s strani zbora krajanov ali pa s strani določenega števila prebivalcev, ki živijo na teritoriju ožjega dela. Pred ustanovitvijo mora svet na zborih krajanov ali pa z referendumom ugotoviti, če je le to v interesu prebivalcev (Kaučič in Grad 2003, 347).

Soseska oziroma neka ožja skupnost oblikovana znotraj občinskega ozemlja predstavlja eno najpomembnejših značilnosti občinske organiziranosti (Vlaj 2004, 242). Ker predstavlja tako pomembno entiteto, ji je v skladu s tem potrebno zagotoviti določeno stopnjo avtonomije pri odločanju in urejanju lastnih zadev. Prav tako se notranja členitev razume kot organizacijski ukrep, s katerim se odločanje o lokalnih zadevah čim bolj približa občanom, prilagodi krajevnim potrebam in zaradi decentralizacije nalog, ki so sicer v pristojnosti občine. Naloge ožjih delov prav tako podrobneje določajo statuti, sklepi in odloki občine, poglavitne naloge pa določa že Zakon o lokalni samoupravi. Obseg nalog in odgovornost ožjih delov sta odvisna tudi od tega ali ima ožji del status pravne osebe ali ne (Virant 1996, 157; Dolinšek Hribar 2004, 35-41). Poglavitne naloge so praviloma prenesene iz občine na ožje dele, nanašajo pa se predvsem na lokalne javne službe, vzdrževanje javnih cest in javnih površin, upravljanje premoženja, ki je namenjeno krajevnemu prebivalstvu, pospeševanje kulture in drugih društvenih dejavnosti (Lavtar 2007, 53). Prenos odločanja znotraj lokalne samouprave na čim nižje ravni predstavlja bistven element, s katerim se uresničuje lokalno demokracijo (Brezovšek in Haček 2005, 177).

3.6 POLOŽAJ OBČIN IN NJIHOVIH OŽJIH DELOV V SLOVENIJI

3.6.1 PREOBLIKOVANJE STATUSA OBČINE

Primerjava ureditve na lokalni ravni danes in v času komunalnega sistema kaže, da danes v Sloveniji prevladujejo precej manjše in tako bolj številne občine. Spremembe na ravni občine so posledično vodile do spremenjene vloge krajevnih, vaških, četrtnih oziroma mestnih skupnosti, saj so današnje občine v veliki meri prevzele naloge, ki so v času komunalnega sistema bile v pristojnosti takratnih krajevnih skupnosti (Vlaj v Pinterič 2008, 36). V nadaljevanju sledi kratek pregled prehoda iz komunalnega sistema na nov sistem lokalne samouprave v Sloveniji po osamosvojitvi.

3.6.1.1 Komunalni sistem

Leta 1955 se je v Sloveniji uvedel tako imenovani komunalni sistem po vzoru pariške komune iz leta 1871. Občina oziroma takratna komuna je bila pojmovana kot osnovna in družbenogospodarska enota, ki so ji bila dana velika pooblastila in kjer naj bi občani zadovoljili vse svoje potrebe. Predstavljala je skupnost nasproti državi, saj so državo razumeli kot institucijo, ki temelji na izkoriščanju ter dominaciji in je tako odtujena od prebivalstva. Pa vendar pri tem najdemo podobnost z državo, saj je opravljala vse javne zadeve ne glede na to, ali so imele lokalni, splošni oziroma državni pomen. To kaže na razlikovanje od današnjih občin, zato pa je okoli 1200 takratnih krajevnih skupnosti imelo pristojnost za izvajanje nalog lokalnega pomena, s katerimi se zadovoljuje skupne potrebe lokalnega prebivalstva (Šmidovnik 1995, 154; Vlaj 2005, 27–28; Ribičič 1994, 37). Tovrstne naloge so danes prevzele občine.

Ustava Socialistične Republike Slovenije iz leta 1974 je glede krajevnih skupnosti kot ožjih delov takratne občine določala, da le-ti predstavljajo temeljno raven lokalne samouprave in enega od temeljev socialističnega samoupravljanja. Krajevna skupnost je bila specifična samoupravna interesna skupnost, samoupravljanje znotraj tovrstnih skupnosti pa naj bi predstavljalo osnovo, na kateri bi se uresničevalo neposredno in skupinsko delegatsko odločanje. Tako močan položaj se je takratnim krajevnim skupnostim pripisoval ravno zato, ker so te enote predstavljale raven, ki je bila bliže ljudem. V razmerju občina – krajevna skupnost, naj bi slednja predstavljala osnovo občine, saj je že ustava določila, da lahko delovni ljudje in občani, ki so organizirani v

krajevnih skupnostih, sodelujejo pri upravljanju družbenih zadev in pri odločanju o vprašanjih, ki imajo skupni pomen (Grafenauer 2000, 336, 340).

Na prehodu iz starega v novi sistem lokalne samouprave smo v času osamosvojitve imeli v Sloveniji organiziranih 62 občin (glej sliko 3.2).

Slika 3.2: Občine pred osamosvojitvijo Slovenije



Vir: Služba vlade za lokalno samoupravo 2011.

3.6.1.2 Obdobje pred osamosvojitvijo Slovenije

Prve spremembe statusa ožjih delov ni mogoče omejiti le na obdobje po osamosvojitvi Slovenije leta 1991. Pojavile so se že s sprejemom ustavnih amandmajev leta 1989, ki so pristojnost ožjih delov omejili na sodelovanje pri upravljanju družbenih zadev in odločanje o vprašanjih skupnega pomena znotraj občine (Lavtar 2007, 50).

3.6.1.3. Reforma lokalne samouprave po osamosvojitvi Slovenije

Po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 je bilo na ozemlju države 62 občin s povprečno 31.740 prebivalci in s povprečno 321 kvadratnih kilometrov ozemlja. Glede na to, da je

bilo število občin bistveno manjše, nobena izmed tedanjih občin ni štela manj kot 5.000 prebivalcev (Ribičič 1994, 38).

Po ustavi leta 1991 in Zakonom o lokalni samoupravi iz leta 1994, so se ožji deli občin ohranili, vendar pa so jim spremenili status in naloge (Lavtar 2007, 51). Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij iz leta 1994 je tedanjih 62 občin oziroma komun nadomestil s 147 občinami (Vlaj 2004, 184), katerih število se je z leti povečevalo. Slika prikazuje sedanjo porazdelitev občin v Sloveniji⁸ (glej sliko 3.3).

Slika 3.3: Občine v Republiki Sloveniji



Vir: Statistični urad Republike Slovenije 2011.

Kljub dejstvu, da so bile občine v komunalnem sistemu mnogo večje in tako rekoč bolj oddaljene od ljudi, bi to logiko razmišljanja lahko uporabili tudi v današnjem sistemu lokalne samouprave, saj prav prevelika moč na ravni občine pospešuje trenja med

⁸ Na zemljevidu je prikazanih 210 občin. V letošnjem letu sta nastali še dve, ki pa še nista vrisani. To sta občina Mirna, ki se je odcepila od občine Trebnje ter občina Ankaran, ki se je odcepila od Mestne občine Koper.

samim centrom ter ožjim delom občine in povzroča težnje po odcepitvi od matičnega dela in ustanovitvi lastne samouprave. Pa vendar smo v obdobju po osamosvojitvi pričeli s korenitimi spremembami lokalne samouprave v smeri klasične lokalne samouprave evropskega tipa, kar pa je predstavljalo eno najpomembnejših in hkrati tudi najzahtevnejših nalog (Haček, 2005, 65).

