

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marjana Logar Kelc

Položaj majhnih občin v sistemu slovenske lokalne samouprave

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marjana Logar Kelc

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Položaj majhnih občin v sistemu slovenske lokalne samouprave

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju red. prof. dr. Miru Hačku za potrpežljivost, ažurnost ter koristne nasvete in predloge.

Prav tako se moram zahvaliti tudi prijateljem in sorodnikom za izkazano podporo in razumevanje v času mojega študija. Posebna zahvala gre Tiliki.

Položaj majhnih občin v sistemu slovenske lokalne samouprave

Lokalna samouprava je eden od temeljev demokracije. Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Ustava Republike Slovenije zagotavlja lokalno samoupravo vsem prebivalcem Slovenije, prebivalci pa jo uresničujejo v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih. Od osamosvojitve Slovenije je število občin iz prvotnih 62 naraslo na 212. Kljub zakonskemu določilu, da mora novonastala občina imeti najmanj 5000 prebivalcev, kar polovica slovenskih občin tega kriterija ne izpolnjuje. Iz ustavne opredelitve občine izhaja zahteva, da mora biti občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Zato mora biti občina finančno sposobna in avtonomna. Vedno več majhnih občin ni sposobnih opravljati številnih nalog, ki jih zato namesto njih še vedno opravlja država, to pa krepi njeno moč in centralizacijo. Na področju slovenske lokalne samouprave so zato nujne spremembe, ki bodo majhnim občinam pomagale doseči večjo finančno avtonomnost in neodvisnost od države, da bodo lahko svojim občanom omogočale čim kakovostnejše opravljanje javnih lokalnih storitev. Mnoge majhne slovenske občine so se zato že odločile za racionalizacijo organiziranja občinske uprave v obliki skupnih občinskih uprav.

Ključne besede: lokalna samouprava, majhne občine, finančna (ne)odvisnost

The position of small municipalities in the slovenian local self-government system

Local self-government is one of the key elements of democracy. Today local self-government defines the right and ability of local community to provide and manage a great deal of public local issues responsibly and in the interest of the local population, within the constitutional and legal frames. The constitution of Republic of Slovenia ensures local self-government to all inhabitants of Slovenia and they can exercise it in municipalities and other local communities. Since independence of Slovenia the number of municipalities has risen from original 62 to 212 municipalities. Even though minimum of 5 000 inhabitants in legally set for a new municipality, almost half of slovenian municipalities don't achieve that criteria. The constitutional definition of a municipality demands, that a municipality should be able to perform its local tasks and satisfy the needs and interests of its inhabitants independently. That is why a municipality should be financially capable and autonomous. More and more small municipalities are incapable of performing their tasks, so these tasks are still performed by the state, and that strengthens its power and centralisation. Slovenian local self-government system is in need of change, that would help small municipalities achieve bigger financial autonomy and independency of the state, in order to provide better public service for their inhabitants. Therefore many of the small slovenian municipalities decided to rationalize organising of municipal administrations in a form of joint municipal administration.

Key words: local self-government, small municipalities, financial (in)dependence

KAZALO

| | |
|---|----|
| 1 UVOD..... | 8 |
| 2 METODOLOŠKI OKVIR | 10 |
| 2.1 Namen in cilji raziskovanja | 10 |
| 2.2 Hipoteze..... | 10 |
| 2.3 Uporabljena metodologija | 11 |
| 2.4 Struktura naloge | 11 |
| 3 OPREDELITVE TEMELJNIH POJMOV | 13 |
| 3.1 Lokalna samouprava | 13 |
| 3.2 Lokalna skupnost..... | 15 |
| 3.3 Občina | 16 |
| 4 PRAVNO – FORMALNA UREDITEV EVROPSKE LOKALNE SAMOUPRAVE | 18 |
| 4.1 Evropska listina lokalne samouprave..... | 18 |
| 4.2 Načelo subsidiarnosti | 19 |
| 4.3 Načelo koneksitete..... | 19 |
| 4.4 Zagotovitev zadostnih finančnih virov in finančne avtonomije lokalnih skupnosti | 20 |
| 4.5 Cilji listine evropske lokalne samouprave | 21 |
| 4.6 Priporočila Evropske unije | 22 |
| 5. PRAVNO – FORMALNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI | 24 |
| 5.1 Ustava Republike Slovenije..... | 24 |
| 5.2 Zakon o lokalni samoupravi..... | 24 |
| 5.3 Ostala zakonodaja s področja lokalne samouprave | 25 |
| 6 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI | 27 |
| 6.1 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave na Slovenskem..... | 27 |
| 6.2 (Ponovna) vzpostavitev lokalne samouprave v Sloveniji..... | 30 |
| 6.3 Reforma lokalne samouprave v Sloveniji..... | 31 |
| 6.4 Organizacija in funkcioniranje lokalne samouprave..... | 33 |
| 6.5 Cilji uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji | 33 |
| 6.6 Uvedba pokrajin | 34 |
| 6.7 Nastanek občin v Sloveniji | 35 |
| 6.8 Naloge občin | 38 |
| 6.9 Drobljenje občin v Sloveniji | 40 |
| 6.10 Financiranje občin..... | 44 |

| | |
|--|----|
| 7 POLOŽAJ MAJHNIH OBČIN V SISTEMU SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE..... | 53 |
| 7.1 Rezultati empiričnega raziskovanja | 53 |
| 8 SKLEP | 56 |
| 9 LITERATURA | 58 |
| PRILOGE | 62 |
| Priloga: Vprašalnik o položaju majhnih občin v sistemu slovenske lokalne samouprave..... | 62 |