Ko so se leta 1994 ustanovile nove občine klasičnega tipa, so krajevne skupnosti izgubile naravo samostojne lokalne skupnosti in postale del občine. Nove občine so v veliki meri prevzele naloge bivših krajevnih skupnosti in tako je bilo potrebno na novo določiti status ter pristojnosti ožjih delov občin (Šmidovnik 1995, 229). Konkretno ureditev, ki velja danes na območju Slovenije, predstavljam v naslednjem poglavju.

3.6.2 NORMATIVNO UREJANJE OŽJIH DELOV OBČINE

Področje ožjih delov, oblikovanih znotraj občin v Sloveniji, urejajo dokumenti na dveh ravneh, na nacionalni in lokalni. Zaradi procesa globalizacije in trendov Evropske unije pa se mora Slovenija prilagajati tudi smernicam, ki jih predpisuje nadnacionalna oziroma evropska raven.

V nadaljevanju so predstavljeni akti z vseh treh ravni. Na nadnacionalni ravni je pomembna Evropska listina lokalne samouprave, na nacionalni ravni Ustava Republike Slovenije in Zakon o lokalni samoupravi. Zaradi specifičnih lastnosti posameznih občin je status in položaj ožjih delov podrobneje urejen v statutih, sklepih ter odlokih kot aktih na lokalni ravni, ki najkonkretnije urejajo področje ožjih skupnosti v posamezni občini.

3.6.2.1 Evropska listina lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1996 (Ur. l. RS 57/1996), ožjih delov občine izrecno ne omenja, ne glede na to pa lahko trdimo, da se z ožjimi deli dosega cilje, opredeljene v uvodnem delu te listine. Vzpostavitev tako imenovanih sublokalnih enot lahko razumemo kot korak k izpolnjevanju načela subsidiarnosti, saj se na ta način izvajanje javnih nalog prenese še bliže državljanom, posledično pa to vodi do višje stopnje decentralizacije in vključenosti državljanov v procese odločanja. Potrebo po tem, da se naloge prenese na čim nižje ravni in čim bližje

prebivalstvu, je mogoče razbrati iz tretje točke 4. člena, ki pravi, da naj javne naloge, če je le možno, opravljajo osebe, ki so najbližje državljanom. Seveda na tem mestu listina ne more govoriti o krajevnih skupnostih, saj ni pisana izključno za Slovenijo.

3.6.2.2 Ustava Republike Slovenije

Vrhovni akt normativnega urejanja na nacionalni ravni predstavlja Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991), ki pa podobno kot Evropska listina lokalne samouprave, ožjih delov izrecno ne omenja, zato ne moremo govoriti, da bi le-ti bili tipična ustavna kategorija. Sklop ustavnih členov, ki urejajo položaj lokalne samouprave so člani od 138-ega do 144-ega. Poleg posebnega poglavja je za lokalno samoupravo pomemben že deveti člen. Ta člen pravi, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava.

V 138. členu ustava navaja, da lahko prebivalci lokalno samoupravo uresničujejo v občinah ali drugih lokalnih skupnostih. Druge lokalne skupnosti bi lahko razumeli kot ožje dele, vendar je vprašanje njihove sedanje samoupravnosti. Mogoče bi lahko razmišljali o ožjih delih, ki jim je podeljen status pravne osebnosti.

Kot naslednje je pomembno omeniti 139. člen, ki se sicer posredno navezuje na ožje dele občine. Ta člen določa, da območje občine obsega eno ali več naselij, ki se lahko povezujejo glede na potrebe in interese prebivalcev. Možnost povezovanja naselij kaže na dejstvo, da že ustava dopušča možnost oblikovanja sublokalnih skupnosti na lokalni ravni. Vzpostavitev tovrstnih povezovanj potemtakem predstavlja vmesni oziroma mezo nivo lokalne ravni, ki po položaju spada med občino in naselji. Preostali člani ustave v tem poglavju se vežejo na delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, na mestne občine, dohodke občine, na pokrajine ter nadzor državnih organov nad lokalnimi skupnostmi.

3.6.2.3 Zakon o lokalni samoupravi

Prvo instanco v hierarhiji pravnih aktov v državi, kjer se izrecno omenjajo ožji deli občine, predstavlja Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007). Omenjeni zakon predstavlja krovni zakon pri urejanju tega področja. Za razliko od ustave, Zakon o

lokalni samoupravi konkretnije govori o ožjih delih občine, zato lahko govorimo o zakonsko določeni kategoriji.

V 18. členu Zakona o lokalni samoupravi (ibid.) je navedeno, da je možna notranja členitev občin na krajevne, vaške in četrtne skupnosti ter da se ime in območje ožjega dela občine določi s statutom občine. Iz tega ugotovimo, da omenjeni zakon napotuje na akte lokalnega značaja oziroma statute občin, ki naj konkretno uredijo položaj in naloge ožjih delov. Občinam je dana možnost, da same določijo velikost in poimenovanja ožjih delov, saj bi bilo tako glede na teritorialno kot glede na demografsko raznolike občine težko določiti razsežnost ožjih delov, poleg teh dveh dejavnikov pa je pri oblikovanju ožjih enot potrebno upoštevati še nekatere druge značilnosti kot so zgodovinske, upravne, kulturne in druge. Prav tako pa enako velja tudi glede poimenovanj, saj so nekatere občine bolj mestnega značaja, kjer ustrezajo poimenovanja kot je na primer mestna četrt, druge občine pa so izrazito ruralne in bi ožje dele najlaže poimenovali z izrazom vaške skupnosti. Glede imena in območja ožjega dela občine je potrebno ugotoviti interes prebivalcev. V zadnjem odstavku 18. člena je določeno, da mora v primeru ustanovitve ali spremembe območja ožjega dela, občinski svet na zboru krajanov ali na referendumu ugotoviti interes prebivalcev na teh območjih in tako v skladu s tem oblikovati ter poimenovati ožjo enoto znotraj občine.

19. člen Zakona o lokalni samoupravi (ibid.) opredeljuje, da je organ ožjega dela svet, voljen s strani prebivalcev tega dela občine. To predstavniško telo občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožje dele. Statut lahko tudi določi, da sveta ni, pri čemer pa ima občinski svet na voljo možnost, da ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore.

Splošne naloge ožjih delov določa 19.b člen zakona (ibid.). Po tem členu se naloge ožjih delov občine nanašajo pretežno na prebivalce na tem območju in da so to tiste naloge, ki so na ožje dele prenesene s statutom občine. Statut mora podrobneje opredeliti naloge, ki jih ožji deli občin opravljajo samostojno, prav tako pa mora opredeliti tudi način njihovega financiranja, načela, delovanje organov in pravni status. Ta določba zakona zopet napotuje na nižje pravne akte kot so statuti, da ti uredijo konkretne naloge ožjih delov, ki pa niso raznolike le med občinami. temveč tudi med ožjimi deli znotraj ene občine. Naloge, ki se prenesejo v izvajanje ožjim delom občine, se podrobneje določijo

tudi z odlokom, ki prav tako kot statut predstavlja enega izmed lokalnih oziroma občinskih aktov. Če ožji del dobi v svojo pristojnost izvajanje dele nalog, ki jih ima po zakonu občina, se mora za te s strani občine zagotoviti po načelu koneksitete tudi ustrezna finančna sredstva, podobno kot v primeru, če občina izvaja naloge, ki sicer sodijo v državno pristojnost.

Zakon (ibid.) v členu 19.c določa, da lahko svet občine tudi določi, da ožji del občine pridobi status pravne osebe javnega prava, ki ga zastopa svet in tako nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene z odlokom ali statutom občine, hkrati pa odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem.

3.6.2.4 Občinski akti

Notranja organizacija in družbena razmerja v občini so urejena tudi z akti, sprejetimi na lokalnem nivoju. Gre za pravne akte, ki so podrejeni ustavi in zakonom. Najpogosteje so to statuti, odloki, odredbe, pravilniki, navodila in v nekaterih primerih tudi sklepi (npr. o ustanovitvi) (Kaučič in Grad 2003, 343). O konkretni vsebini posameznih lokalnih aktov je na tem mestu težko govoriti, saj ima vsaka občina opredeljeno svojo ureditev ožjih delov. Ob pregledovanju občinskih statotov, odlokov in sklepov je mogoče ugotoviti, da se v nekaterih delih dobesedno skladajo, predvsem pri naštevanju nalog, ki jih občina pripisuje ožjim delom.

4 EMPIRIČNI DEL

V empiričnem delu so analizirane spremenljivke, s katerimi se preverja postavljene hipoteze. Težišče analize temelji na odkrivanju vzrokov za nastanek ožjih delov v občinah in na preverjanju razmerja med velikostjo občine merjeno v teritorialnem in demografskem smislu ter stopnjo avtonomije, ki je dana krajevnim skupnostim⁹ pri odločanju in izvajanju svojih lastnih zadev. Ker so se v namen preverjanja postavljenih hipotez zbrali podatki, ki dajejo še druge zanimive ugotovitve o lastnostih in položaju sublokalnih enot, le-te predstavljam v uvodnem delu empiričnega poglavja.

Iz vzorca analiziranih občin ugotovimo, da teritorialno gledano najmanjša opazovana občina meri 23,80 kvadratnih kilometrov, in sicer je to občina Turnišče, ki leži na skrajnem severovzhodu Slovenije. Sicer najmanjša izmed analiziranih občin se notranje členi na štiri krajevne skupnosti. Ozemlje občine Turnišče predstavlja dobro triindvajsetino ozemeljsko najrazsežnejše občine vključene v raziskavo, ki pa je tudi sicer največja občina v Sloveniji. To je občina Kočevje, ki obsega 555,40 kvadratnih kilometrov ozemlja. Ta občina se deli na šest krajevnih skupnosti.

Enako kot glede teritorija, obstaja velik razkorak med občinami tudi po demografiji. Podatki o številu prebivalcev kažejo, da je demografsko najmanjša občina Dobrovnik, ki šteje le 1.334 prebivalcev, ne glede na to pa ima občina tri krajevne skupnosti. Nadalje demografsko najobsežnejšo občino predstavlja Mestna občina Ljubljana, ki je tudi glavno mesto Slovenije in šteje kar 276.100 prebivalcev. Ta podatek kaže, da ima Mestna občina Ljubljana skoraj dvestosedemkrat več prebivalstva kot občina Dobrovnik. Če pogledamo še drug kriterij velikosti občin, kot smo to storili tudi za

⁹ Poimenovanja ožjih delov občin so sicer različna. Najpogosteje uporabljen izraz je krajevna skupnost in se pojavlja pri večini analiziranih občin. Najverjetneje se je izraz ohranil še iz časa komunalnega sistema, ko so na območju občin bile organizirane krajevne skupnosti. Obstajajo pa še druga poimenovanja kot je mestna, četrtina ali vaška skupnost ter mestna četrt. Raznolika poimenovanja, ki jih uporabljajo občine, zastavljajo novo dilemo. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007) namreč v 18. členu loči le med krajevnimi, vaškimi in četrtinimi skupnostmi, zato se tukaj pojavlja vprašanje glede poimenovanja mestna skupnost in mestna četrt. Pojem mestne skupnosti na primer uporabljajo v občini Žalec, pojem mestne četrti pa v Celju, Mariboru in v Murski Soboti. Večina občin uporablja enotna poimenovanja vseh ožjih delov, so pa primeri, ko se hkrati uporabljajo različna pojmovanja glede na njihov položaj. Kot primer lahko omenim občino Ravne na Koroškem in občino Škofljica. Ti dve občini za opis ožjih enot lokalne skupnosti hkrati uporabljata kar tri različna poimenovanja in sicer poznajo krajevne, vaške in četrtne skupnosti.

občini v zgornjem odstavku, pa vidimo, da se obe občini uvrščata v isti klasifikacijski razred kot glede prebivalstva. Torej, Dobrovnik spada med teritorialno majhne občine, Ljubljana pa med velike.

Vzorec analiziranih občin kaže, da se število ožjih delov giblje med dvema in devetindvajset. Največ ožjih enot ima občina Pivka, ki je razdeljena na devetindvajset vaških skupnosti. Tem ožjim delom občina prepušča tudi neko stopnjo avtonomije, saj jim daje sedem tovrstnih nalog, kjer imajo pravico, da samostojno odločajo o svojih zadevah in sprejete odločitve potem tudi izvajajo. Občina Pivka se teritorialno uvršča med velike občine, demografsko pa med srednje velike.

Po dva ožja dela imajo občine Dolenjske Toplice, Lenart, Rače – Fram in Radenci. Od naštetih občin se občina Dolenjske Toplice uvršča med majhne občine po številu prebivalstva in med srednje po velikosti teritorija. Za ostale tri naštete občine pa velja ravno obratno. To daje zanimivo ugotovitev, da se občine z dvema ožjima deloma nahajajo na severovzhodnem delu Slovenije, izjema je le občina Dolenjske Toplice, ki se od ostalih treh razlikuje tudi po definiranju njene velikosti. To lahko povežemo z ugotovitvijo, da so prav na severovzhodnem delu Slovenije občine manjše in je to lahko vzrok, da se notranje ne členijo na večje število enot, saj so zadeve blizu prebivalcem.

Največ prebivalcev v enem ožjem delu ima četrtna skupnost Bežigrad v Ljubljani. Ta šteje 34.340 prebivalcev. Če bi jo po številu prebivalcev primerjali z občinami, bi se uvrstila med velike občine. Primerjava z ožjim delom, ki ima najmanjše število prebivalcev je neverjetna. Vaška skupnost Šilentabor v občini Pivka ima po podatkih iz popisa prebivalcev leta 2002 le skromnih 9 prebivalcev.