KAZALO TABEL

| | |
|---|----|
| Tabela 6.1: Razmejitev med državno upravo in lokalno samoupravo | 37 |
| Tabela 6.2: Občine po številu prebivalcev | 41 |

KAZALO SLIK

| | |
|---|----|
| Slika 6.1: Zemljevid slovenskih občin | 39 |
|---|----|

SEZNAM KRATIC

| | |
|--------|---|
| CLRAE | Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope |
| DZ | Državni zbor |
| ECLS | Evropska listina lokalne samouprave |
| EU | Evropska unija |
| MELLS | Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave |
| ZFO | Zakon o financiranju občin |
| ZLS | Zakon o lokalni samoupravi |
| ZPUODO | Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij |
| ZRUO | Zakon o referendumu za ustanovitev občin |

1 UVOD

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 zagotavlja lokalno samoupravo vsem prebivalcem Republike Slovenije. Le-ti jo uresničujejo v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih. Lokalne skupnosti so eden izmed glavnih stebrov vsake demokratične države, pravice državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev, pa eno od temeljnih demokratičnih načel.

V Evropski listini lokalne samouprave, ki jo je leta 1996 ratificirala tudi Slovenija, piše, da je »lokalna samouprava pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona in pod lastno odgovornostjo opravljajo bistveni del javnih zadev v korist lokalnega prebivalstva« (Zakon o ratificiranju Evropske listine lokalne samouprave 1996).

Lokalna samouprava je torej eden od temeljev demokracije. Je merilo za merjenje demokratičnosti nekega sistema. Zgodovina in sam razvoj družbe sta pripeljala do nekih novih oblik in zahtev po večji demokraciji pri upravljanju zadev lokalnega pomena. Lokalna samouprava je v prejšnjem stoletju postala temelj parlamentarne in katere koli druge demokracije. Dvajseto stoletje je prineslo veliko sprememb in novosti, ki krepijo lokalno in regionalno samoupravo (Vlaj 2004, 1). »Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.« (Vlaj 2004, 1)

Slovenska ustava določa občino kot najpomembnejšo in temeljno lokalno skupnost. Vzrok, ki je sprožil nastanek občin, je bila potreba prebivalstva po organiziranem reševanju skupnih težav v določeni lokalni skupnosti.

Glede pristojnosti občin (samoupravnih lokalnih skupnosti) je zapisano, da v njihove pristojnosti sodijo »lokalne zadeve«. Tako je država omejila dejavnost občin na ozek krog lokalnih zadev in ostro ločila »državo« in »lokalno samoupravo«. Če je njeno delovno področje omejeno na lokalne zadeve, občina potemtakem po teritorialnem obsegu ne more biti velika, saj mora biti uprava občine čim bližje svojim prebivalcem.

Ob pridobitvi neodvisnosti leta 1991 je bila Slovenija razdeljena na 62 občin oziroma komun, ki so se leta 1995 reorganizirale v 147 občin. Štiri leta pozneje se je število občin povečalo na 192, leta 2002 pa na 193. Leta 2006 se je razdelilo še nekaj občin, tako da je skupno število doseglo 210. V zadnjih nekaj letih se je z ustanovitvijo občin Mirna in Ankaran število ustavilo na 212.

Kljub zakonskemu določilu¹ po katerem mora novonastala občina imeti najmanj 5000 prebivalcev, kar polovica slovenskih občin (110) tega kriterija ne izpolnjuje. Z vidika lokalnih organov je bil ključni razlog za spodbujanje drobljenja lokalnih skupnosti sistem financiranja, ki je obstajal do leta 2007. Ta sistem je namreč samodejno povzročil, da je na območje nove občine iz državnega proračuna pritekal denar, ki je imel (če je bil koristno porabljen) pozitivne učinke. V trenutno delujočem sistemu imajo majhne občine težave pri izvajanju številnih nalog in so bolj odvisne od izravnalnega načela po Zakonu o financiranju občin. Iz ustavne opredelitve občine namreč izhaja zahteva, da mora biti občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (Ustava RS, prvi odstavek 140. člena). To pomeni, da sta za opravljanje lokalnih zadev neogibno potrebni tudi finančna sposobnost in avtonomnost občine. Vedno več majhnih občin ni sposobnih opravljati številnih nalog, ki jih zato namesto njih (še vedno) opravlja država, to pa hkrati krepi njeno moč in centralizacijo.

V magistrskem delu bom pojasnila, s kakšnimi težavami se takšne občine srečujejo pri opravljanju svojih nalog in kaj bi bila po mnenju zaposlenih na občinah najboljša rešitev teh težav – nadaljnje drobljenje, ohranjanje statusa quo ali združevanje več občin v večje občine oziroma v skupne občinske uprave. V strokovni javnosti se namreč pojavlja vse več kritik na račun drobljenja in nastajanja novih občin, kljub temu pa primera, da bi se dve ali več občin v Sloveniji združile v večje občine, še ni bilo.