Povprečno število prebivalcev na eno ožjo enoto znaša 1.667. To daje naslednjo zanimivo ugotovitev, če jo povežemo z demografsko najmanjšo občino Dobrovnik. Po izračunu ima le-ta kar 333 prebivalcev manj od omenjenega povprečja. Najmanjše povprečno število prebivalcev v posamezni ožji enoti ima občina Komen. To je rezultat majhnega števila prebivalstva v občini in pa dvajsetih vaških skupnosti s povprečno 166 prebivalcev. Največje povprečno število prebivalcev v ožjih delih pa ima tudi demografsko največja občina Ljubljana. Mestna občina Ljubljana se členi na sedemnajst tako imenovanih četrtnih skupnosti, ki imajo v povprečju 16.450 prebivalcev. Razlika

med obema povprečjema je velika, zato bi bilo težko govoriti o enakem položaju ali pa o uvajanju nekih univerzalnih oblik delovanja v tako različne si dele občin v Sloveniji.

Po izračunu statističnega programa SPSS, povezanost med velikostjo ozemlja v kvadratnih kilometrih in številom ožjih delov v občini obstaja, saj Pearsonov koeficient znaša 0,368. Do podobne ugotovitve sem prišla tudi pri ugotavljanju povezave med številom prebivalstva in številom ožjih enot, kjer je izračunan Pearsonov koeficient 0,324. Kljub temu, da je v obeh primerih koeficient pozitiven, se zavedam, da lahko govorim le o šibki povezanosti oziroma korelaciji med izbranimi spremenljivkami, saj sta koeficienta razmeroma nizka.

4.1 ANALIZA NASTANKA OŽJIH DELOV

V literaturi se pojavlja teza, da so ožji deli občin v Sloveniji odraz prejšnje ureditve, torej komunalnega sistema ureditve lokalne samouprave. Ker je osamosvojitve Slovenije privedla tudi do reforme slovenske lokalne samouprave, kjer se je število novoustanovljenih občin povečalo več za kot enkrat¹⁰, je vprašanje, ali so ožji deli ostali na ozemlju bivših krajevnih skupnosti in ali je res prevladujoč vzrok nastanka ostanek komunalnega sistema.

Obstajajo različni vzroki, ki pripeljejo do oblikovanja nekega ožjega dela. Iz tega razloga je bilo v namen raziskave opredeljenih osem vzrokov nastanka, ki se pojavljajo posamično ali v medsebojnem prepletanju skupaj z drugimi. Takšen nabor potencialnih vzrokov je omogočil čim bolj natančno določitev vzroka oblikovanja ožjih delov v neki občini. Na tem mestu bi opomnila, da je na vprašanje o vzroku nastanka ožjih delov odgovorilo le 68 v raziskavo vključenih občin, saj nekatere izmed vključenih občin vzrokov nastanka sploh niso poznale.

Možni vzroki nastanka so bili naslednji (glej tabelo 4.1): (1) ostanek komunalnega sistema, (2) teritorialna členitev, (3) zgodovinska členitev, (4) drugo, (5) preplet zgodovinskega in teritorialnega, (6) preplet teritorialnega in funkcionalnega, (7)

¹⁰ 62 občin iz prejšnjega sistema je bilo preoblikovanih v novih 147 občin, katerih število je kasneje naglo naraščalo in se povečuje še danes.

funkcionalna členitev in (8) preplet zgodovinskega, teritorialnega in funkcionalnega. Z anketiranjem občin smo prišli do rezultatov, ki so prikazani v spodnji tabeli. Zaradi boljše pregledanosti so vzroki nastanka v tabeli zapisani v padajočem sosledju glede na pogostost vzroka nastanka.

Kot kažejo podatki, ne moremo pritrditi tezi, da naj bi bili ožji deli občin ostanek prejšnje ureditve komunalnega sistema. Pa vendar temu ne moremo v celoti oporekati, saj vendarle obstajajo primeri občin, kjer so ožji deli ostanek komunalnega sistema oziroma so nadaljevali kontinuiteto iz prejšnje ureditve. Za tovrsten nastanek se je opredelilo sicer le 7,4 odstotka vključenih občin in predstavlja šele šestega od prednostnih vzrokov nastanka.

Tabela 4.1: Vzroki za subdecentralizacijo

| vzroki za nastanek | odstotek |
|---|-----------------|
| preplet zgodovinskega in teritorialnega | 25 |
| teritorialna členitev | 19,1 |
| zgodovinska členitev | 13,2 |
| preplet teritorialnega in funkcionalnega | 13,2 |
| preplet zgodovinskega, teritorialnega in funkcionalnega | 8,8 |
| ostanek komunalnega sistema | 7,4 |
| funkcionalna členitev | 5,9 |
| drugo | 5,9 |

Vir: Fakulteta za družbene vede 2010.

Zanimiva je ugotovitev, da prevladujoč vzrok nastanka ožjih delov izhaja iz prepletanja zgodovinskih in teritorialnih okoliščin. Na podlagi tega kriterija so ožji deli oblikovani v kar četrtini analiziranih občin. Če primerjamo teritorialne in zgodovinske vzroke nastanka, vidimo, da se teritorialni uvrščajo pred zgodovinske.

Najredkeje je vzrok v funkcionalni členitvi ali pa so bili prisotni še drugi bolj specifični vzroki, ki so pripeljal do nastanka.

4.2 POVEZANOST MED VELIKOSTJO OBČIN IN AVTONOMIJO OŽJIH DELOV

Kot kriterij razvrščanja občin v teritorialno majhne, srednje velike in velike je bila uporabljena klasifikacija, ki jo je oblikoval Statistični urad Republike Slovenije (Milenković 2007, 8), za razvrščanje občin glede na prebivalstvo pa klasifikacija, ki jo uporabljata Drozdek Djurićeva in Bojnec (2010).

Kljub vzorcu občin, ki je bil vključen v raziskavo, nekatere občine v svojih aktih nimajo opredeljenih pristojnosti ožjih delov. Zaradi relevantnosti podatkov so v tem delu analize vključene samo tiste občine, katerih podatki o pristojnosti ožjih delov so bili dostopni. Vzorec zajema 73 enot oziroma občin.

Naloge ali pristojnosti ožjih delov v izbranih občinah so razvrščene v tri skupine. Skupine so oblikovane na podlagi pregleda nalog v občinskih aktih in nato klasificirane v tri razrede glede na moč, ki jo ožjim delom občin dajejo posamezne pristojnosti. Prva skupina zajema tisti sklop nalog, kjer imajo ožji deli občin pravico samostojno odločati o lastnih zadevah ter jih izvajati, kar jim daje največjo moč in stopnjo avtonomije. V drugo skupino spadajo naloge, kjer ožji deli sodelujejo pri razpravi in realizaciji. V tretjo skupino pa spadajo naloge, kjer ožji deli samo dajejo, zbirajo, oblikujejo in sprejemajo predloge. Pristojnosti v tabeli (glej tabelo 4.2) so razvrščene padajoče glede na moč.

Že na prvi pogled lahko vidimo, da nekatere občine ožjim delom sploh ne prepuščajo nalog kot je samostojno odločanje in izvajanje lastnih zadev ter sodelovanje pri pripravi in realizaciji. V teh primerih se kaže, da je avtonomija delovanja ožjih delov zelo omejena.

Če se ozremo na podatke o povprečnem številu nalog, ki so navedeni v zadnji koloni tabele, lahko vidimo pričakovane rezultate. Najmanjše povprečno število je značilno prav za tiste naloge, ki ožjim delom občine dajejo največjo moč in teh je 3,89. Največje povprečno število nalog pa je tistih, ki dajejo ožjim delom najmanjšo avtonomijo pri upravljanju o svojih lastnih zadevah, teh pa je v povprečju 10,51.

Tabela 4.2: Pristojnosti ožjih delov občine po kategorijah

| TIP PRISTOJNOSTI | minimalno število nalog | maksimalno število nalog | povprečno število nalog |
|--|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| samostojno odloča in izvaja | 0 | 18 | 3,89 |
| sodeluje pri pripravi in realizaciji | 0 | 15 | 9,04 |
| daje, zbira in sprejema ter oblikuje predloge | 2 | 23 | 10,51 |

Vir: Fakulteta za družbene vede 2010.

Največjo moč pri odločanju daje ožjim delom občina Ljutomer, ki našteva kar 18 nalog, kjer imajo krajevne skupnosti možnost samostojno odločati o zadevah in potem tudi izvajati. Občina Ljutomer se teritorialno in prav tako glede na število njenih prebivalcev uvršča med srednje velike občine. Na njenem ozemlju je organiziranih devet krajevnih skupnosti, ki jim je z Odlokom o krajevnih skupnostih v Občini Ljutomer podeljen status pravne osebe javnega prava.

Nasprotje pa predstavlja občina Ljubljana, kjer je večina nalog ožjih delov takšne narave, ki daje zelo omejeno avtonomijo pri odločanju, in sicer daje 23 nalog v smislu daje, zbira, sprejema ter oblikuje predloge. Pri tem bi poudarila, da Ljubljana za razliko od Ljutomera po kriteriju teritorialne velikosti in po prebivalstvenem kriteriju spada med velike občine. Za Ljubljano bi sicer pričakovali, da bo zaradi svoje velikosti in številnih nalog, ki jih ima že zaradi statusa glavnega mesta, večjo stopnjo avtonomije dopuščala svojim četrtim skupnostim.

Največ nalog, ki sicer ne dajejo največje možne stopnje avtonomije, vendar nimajo samo svetovalne vloge, prepušča svojim ožjim delom občina Kobarid. Omenjena občina našteva kar petnajst tovrstnih nalog, kjer imajo ožje enote možnost sodelovati pri pripravi in realizaciji. Kobarid se sicer uvršča med demografsko majhne občine, vendar je lahko prenos moči posledica dejstva, da se po teritoriju Kobarid uvršča med velike občine. Na svojem območju ima organiziranih deset krajevnih skupnosti.

Ob analizi nalog ožjih delov v občinskih aktih in Zakonu o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007) sem naletela na neskladnost med akti na lokalni in nacionalni ravni. Kot

smo lahko opazili pri analizi pristojnosti ožjih delov, občine le-tem dajejo različne pristojnosti. Tiste, ki jim prinašajo najvišjo stopnjo avtonomije, se nanašajo na to, da imajo ožje skupnosti pravico samostojno odločati o lastnih zadevah in jih tudi izvajati. Prav to predstavlja odmik od določil Zakona o lokalni samoupravi, ki pa je pri opredelitvi pristojnosti ožjih delov nekoliko bolj skop. Zakon v drugem odstavku 19.a člena navaja:

Svet ožjega dela občine lahko občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Če tako določa statut občine, mora občinski svet pred sprejetjem odločitve, ki se nanaša na ožji del občine, pridobiti mnenje sveta ožjega dela občine (Ur. l. RS 94/2007).

Zakon torej govori samo o možnosti, da ožji deli predlagajo odločitve, ne pa, da samostojno odločajo. Lokalni akti torej dajejo večjo stopnjo avtonomije ožjim lokalnim skupnostim kot jo predpisuje zakon. Iz tega je mogoče sklepati, da so občine pripravljene svojim subenotam prepustiti večjo stopnjo samostojnosti, vendar nacionalna zakonodaja tega ne dopušča.

4.2.1 POVEZANOST MED TERITORIALNO VELIKOSTJO OBČIN IN NALOGAMI OŽJIH DELOV

V nadaljevanju sledi analiza povezanosti med teritorialno velikostjo občine in avtonomijo ožjih delov (glej tabelo 4.3).

Tabela 4.3: Klasifikacija občin glede na obseg teritorija in pristojnosti ožjih delov

| TIP OBČINE | odloča | sodeluje, oblikuje | daje predloge, sodeluje, poroča |
|--|-----------|--------------------|---------------------------------|
| teritorialno majhne občine (do 80,0 km ²) | 76 (14%) | 218 (39%) | 260 (47%) |
| teritorialno srednje velike občine (80,1 km ² – 180 km ²) | 125 (20%) | 229 (37%) | 262 (43%) |
| teritorialno velike občine (180,1 km ² in več) | 83 (16%) | 204 (39%) | 235 (45%) |

Vir: Analiza notranje členitve občin 2010.

Pričakovano je, da bodo teritorialno večje občine dajale ožjim lokalnim skupnostim večjo moč pri samostojnem odločanju. Za interpretacijo rezultatov je bolj smiselno primerjati podatke v odstotkih, ker se vsota nalog za posamezne velikosti občin razlikuje.

Pri vseh treh tipih velikosti občin vidimo, da je nalog, ki dajejo največjo moč ožjim delom najmanj, največ pa je tistih, ki jim dajejo avtonomijo v manjši meri in nimajo možnosti samostojnega odločanja. Teritorialno srednje velike občine prenašajo na svoje sublokalne enote največjo stopnjo moči, sledijo teritorialno velike občine, najmanj moči pa dajejo ožjim delom majhne občine, kar bi tudi pričakovali. V manjših občinah so že sicer zadeve bliže ljudem, zato ni potrebne tolikšne stopnje samostojnega upravljanja zadev na še nižjih lokalnih ravneh. V teh oblikah občin tudi po pričakovanjih prevladujejo naloge, ki so bolj svetovalne narave in na končno odločitev ne vplivajo v veliki meri.

4.2.2 POVEZANOST MED DEMOGRAFSKO VELIKOSTJO OBČIN IN NALOGAMI OŽJIH DELOV

V nadaljevanju sledi preverjanje povezanosti med demografsko (glej tabelo 4.4) velikostjo občine in pristojnosti ožjih delov.

Tabela 4.4: Klasifikacija občin glede na število prebivalstva in pristojnosti ožjih delov

| TIP OBČINE | odloča | sodeluje, oblikuje | daje predloge, sodeluje, poroča |
|--|-----------|-----------------------|------------------------------------|
| demografsko majhne občine | | | |
| (do 5.000 prebivalcev) | 37 (10%) | 161 (44%) | 170 (46%) |
| demografsko srednje velike občine | | | |
| (5.000 – 20.000 prebivalcev) | 187 (18%) | 407 (38%) | 473 (44%) |
| demografsko velike občine | | | |
| (20.000 in več prebivalcev) | 60 (22%) | 92 (33%) | 125 (45%) |

Vir: *Analiza notranje členitve občin 2010.*

V začetku so postavljene hipoteze, da večja kot je občina, večja avtonomija je dana sublokalnim enotam. Prav tako kot pri zgornji analizi, je tudi v tem primeru relevantnejše analizirati podatke v odstotkih. Za razliko od povezanosti med teritorialno velikostjo in pristojnostmi, se v primeru demografske velikosti rezultati bolj približujejo pričakovanim.