¹ Nastanek občin je določen z zakonom o lokalni samoupravi, kjer so zapisani vsi pogoji, ki jih mora občina izpolnjevati ob nastanku. Določilo o številu prebivalcev, ki jih mora imeti novonastala občina, je bilo precej ohlapno in je dopuščalo izjeme, izpolnjevanje ostalih pogojev pa je izredno pomembno, saj to občini omogoča opravljanje njene funkcije in samostojno delovanje. S spremembo Zakona o lokalni samoupravi iz leta 2010 občine, ki bi imele manj kot 5000 prebivalcev, niso več možne.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen in cilji raziskovanja

Cilj raziskovanja je nakazati smer nadaljnjega razvoja lokalne samouprave v Sloveniji. Slovenske občine se zaradi visoke stopnje centralizacije soočajo z nezadostnimi viri za svoje delovanje. Zaradi nezmožnosti samostojnega finančnega preživetja se z vsako novoustanovljeno majhno občino poveča centralizacija, namesto da bi prihajalo do decentralizacije odločanja.

Nadaljnja reforma slovenske lokalne samouprave bi se morala razvijati v smeri razdelitve pristojnosti in finančnih virov med državo na eni strani ter občinami na drugi. Tako bi se občinam zagotovila tudi ustrezna stopnja avtonomije. Občine bi bilo treba vsestransko zavarovati pred posegi države v njihove pristojnosti ter zagotoviti trdne in stabilne materialne vire za njihovo delovanje (Vlaj 2005).

2.2 Hipoteze

Eden ključnih motivov novih potencialnih občin po odcepitvi je večja finančna neodvisnost in lažje pridobivanje sredstev tako s strani države kot tudi pridobivanje nepovratnih evropskih sredstev. Vendar pa ima takšno ravnanje negativne posledice. Pridobivanje sredstev s strani države postavlja mnoge majhne občine v podrejen in finančno odvisen položaj v razmerju do države, saj občine nimajo ustrezne avtonomije na področju financ. Zakonsko določen način financiranja je precej neugoden za majhne in gospodarsko nerazvite občine. Tako pridobijo manj sredstev, hkrati pa so dolžne izvajati podobne oziroma enake naloge enako kakovostno kot velike občine z večjimi proračuni. Majhne občine so tako upravičene do sredstev iz naslova finančne izravnave, vendar so prav zaradi njih finančno odvisnejše od države in slabše razvite (Pinterič in drugi 2008, 85).

H1: Financiranje manjših občin je v primerjavi z večjimi občinami v večji meri odvisno od državnih transferjev.

Izvajanje nalog, ki so bolj ali manj enake za vse občine, je za majhne občine izredno zahtevno. Glede na to, da je v občinskih upravah povprečno 24 uslužbencev, v dobri polovici

občin pa je manj kot 10 zaposlenih (Haček in Bačlija 2009, 318), je jasno, da nekatere občine precej težje zagotavljajo izvajanje upravnih nalog.

H2: Večina majhnih občin za svojo največjo težavo pri opravljanju vsakodnevnih nalog navaja kadrovske podhranjenost.

2.3 Uporabljen metodologija

Pri raziskovanju v empiričnem delu magistrskega dela smo uporabili kombinacijo naslednjih tehnik in metod: analizo primarnih virov – pregled in analiza uporabnih primarnih virov, kot so zakoni, akti, pogodbe in drugi pravni akti s področja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in Evropski uniji; analizo sekundarnih virov – preučili in uporabili smo različne sekundarne vire, kot so objavljeni strokovni članki v časopisju in revijah, literaturo s področja lokalne samouprave na slovenskem in podobno; analizo internetnih virov – uporabili smo podatke, pridobljene na internetnih straneh (strokovne objave, statistični podatki, zbirke); anketni vprašalnik² – le-tega smo naslovili na tisto polovico slovenskih občin, ki imajo manj od zakonsko določenih 5000 prebivalcev. Z vprašalnikom smo neposredno ugotavljali, s katerimi težavami se srečujejo pri vsakdanjem opravljanju nalog, katere prednosti in slabosti izpostavljajo in kje se vidijo v prihodnosti - torej kakšno je njihovo stališče o združevanju občin.

2.4 Struktura naloge

Magistrsko delo je sestavljeno iz povzetka, uvoda, metodološko-hipotetičnega okvirja, teoretičnih poglavij, empiričnega dela magistrske naloge, temu sledijo sklepne ugotovitve, na koncu pa še seznam uporabljene literature in priloge. V uvodu smo predstavili pomen obravnavane tematike, predstavljen je raziskovalni problem, v metodološko-hipotetičnem okviru so predstavljeni raziskovalni cilji, metode in tehnike ter zastavljene hipoteze. V teoretičnem okvirju so najprej podane opredelitve temeljnih pojmov, ki so nujni za

² Vprašalnik je vedno do določene mere sugestivno (govorimo ne samo o merjenju, ampak tudi o konstrukciji mnenj), zato moramo paziti, da to sugestivnost zmanjšamo do najnižje možne mere. Če nismo omejeni s potrebo po uporabi statističnih metod za numerične spremenljivke, se raje odločamo za odprta kot za polodprta ali zaprta vprašanja (med slednje spadajo na primer mnenjske lestvice) (Bučar in drugi 2002, 32).

razumevanje pomena magistrske naloge iz področja položaja majhnih občin v sistemu slovenske lokalne samouprave. V osrednjem delu smo na kratko orisali zgodovinski razvoj lokalne samouprave na Slovenskem. V naslednjem poglavju magistrsko delo odkriva položaj majhnih občin v Sloveniji ter njihove najpogostejše težave, s katerimi se srečujejo pri vsakdanjem delu. V naslednjem poglavju sledi analiza odgovorov na vprašanja o težavah pri opravljanju vsakodnevnih nalog občin (na podlagi odgovorov iz lastnega vprašalnika). Ugotovitve iz vprašalnika so nam pomagale, da smo v zaključku potrdili oziroma ovrgli postavljeni hipotezi ter izluščili ključne ugotovitve o nadaljnjem razvoju slovenske lokalne samouprave.

3 OPREDELITVE TEMELJNIH POJMOV

3.1 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše ter ureja pomemben del javnih zadev lokalnega značaja z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Predstavlja posebno avtonomno sfero, ki je temelj vsakega demokratičnega sistema (Vlaj 1998, 362).

Lokalna samouprava vsebuje teritorialno, funkcionalno, organizacijsko, materialno-finančno in pravno prvino. Zraven se lahko prišteje še lokalna zavest, ki je pomemben faktor pri uresničevanju lokalne samouprave. Kaže se v občutku pripadnosti medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti (Vlaj 2004, 13).

Temeljni elementi, ki torej določajo lokalno samoupravo, so: teritorialni, funkcionalni, organizacijski, finančni in pravni:

- *teritorialni element lokalne samouprave*: lokalne skupnosti so fizično prostorsko določene in ločene. Ta element je pomemben predvsem z vidika povezanosti prebivalcev na določenem ozemlju in njihove pripadnosti skupnosti ter z vidika velikosti lokalne skupnosti in značilnosti ozemlja. Zavest o pripadnosti neki skupnosti se ne vzpostavi z zakonsko regulacijo lokalne skupnosti, ampak se vzpostavlja postopoma in brez zunanjih direktiv. Velikost lokalne skupnosti naj bi zagotavljala dovolj sredstev za učinkovito delovanje mreže javnih služb in bila dovolj majhna, da omogoča participacijo prebivalcev v javnem življenju (Vlaj 1998, 179–188). Značilnost teritorija v manjši meri vpliva tudi na oblikovanje lokalnih skupnosti, saj naj bi bile občine na ruralnih območjih manjše, na oblikovanje večjih občin pa naj bi vplivala tudi urbanizacija in specifične potrebe v mestih;
- *funkcionalni element lokalne samouprave*: predstavlja določeno delovno področje nalog, ki izražajo skupni interes prebivalcev nekega teritorija; gre za zadeve, ki se nanašajo izključno na prebivalce skupnosti ter se izvajajo samostojno in v odgovornosti lokalne skupnosti. Država lahko z zakoni prenese v izvajanje lokalnim skupnostim tudi nekatere svoje naloge, za izvajanje katerih bi morala zagotoviti tudi sredstva. Temu ni vedno tako, saj se načelo koneksitete (kdor prenese naloge na drugega, je dolžan izvajanje le-teh tudi financirati) ne izvaja vedno dosledno;

- *organizacijski element lokalne samouprave*: gre za organizacijo javnih služb, ki so namenjene izpolnjevanju nalog javnega interesa; volitev predstavniških teles in županov lokalnih skupnosti, pa tudi organov z nalogo odločanja v imenu ljudstva;
- *finančni element lokalne samouprave*: ta element predstavlja materialno podlago delovanja lokalnih skupnosti, z njim pa si skupnost tudi zagotavlja finančno avtonomijo, ki je sestavljena iz treh vidikov. Prvi, ki določa stopnjo avtonomnosti, je zadostnost finančnih virov, drugi predstavlja samostojno razpolaganje z lastnimi finančnimi sredstvi, tretji pa se kaže v pridobivanju finančnih sredstev iz lokalnih virov, katerih pridobivanje v okviru zakonskih določil določijo lokalne skupnosti same. Glede na različno stopnjo ekonomske razvitosti lokalnih skupnosti nekaterim skupnostim lastna finančna sredstva ne zadoščajo, zato prejemajo dopolnilna sredstva iz državnega proračuna. Več kot je te nezadostnosti lastnih sredstev občin v neki državi, manjša je avtonomija lokalnih skupnosti v primerjavi z državo;
- *pravni element lokalne samouprave*: lokalna skupnost ima lastnost pravne osebe.

»Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način.« (Vlaj 2004, 14)

Najbolj enostavna definicija lokalne samouprave je, da gre za raven oblasti, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, pri tem pa ima nalogo zastopati pomen in stališče lokalnosti (Haček in drugi 2008, 6).

Lokalna samouprava ni le del posameznega političnega sistema, ampak je tudi pomembna dobrina določene družbe. Z njo je družbi omogočeno, da nekatere svoje temeljne družbene potrebe ali večino le-teh zadovoljuje v lokalnem okolju, s katerim tako ustvarja na eni strani pristnejši stik, na drugi strani pa sočasno sodeluje pri njegovem razvoju (Jurak Pandiloska in Pinterič 2010, 7).