Iz tabele lahko jasno ugotovimo, da večja kot je občina po številu prebivalcev, več moči pri samostojnem odločanju imajo ožji deli občin. V teoretičnem delu je bilo omenjeno, da se velikost občine bolj pogosto opisuje glede na število prebivalstva in ravno s tem primerom bi lahko potrdili, da se tudi delegiranje nalog bolj jasno kaže v tem primeru.

5 ZAKLJUČEK

Ob uvajanju subdecentralizacije v Sloveniji bi se bilo najbolje zgledovati po dobrih praksah iz tujine. V nekaterih državah poznajo decentralizirano lokalno raven, vendar je problematika v tem, da imajo v ožjih delih oblikovane posebne upravne oblike, ki se lahko ukvarjajo še z administrativnimi nalogami in ponujajo javne storitve. Glede na specifično obstoječo institucionalno ureditev v Sloveniji bi bilo najbolje uvesti sistem decentralizacije na lokalni ravni, kjer bi se izkoristile dane institucionalne kapacitete.

V začetku so bile na podlagi teorije postavljene tri hipoteze, ki sem jih preverjala na podlagi zbranih kvalitativnih in kvantitativnih podatkov. V splošnem lahko rečem, da sem potrdila le eno postavljeno hipotezo, argumente za in proti hipotezam pa predstavljam v nadaljevanju.

Prva postavljena hipoteza se je glasila: ***Prevladujoči vzrok za nastanek današnjih ožjih delov občin je, da so oblikovani na teritoriju krajevnih skupnosti iz časa komunalnega sistema.*** Z zbranimi podatki in statistično analizo hipoteze ne potrjujem. V namen preverjanja hipoteze je bilo oblikovanih več vzrokov, ki so botrovali nastanku ožjih delov. Obstoječa teorija nekako poudarja, da so ožji deli ostanek bivšega komunalnega sistema, pa vendar se na osnovi empirične analize ni izkazalo tako. Mogoče bi to veljalo v smislu same ideje, da so v prejšnjem komunalnem sistemu bile kot ožje ravni občin oblikovane krajevne skupnosti, danes pa je občinam prav tako dana možnost, da na svojem ozemlju ustanavljajo tovrstne ožje dele. Sicer pa današnji ožji deli v večini niso ostanek bivših krajevnih skupnosti. Prevladujoč vzrok za nastanek današnjih ožjih delov so občine navedle, da je preplet zgodovinske in teritorialne dimenzije, za kar se je opredelila kar četrtnina občin. Izmed osmih možnih vzrokov se ostanek komunalnega sistema uvršča na šesto mesto, in sicer v dobrih sedmih odstotkih občin. Tako lahko govorimo o odkriti vrzeli med teorijo in prakso v Sloveniji ter pomenom empiričnega preverjanja že obstoječe literature.

Druga hipoteza je bila: ***V demografsko večjih občinah imajo ožji deli občin višjo stopnjo avtonomije in moči v odločanju o lastnih zadevah.*** Dano hipotezo ne morem v celoti niti potrditi niti zavreči, saj obstajajo argumenti za in proti. Kot pozitivni

argument, s katerim bi lahko potrdila dano tezo je ta, da v teritorialno manjših občinah v ožjih delih prevladuje opravljanje nalog, ki so bolj svetovalne narave in nimajo tolikšnega vpliva na končne odločitve občinskega sveta. Teritorialno skromnejše občine so že v osnovi bliže ljudem, zato je bilo že v začetku pričakovano, da te občine dajejo najnižjo stopnjo avtonomije svojim ožjim enotam. Ta del podatkov bi lahko potrdil postavljeno hipotezo, vendar pa podatki za velike občine ne kažejo popolne povezanosti med tem, da bolj kot je občina teritorialno obsežnejša, večja stopnja samostojnega odločanja pripada ožjim delom. Izkazalo se je, da več moči na ožje lokalne skupnosti prenašajo srednje velike občine in šele nato sledijo velike občine.

Zadnja postavljena hipoteza se je vsebinsko navezovala na podobno korelacijo med velikostjo in nalogami ožjih delov kot prejšnja, vendar pa je bila v tretji hipotezi velikost opredeljena z demografskega vidika. Hipoteza se je glasila: ***V teritorialno večjih občinah imajo ožji deli občin višjo stopnjo avtonomije in moči v odločanju o lastnih zadevah.*** Pri tej hipotezi se je pokazala zveza med izbranimi spremenljivkama, zato to hipotezo potrjujem. V tem primeru so bil podatki za posamezne velikosti občin pričakovani oziroma se je pokazalo, da drži v začetku oblikovana domneva o pozitivni zvezi med velikostjo občine in večjo stopnjo moči ožjih delov pri urejanju lastnih zadev. Podatki so pokazali, da večja kot je občina, večja stopnja avtonomije pripade ožjim sublokalnim enotam.

Glede na položaj, ki ga imajo ožji deli občin v Sloveniji, lahko govorimo o posebni obliki lokalne skupnosti na ravni občine. Gre za poudarjanje neke skupinske pripadnosti in kohezije med ljudmi na ožjem ozemlju, ki ima v nekaterih primerih zelo omejeno ali lahko bi rekli celo zanemarljivo stopnjo avtonomije pri urejanju lastnih zadev. Tako najbolj do izraza prihaja socialna dimenzija, ki je značilen element lokalne skupnosti.

Obseg in položaj sublokalnih skupnosti se po obeh dimenzijah merjenja velikosti neverjetno razlikuje. Iz tega razloga ne moremo posplošeno govoriti o predlogih reorganizacije slovenske lokalne samouprave. Dekoncentracija kot posebna oblika upravne decentralizacije tako ne bi prišla v poštev v vseh ožjih delih, saj ne premorejo dovolj virov za vzpostavitev tovrstne decentralizacije. Zaradi trenutne situacije in položajnega stanja se mi zdi najprimernejša oblika decentralizacije devolucija. Kot je

bilo omenjeno v teoretičnem delu, ta oblika predstavlja tudi osnovo za vzpostavitev politične decentralizacije.

S to obliko decentralizacije bi se iz osrednje občinske ravni na sublokalne skupnosti preneslo posebna pooblastila odločanja, pravice in sredstva. Zaradi učinkovitosti, uspešnosti in tudi ekonomičnosti delovanja takšnega sistema lokalne reorganizacije bi bilo potrebno natančno definirati tudi odgovornosti ožjih delov za svoja ravnanja.

Dejstvo je, da se oblike decentralizacije medsebojno prepletajo. V Sloveniji na ravni občin v večini že obstaja teritorialna decentralizacija, ki bi jo z različnimi ukrepi na dolgi rok lahko korigirali in s tem olajšali lokalno upravljanje ter proces odločanja. Uvedli bi še bolj dosledno upravno in politično decentralizacijo, ki zagotavlja možnosti za soodločanje državljanov o lastnih zadevah. S takšnim pristopom bi na prvi instanci imeli prebivalci ožjih delov možnost participativne demokracije in vplivanja na odločitve, ki bi jih na drugi instanci sprejeli izvoljeni predstavniki ožjih enot.