Ureditev lokalne samouprave v posameznih državah se razlikuje po obsegu pristojnosti, ki jih imajo lokalne skupnosti, po strukturiranosti in razmerjih do države. Večji obseg pristojnosti, ki pomenijo višjo stopnjo lokalne samouprave, naj bi pogojeval njeno strukturiranost, ki je običajno povezana tudi z velikostjo ozemlja (Kuhelj 1996, 209).

Načini in oblike odločanja v lokalni samoupravi se med državami in znotraj njih močno razlikujejo. V evropskem prostoru poznamo dve temeljni koncepciji lokalne samouprave:

- kontinentalna (načelo decentralizacije) – v teh državah lokalne skupnosti predstavljajo skupnost prebivalcev, ki zagotavljajo organizacijo javnih služb;
- britanska (lokalna samouprava kot izvorna institucija) - v teh državah se lokalna skupnost s posameznikom kot organskim delom skupnosti posebej ne ukvarja, njena primarna naloga je zagotavljanje organizacije javnih služb.

Glede strukture lokalne samouprave ločimo na:

- enonivojske: vsebujejo samo ožje lokalne skupnosti (občine);
- večnivojske: vsebujejo tudi širše lokalne skupnosti (okrožja, okraje, pokrajine ...).

3.2 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali na zelo velikem prostoru. Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki jih v skupnost povezujejo potrebe. Te so na podeželju drugačne od potreb prebivalcev v mestu. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, njihovo izvajanje pa je pogoj za nastanek določene organizacijske strukture. Ta nastane neodvisno od njene institucionalizacije, torej neodvisno od tega, ali jo država prizna ali ne. Gre za neke vrste asociativni upravni sistem, ki v primeru njegove institucionalizacije lahko precej pripomore k učinkovitosti upravljanja v takšni skupnosti (Vlaj 1998, 17).

Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno« (Vlaj 2004, 15).

Pri lokalni skupnosti gre za družbeno skupnost na območju enega ali več med seboj povezanih naselij, v bistvu gre za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala s poselitvijo na nekem območju. Lokalne skupnosti so si med seboj različne po številu prebivalcev in velikosti naselja (Vlaj 2004, 15).

Oba pojma sta med seboj neločljivo povezana. Lokalna samouprava namreč ne more obstajati brez lokalne skupnosti. Skupaj predstavljata pogoje za uresničevanje potreb in zahtev prebivalcev na določenem območju, zato je za vsako demokratično družbo priznanje obstoja lokalnih skupnosti pomembno – predvsem z vidika urejanja zadev na najnižjih ravneh ter bolj učinkovitega zagotavljanja zadovoljstva prebivalcev v organiziranih skupnostih lokalne samouprave. Po Vlajevem mnenju je v sodobnem svetu lokalna samouprava »dober pokazatelj demokratičnosti konkretne države, saj s svojim obstojem in delovanjem lahko razrahlja še tako centralizirano državo« (Vlaj 2004, 5).

Lokalna samouprava je normativna institucija, lokalna skupnost pa je dejanski družbeni pojav. Lokalna skupnost je torej neposredna in dejanska osnova lokalne samouprave.

3.3 Občina

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je torej temeljna oblika lokalne samouprave (notranje je lahko členjena še na krajevne, vaške oziroma četrtne skupnosti), poleg nje pa lahko obstajajo tudi širše samoupravne lokalne skupnosti (na primer pokrajine) (Vlaj 1998, 23).

V Ustavi Republike Slovenije (139. člen) je občina označena kot samoupravna lokalna skupnost. Njeno območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev. Občina je tako osnovna enota lokalne samouprave. Ustanovi se z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem ozemlju. Z zakonom se določi tudi območje občine.

Po določbi 138. člena Ustave RS uresničujejo lokalno samoupravo prebivalci v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V pristojnost občine spadajo po 140. členu lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno, in, ki zadevajo samo prebivalce občine. Gre za tiste funkcije, ki so vitalnega pomena za življenje in delo ljudi na njenem območju, in se tudi mnogo racionalneje in učinkovito uresničujejo v lokalni skupnosti kot po centralnih oblasteh (Vlaj 1995, 6).

Občina je temeljna lokalna skupnost oziroma so lahko različno poimenovane širše lokalne skupnosti (departma, landkreise, okrožje in tako dalje). Ustavno sodišče v Republiki Sloveniji je v več odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine. Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo potrjujejo: skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij, ki pri upravljanju javnih zadev lokalne narave sodelujejo samostojno, kar pomeni samoupravno v razmerju do države (Vlaj 2004, 17).

Občina je kot temeljna lokalna skupnost sama po sebi naravna skupnost, ki obstaja in deluje ne glede na to, ali ima kakšen organizacijski status ali ne. Seveda pa je za lokalno skupnost izredno pomembno, da ima določen status neodvisnosti, ki olajšuje izvajanje njenih funkcij (Šmidovnik 1995, 63).

4 PRAVNO – FORMALNA UREDITEV EVROPSKE LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1 Evropska listina lokalne samouprave

Evropsko listino lokalne samouprave - MELLIS je sprejel Svet Evrope leta 1985 v Strasbourgu, veljati pa je začela 1. 9. 1988. Slovenija jo je podpisala leta 1994 in ratificirala leta 1996, ko je Državni zbor sprejel Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Listina je začela veljati 1. 3. 1997, za njeno uresničevanje pa je bila zadolžena Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo.