Takšni ukrepi bi lahko bili sprejeti v prvi fazi, vendar ne smemo spregledati zakonodajne vrzeli pri urejanju institucije ožjih delov. Kot je že bilo omenjeno v empiričnem delu, Zakon o lokalni samoupravi določa, da lahko ožji deli le predlagajo odločitve oziroma ukrepe občinskemu svetu. Za korenito spremembo bi bilo potrebno spremeniti in konkretizirati tudi zakonodajo. Hkrati bi se moralo tudi bolj striktno nadzorovati upoštevanje zakonskih določil, saj smo lahko videli odstopanja občin od minimalnih standardov glede števila prebivalstva ter odstopanja od poimenovanj ožjih delov občine. Če že ne sprememba zakona, pa je nujna vsaj harmonizacija pravnih aktov na lokalni in nacionalni ravni.

Prenos avtonomije in samostojnosti odločanja na najnižje ravni bi najverjetneje povzročil tudi odpore s strani občinskih svetov, saj bi se jim s tem vloga oziroma moč nekoliko zmanjšala. Vendar pa je v tem primeru potrebno razmišljati širše in ne kot pravijo nekateri, da s tem, ko eni dobijo, drugi izgubijo, torej igra z ničelno vsoto. Zavedati se moramo, da takšna reorganizacija vpliva na povečanje stopnje demokratičnega odločanja in posledično zmanjšanje stopnje demokratičnega deficita, ki se kot problemsko polje pojavlja že na evropski ravni.

6 LITERATURA

- Analiza notranje členitve občin*. 2010. Fakulteta za družbene vede.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson, Jan Erling Klausen. 2005. *Urban Political Decentralization – Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bardhan, Pranab. 2002. *Decentralization of Governance and Development*. *The Journal of Economic Perspectives* 16(4): 185-205.
- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78/632224019540000000_fiskalna%20decentralizacija.pdf (6. marec 2011).
- Brezovnik, Boštjan. 2008. *Decentralization in theory and practice/Decentralizacija v teoriji in praksi*. Dostopno prek: <http://www.highbeam.com/doc/1G1-217939021.html> (29. julij 2011).
- Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in decentralizem: politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
- 2005a. *Pojmovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije*. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5-24. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- 2005b. *Velikost in naloge občin v Sloveniji*. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 68-85. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- 2009a. *Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije*. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 7-24. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- 2009b. *Lokalna demokracija in politična participacija: primer Slovenije*. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 25-50. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2005. Krajevna samouprava v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 177-202. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Burns, Danny, Robin Hambleton in Paul Hoggett. 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London: The Macmillan Press.
- Canel, Eduardo. 2001. *Municipal Decentralization and Participatory Democracy: Building a New Mode of Urban Politics in Montevideo City?* European Review of Latin American and Caribbean Studies 71 (October): 25-46.
- Center for International Earth Science Information Network. 2011. Dostopno prek: <http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/siteindex.html> (29. julij 2011).
- Dolinšek Hribar, Alica. 2004. *Razmerje med občino in njenimi ožjimi deli v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
- Drozdek Djurić, Vera in Štefan Bojnec. 2010. *Financiranje obveznih nalog občine*. Koper: Fakulteta za management.
- Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro. 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 43-67. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Hribar Dolinšek, Alica. 2004. *Razmerje med občino in njenimi ožjimi deli v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Milenković, Aleksandar. 2007. *Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah: obseg pojava »teritorialna sprememba« od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno preseljenih iz enega naselja v drugo*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Milunović, Vilma. 2009. Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. Lokalna demokracija in politična participacija: primer Slovenije. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 173-196. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

- Mlinar, Zdravko. 2000. »Glokalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije? *Koper, Slovenska Istra in država. Teorija in praksa* 37 (3): 413-136.
- Mušič, Ana. 2010. *Pobudnikom ustanavljanje občin pretirano ne koristi*, 23. avgust. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/slovenija/lokalne-volitve-2010/pobudnikom-ustanavljanje-obcin-pretirano-ne-koristi/237492> (29. julij 2011).
- Pinterič, Uroš. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče.
- Powell, Martin. 2004. *In search of New and Old Localism*. Dostopno prek: <http://www.spsw.ox.ac.uk/fileadmin/static/Espanet/espanetconference/papers/ppr%5B1%5D.8.MP.pdf.pdf> (29. julij 2011).
- Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.
- Rupnik, Marjan. 2007. *Metodika izdelave občinskega proračuna*. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Služba vlade za lokalno samoupravo. 2011. *Zemljevid občin v času komunalnega sistema*. Notranje gradivo.
- Statistični urad Republike Slovenije. 2011. *Karte in šifranti osnovnih prostorskih enot*. Dostopno prek: http://www.stat.si/tema_splosno_upravno_karte.asp (1. avgust 2011).
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991 (23. december 1991).
- Virant, Gregor. 1996. Ožji del občine – organizacijski ukrep, ne pa občina v občini. V *Zbornik referatov: III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož '96*, ur. Marguč, Darinka, 155-165. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, Gregor. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane. 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: Centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Yuliani, Elizabeth Linda. 2011. *Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean?* Dostopno prek: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf (27. julij 2011).
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS 57/1996
(19. Oktober 1996).

Žagar, Katarina. 2003. *Lokalna samouprava: organizacija in funkcije*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/PRIJAVNICE_-_STROKOVNI_IZPITI/lekt.zagar.09.06.pdf (6. marec 2011).

PRILOGE

Priloga A: Klasifikacija vzorca občin na majhne, srednje in velike glede na obseg teritorija

| OBČINA | daje predloge, sodeluje, poroča | sodeluje, oblikuje | odloča |
|--|---------------------------------------|-----------------------|--------|
| teritorialno majhne občine (do 80,0 km²) | | | |
| Beltinci | 10 | 10 | 7 |
| Bled | 10 | 5 | / |
| Cerklje na Gorenjskem | 6 | 6 | 3 |
| Dobrovnik | 12 | 11 | 7 |
| Domžale | 13 | 9 | 5 |
| Dornava | / | / | / |
| Gornja Radgona | 11 | 12 | 6 |
| Izola | 6 | 5 | 1 |
| Kidričevo | 14 | 10 | / |
| Kungota | 11 | 10 | / |
| Lenart | 11 | 12 | 7 |
| Majšperk | 10 | 10 | / |
| Moravče | / | / | / |
| Murska Sobota | 18 | 10 | 1 |
| Pesnica | / | / | / |
| Piran | 8 | / | 5 |
| Ptuj | / | / | / |
| Rače – Fram | 10 | 7 | 3 |
| Radeče | 7 | 6 | 4 |
| Radenci | 11 | 10 | 6 |
| Ravne na Koroškem | 13 | 10 | / |
| Rogaška Slatina | 11 | 12 | 9 |
| Selnica ob Dravi | 11 | 10 | / |
| Starše | 2 | 2 | / |
| Šentilj | / | / | / |
| Škofljica | 12 | 12 | / |
| Turnišče | 10 | 5 | 8 |
| Videm | 8 | 10 | / |
| Vitanje | 11 | 10 | / |
| Vransko | 11 | 10 | / |
| Zreče | 3 | 4 | 4 |
| teritorialno srednje velike občine (80,1 km² – 180 km²) | | | |
| Brezovica | 12 | 12 | 7 |
| Celje | 13 | 6 | 2 |
| Divača | 4 | 13 | 7 |
| Dobrova – Polhov Gradec | 11 | 10 | 9 |
| Dolenjske Toplice | 12 | 10 | / |
| Ig | 11 | 10 | / |