Po naši ureditvi ratifikacija in objava mednarodne pogodbe pomeni, da se uporablja kot zavezujoče notranje pravo, v hierarhiji pravnih aktov pa sodi za ustavo in pred zakon (Žagar 2006).

Listina nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti.

Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel. Pravica državljanov da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Lokalna samouprava po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva.

V listini je tudi poudarjeno, da obstoj lokalnih skupnosti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom.

Listina terja, da so temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali v zakonu. Pooblastila lokalnim oblastem morajo biti običajno polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali regionalna oblast, razen če zakon tako določa.

Cilj te listine je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalne oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev glede njihovega vsakdanjega okolja.

Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti.

4.2 Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti je izpostavljeno kot temeljno načelo listine. Beseda subsidiarnost izhaja iz latinske besede *subsidium*, kar pomeni pomoč. Osnovna ideja subsidiarnosti izhaja iz prepričanja, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, ki jo tvorijo posamezniki, družine ter ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih skupnih potreb (Vlaj 2001).

Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v center družbene organizacije. Listina se že v uvodu zavzema za demokratično konstituirane lokalne skupnosti. Pri tem višje ravni oblasti ne morejo omejevati lokalnih skupnosti.

Listina ne opredeljuje natančno, katere zadeve bodo urejale in opravljale lokalne skupnosti. Zato je listina predvideva, da imajo lokalne skupnosti široko lestvico odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Hkrati pa določa splošna načela, na katerih temeljijo odgovornosti lokalnih skupnosti in narava njihovih pooblastil.

Ker je narava odgovornosti lokalnih skupnosti temeljna za realnost lokalne samouprave, njene naloge ne morejo biti prepuščene naključju, temveč so ustrezno opredeljene v zakonodaji. Te naloge so določene z ustavo ali z zakoni. Poleg teh pa lahko lokalne skupnosti (glede na svoje potrebe) določijo tudi druge naloge.

Lokalne skupnosti naj bi si prizadevale za splošno blaginjo svojih prebivalcev in imajo pravico uresničevati njihove pobude glede teh zadev. Listina postavlja splošno pravilo, da mora biti uresničevanje javnih zadev decentralizirano. Dokler narava in velikost zadeve ne presegata potrebne učinkovitosti ali gospodarnosti, ju mora udejanjati najnižja lokalna raven oblasti. Da se odgovornosti lokalnih skupnosti ne bi prekrivale, morajo biti njihova pooblastila polna in izključna.

Subsidiarnost ni samo omejitev za posege višjih oblasti v zadeve osebe ali skupnosti na način, ki jima omogoča samoizpolnjevanje (Vlaj 2004b, 25).

4.3 Načelo koneksitete

Načelo koneksitete je poleg načela subsidiarnosti drugo najpomembnejše načelo v sodobnem sistemu lokalne samouprave.

Načelo koneksitete pomeni, da mora tisti (v našem primeru parlament kot zakonodajalec), ki je drugemu povzročil odgovornost za opravljanje določene naloge, temu zagotoviti ustrezna sredstva za pokrivanje stroškov, ki nastanejo z izvajanjem teh nalog (Vlaj 1998, 247).

Če torej država oziroma parlament prenese na občine posamezne zadeve iz svoje pristojnosti, mora za njihovo opravljanje zagotoviti sorazmerna sredstva. V nasprotnem primeru – torej, če država za prenesene naloge ne zagotovi sredstev – posega v substanco lokalne samouprave in lokalni skupnosti odjeda sredstva za njeno delovanje.

Lokalna skupnost mora dati predhodno soglasje za prenos posamezne zadeve iz državne pristojnosti v njihovo opravljanje; gre za nekakšno varovalko, ki varuje občine pred povečanjem nalog v primeru, da zanje niso zagotovljena oziroma prenesena tudi sredstva za izvajanje novih nalog (Vlaj 2004b, 33).

Večanje obsega obveznih nalog, ki jih država prenese na lokalne skupnosti, pomeni hudo finančno breme za občinski proračun. V takem primeru gre za neposredno odvzemanje finančnih sredstev lokalni skupnosti, s tem pa se zmanjšuje njena avtonomnost. V primeru prenosa nalog iz državne pristojnosti na občine je država dolžna zagotoviti ustrezna finančna sredstva. S tem pa se povečuje finančna odvisnost od države, saj načeli finančne avtonomije in koneksitete določata, da se občina financira iz lastnih virov, njeni finančni viri pa morajo biti v razmerju z nalogami, ki jih občine opravljajo (Juvan Gotovac 2007).

4.4 Zagotovitev zadostnih finančnih virov in finančne avtonomije lokalnih skupnosti

Zakonsko pooblastilo, da lokalne skupnosti opravljajo določene naloge, je brez pomena, če so le-te brez finančnih virov za njihovo uresničevanje. MELS terja, da morajo imeti lokalne skupnosti svobodo določanja prednosti porabe. Veljati mora načelo o ustreznem razmerju med finančnimi viri, ki so na razpolago lokalnim skupnostim, in zadevami, ki jih uresničujejo. Sprejeto je stališče, da centralne ali regionalne oblasti lahko določijo meje lokalnim skupnostim za obdavčenje, ne smejo pa preprečiti učinkovitega delovanja procesa lokalne odgovornosti. Za lokalne skupnosti je tudi pomembno, da imajo pristop do kreditov za kapitalne naložbe.

Pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti, morajo države podpisnice spoštovati osem načel.

1. **Načelo ustreznosti** – lokalna skupnost ima ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga.

2. **Načelo sorazmernosti** – finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon.
3. **Načelo samofinanciranja** – vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti mora izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino v okviru zakona določajo lokalne skupnosti same.
4. **Načelo prožnosti** – finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.
5. **Načelo izravnave** – država mora, ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi na področju financiranja lokalnih zadev.
6. **Načelo sodelovanja** – lokalne skupnosti morajo imeti možnost izraziti mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri.
7. **Načelo samostojnosti** – sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, naj ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov.
8. **Načelo zadolževanja** – lokalne skupnosti naj imajo za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

4.5 Cilji listine evropske lokalne samouprave

Države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine, upoštevajo,:

- da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina;
- da je eden od načinov za doseg tega cilja dogovarjanje na upravnem področju;
- da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve;
- da je pravica sodelovanja državljanov pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem članicam Sveta Evrope;
- da se ta pravica lahko neposredno uresničuje na lokalni ravni;
- da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom;
- in se zavedajo, da varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomembno prispevata h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti (preambula MELLIS).

Tako so se dogovorili za naslednja načela listine:

- temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisane z ustavo in zakoni;
- lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti;
- javne naloge naj po možnosti opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje;
- lokalnim oblastem predana pooblastila morajo biti polna in izključna, ne sme jih spodkopavati ali omejevati kakšna druga oblast (osrednja ali regionalna), razen če zakon tako določa;
- lokalne oblasti je potrebno pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo;
- meje lokalnih oblasti se spreminjajo s predhodnim posvetovanjem tistih lokalnih skupnosti, na katere se spremembe nanašajo, in sicer z referendumom, kjer to dopušča zakon;
- kader v lokalni upravi naj bi bil kakovosten, zato je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi;
- izvoljenim predstavnikom naj bi bilo zagotovljeno svobodno opravljanje funkcij, nezdržljivost funkcij pa mora biti določena z zakonodajo;
- upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti se praviloma nanaša na preverjanje skladnosti z ustavo in zakoni;
- lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji;
- lokalne oblasti imajo pravico sodelovati pri izvajanju svojih pooblastil in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za opravljanje nalog skupnega pomena.

4.6 Priporočila Evropske unije

Zlasti po ratifikaciji ECLS so za Slovenijo nastale pomembne mednarodne obveznosti na področju lokalne samouprave. Decembra 2000 in marca 2001 se je v Republiki Sloveniji mudila skupina strokovnjakov CLRAE, ki je opravila monitoring nad uresničevanjem ECLS v Sloveniji. Skupina je pripravila poročilo za redno zasedanje CLRAE, ki je bilo konec maja

2001 v Strasbourgu. Kongres je sprejel priporočila slovenskim oblastem glede stanja nadaljnjega razvoja lokalne in regionalne demokracije. Po njih bi bilo potrebno:

- lokalnim skupnostim (občinam) zagotoviti lastne finančne vire;
- strožje upoštevati merila zakona o lokalni samoupravi pri ustanavljanju novih občin in preprečiti še večjo razdrobljenost;
- doseči sodelovanje z ministrstvom za finance in ministrstvom za notranje zadeve, zlasti glede financiranje lokalnih skupnosti, ter vključevati lokalne skupnosti v te razprave in v pripravo različnih drugih zakonov s področja lokalne in regionalne samouprave;
- v celoti spoštovati 10. člen ECLS o pravici lokalnih skupnosti do združevanja in rešiti vprašanje njihovega reprezentativnega združenja;
- čim prej ustanoviti regije ali pokrajine. Ustanovitev le-teh je zaželena, vendar jim je treba določiti jasna pooblastila, jim zagotoviti zadostna sredstva ter pri pripravi zakonodaje upoštevati koncept iz ECLS, da se regionalni svetniki volijo neposredno;
- krepiti čezmejno sodelovanje med slovenskimi, avstrijskimi, italijanskimi, madžarskimi in hrvaškimi lokalnimi in regionalnimi skupnostmi ter v kratkem ratificirati Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti z obema protokoloma (kar se je potem zgodilo leta 2003);
- nadaljevati dobro delo in prizadevanja za zaščito narodnostnih manjšin (Vlaj 2005).

Leta 2011 je CLRAE opravila ponoven nadzorni obisk, katerega namen je bil ocenjevanje ukrepov, ki so sledili sprejemu Priporočila 89 (2001). Poročevalca sta ugotovila, da je lokalna demokracija v Sloveniji skladna s predpisi Evropske listine lokalne samouprave in ponuja možnost udeležbe državljanov. Ugotovljene so bile izboljšave na področju razporejanja skupnih državnih davkov, dobre prakse pri integraciji romske manjšine in statusu glavnega mesta. Ostale pa so naslednje poglobitve slabosti: posvetovalni postopki med lokalnimi oblastmi in osrednjo vlado se niso izboljšali; razdrobljenost občin še vedno ostaja problem; proces regionalizacije je blokiran kljub dogovoru med političnimi akterji o ustanovitvi pokrajin (CLRAE 2011).