| | | | |
|---|----|----|----|
| Kanal ob Soči | 11 | 10 | / |
| Komen | 12 | 10 | / |
| Kranj | 3 | 6 | 5 |
| Lendava | 10 | 11 | 6 |
| Ljutomer | 13 | 12 | 18 |
| Logatec | 11 | 8 | / |
| Maribor | 8 | 6 | 3 |
| Medvode | / | / | / |
| Metlika | 9 | 11 | 6 |
| Moravske Toplice | 12 | 10 | 6 |
| Ormož | / | / | / |
| Podvelka | 11 | 10 | / |
| Puonci | 14 | 11 | 8 |
| Ribnica | 11 | 10 | / |
| Slovenj Gradec | 15 | 9 | 8 |
| Slovenske Konjice | 8 | 8 | 7 |
| Škofja Loka | 5 | / | 10 |
| Šoštanj | 6 | 4 | 5 |
| Tržič | 6 | / | 4 |
| Vipava | 8 | 9 | 4 |
| Vrhnika | 14 | 13 | 6 |
| Žalec | 12 | 10 | 4 |
| teritorialno velike občine (180,1 km² in več) | | | |
| Bohinj | 12 | 12 | 7 |
| Bovec | 11 | 10 | 4 |
| Brežice | 12 | 10 | 8 |
| Cerknica | 11 | 10 | / |
| Črnomelj | 12 | 12 | 7 |
| Ivančna Gorica | 12 | 12 | 7 |
| Kamnik | 16 | 9 | 4 |
| Kobarid | 12 | 15 | 3 |
| Kočevje | 12 | 9 | / |
| Koper | 5 | 3 | 4 |
| Krško | 7 | 9 | 7 |
| Laško | 11 | 9 | / |
| Ljubljana | 23 | 14 | 4 |
| Nova Gorica | 8 | 11 | 2 |
| Novo Mesto | 12 | 9 | 6 |
| Pivka | 12 | 11 | 7 |
| Sežana | 12 | 12 | 4 |
| Šentjur pri Celju | 10 | 7 | 5 |
| Tolmin | 12 | 10 | 4 |
| Trebnje | 13 | 10 | / |

Priloga B: Klasifikacija vzorca občin na majhne, srednje in velike glede na število prebivalstva

| OBCINA | daje predloge, sodeluje, poroča | sodeluje, oblikuje | odloča |
|---|---------------------------------|--------------------|--------|
| demografsko majhne občine (do 5.000 prebivalcev) | | | |
| Bovec | 11 | 10 | 4 |
| Divača | 4 | 13 | 7 |
| Dobrovnik | 12 | 11 | 7 |
| Dolenjske Toplice | 12 | 10 | / |
| Dornava | / | / | / |
| Kobarid | 12 | 15 | 3 |
| Komen | 12 | 10 | / |
| Kungota | 11 | 10 | / |
| Laško | 11 | 9 | / |
| Majšperk | 10 | 10 | / |
| Moravče | / | / | / |
| Podvelka | 11 | 10 | / |
| Radeče | 7 | 6 | 4 |
| Selnica ob Dravi | 11 | 10 | / |
| Starše | 2 | 2 | / |
| Turnišče | 10 | 5 | 8 |
| Vitanje | 11 | 10 | / |
| Vransko | 11 | 10 | / |
| Žalec | 12 | 10 | 4 |
| Demografsko srednje velike občine (5.000 – 20.000 prebivalcev) | | | |
| Bohinj | 12 | 12 | 7 |
| Beltinci | 10 | 10 | 7 |
| Bled | 10 | 5 | / |
| Brezovica | 12 | 12 | 7 |
| Cerklje na Gorenjskem | 6 | 6 | 3 |
| Cerknica | 11 | 10 | / |
| Črnomelj | 12 | 12 | 7 |
| Dobrova – Polhov Gradec | 11 | 10 | 9 |
| Gornja Radgona | 11 | 12 | 6 |
| Ig | 11 | 10 | / |
| Ivančna Gorica | 12 | 12 | 7 |
| Izola | 6 | 5 | 1 |
| Kanal ob Soči | 11 | 10 | / |
| Kidričevo | 14 | 10 | / |
| Kočevje | 12 | 9 | / |
| Laško | 11 | 9 | / |
| Lenart | 11 | 12 | 7 |
| Lendava | 10 | 11 | 6 |
| Ljutomer | 13 | 12 | 18 |
| Logatec | 11 | 8 | / |

| | | | |
|--|----|----|----|
| Medvode | / | / | / |
| Metlika | 9 | 11 | 6 |
| Moravske Toplice | 12 | 10 | 6 |
| Murska Sobota | 18 | 10 | 1 |
| Ormož | / | / | / |
| Pesnica | / | / | / |
| Piran | 8 | / | 5 |
| Pivka | 12 | 11 | 7 |
| Puconci | 14 | 11 | 8 |
| Rače – Fram | 10 | 7 | 3 |
| Radenci | 11 | 10 | 6 |
| Ravne na Koroškem | 13 | 10 | / |
| Ribnica | 11 | 10 | / |
| Rogaška Slatina | 11 | 12 | 9 |
| Sežana | 12 | 12 | 4 |
| Slovenj Gradec | 15 | 9 | 8 |
| Slovenske Konjice | 8 | 8 | 7 |
| Šentilj | / | / | / |
| Šentjur pri Celju | 10 | 7 | 5 |
| Škofljica | 12 | 12 | / |
| Šoštanj | 6 | 4 | 5 |
| Tolmin | 12 | 10 | 4 |
| Trebnje | 13 | 10 | / |
| Tržič | 6 | / | 4 |
| Videm | 8 | 10 | / |
| Vipava | 8 | 9 | 4 |
| Vrhnika | 14 | 13 | 6 |
| Zreče | 3 | 4 | 4 |
| demografsko velike občine (20.000 in več prebivalcev) | | | |
| Brežice | 12 | 10 | 8 |
| Celje | 13 | 6 | 2 |
| Domžale | 13 | 9 | 5 |
| Kamnik | 16 | 9 | 4 |
| Koper | 5 | 3 | 4 |
| Kranj | 3 | 6 | 5 |
| Krško | 7 | 9 | 7 |
| Ljubljana | 23 | 14 | 4 |
| Maribor | 8 | 6 | 3 |
| Nova Gorica | 8 | 11 | 2 |
| Novo Mesto | 12 | 9 | 6 |
| Ptuj | / | / | / |
| Škofja Loka | 5 | / | 10 |