5. PRAVNO – FORMALNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

5.1 Ustava Republike Slovenije

Lokalna samouprava je pravno utemeljena v Ustavi Republike Slovenije. Izhodiščno načelo za uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji je zapisano v splošnih določbah v 9. členu (Uradni list RS, št. 33/91), ki pravi, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem država priznava lokalni samoupravi avtonomnost in državljanom daje možnost, da pravico do lokalne samouprave uresničujejo.

Slovenska ustava v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo, v posebnem poglavju pa govori o uresničevanju lokalne samouprave, o občini, o delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti, o mestni občini, o dohodkih občine, o širših samoupravnih skupnostih in o nadzoru državnih organov (Vlaj 1998, 23).

Na lokalno samoupravo se nanašajo tudi nekateri drugi členi ustave, ki govorijo o financiranju države in lokalnih skupnosti, ustava namreč določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki, drugimi obveznimi dajatvami ter prihodki od lastnega premoženja, da izkazujejo vrednost svojega premoženja z bilancami in da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti zajeti v proračunih. Na lokalno samoupravo se prav tako nanašajo členi, ki govorijo o nalogah upravnih organov, o varovanju naravne in kulturne dediščine, o posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske skupnosti v Sloveniji, o računskem sodišču, o usklajenosti pravnih aktov, o veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju, o upravnem sporu, o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pristojnostih ustavnega sodišča (Vlaj 1998, 23).

V naši ustavi je lokalni samoupravi namenjenega relativno veliko prostora, vendar pa opredeljuje le bistvene elemente lokalne samouprave. Bolj natančno in temeljito lokalno samoupravo ter nastajanje, financiranje in delovanje občin ureja področna zakonodaja. Tako je bilo sprejetih več zakonov, pomembnih za dosledno izvedbo lokalne samouprave.

5.2 Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi je temeljni zakon na področju uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. Vendar pa je zakon v prvotni obliki zelo pomanjkljiv, saj strokovnim vidikom zakona ni bila namenjena posebna pozornost; strokovnjaki, ki so ga pripravljali, pa so večkrat delovali v nesoglasju s komisijo. Besedilo zakona je bilo tudi zaradi nestrinjanja s tovrstnim

urejanjem lokalne samouprave s strani nekaterih politikov zelo pomanjkljivo, posamezna vprašanja so ostala nerešena ali pa jih je zakon reševal na neustrezen način (Šmidovnik 1995, 169).

Temeljni zakon o lokalni samoupravi je bil v državnem zboru sprejet 21. 12. 1993 in je v zadnjih letih doživel kar nekaj sprememb ali dopolnitev, nekatere tudi na zahtevo ustavnega sodišča, ki je določene člene razglasilo za neustavne. Zakon je sestavljen iz splošnih določb, drugo poglavje opisuje območje in dele občin, tretje poglavje govori o nalogah občine, četrto o organih občine, peto poglavje ureja občinsko upravo, šesto upravljanje s premoženjem in financiranje občine, sedmo poglavje ureja občinske javne službe, naslednje poglavje govori o splošnih in posamičnih aktih občine, deveto govori o medobčinskem sodelovanju, deseto poglavje ureja nadzorstvo državnih organov, enajsto poglavje vsebuje določbe o varstvu lokalne samouprave in pravicah posameznikov ter organizacij, zadnje poglavje pa vsebuje prehodne in končne določbe.

Zakon o lokalni samoupravi je bil tolikokrat spremenjen z namenom, da se uredijo najbolj pereča vprašanja, ki so se izkazala kot problem pri urejanju lokalne samouprave in delovanju občin. V ta okvir sprememb in dopolnitev nedvomno spadata ureditev pogojev in postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine ter določitev razlogov in postopka za predčasno razpustitev občinskega sveta ali razrešitev župana kot skrajnega ukrepa za zagotovitev zakonitosti dela občinskih organov in varstvo lokalne samouprave (Juvan Gotovac 2005).

5.3 Ostala zakonodaja s področja lokalne samouprave

S področja normativne ureditve lokalne samouprave pri nas so pomembni tudi naslednji zakoni:

- Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 11/03, 72/05), ki ureja volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti;
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 73/94 odl. US, 73/95 odl. US, 56/98, 67/98 odl. US, 72/98 odl. US, 75/98, 52/02), s katerim so bile ustanovljene nove občine;

- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97 odl. US, 56/98, 59/99 odl. US, 61/99 odl. US, 89/99 odl. US, 90/05), ki ureja financiranje nalog, ki jih v skladu z ustavo in zakonom opravljajo občine;
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95, 44/96 odl. US) - s tem zakonom so bile prenesene naloge z občin na državo.

Leta 1996 je bil sprejet zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96, 28/01 odl. US). Ta zakon je urejal predhodni postopek z referendumom, pogoje za uvedbo postopka za sprejem zakona o ustanovitvi občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij. Hkrati je urejal še določena vprašanja postopka konstituiranja novoustanovljenih občin ter pogoje za uvedbo zakonodajnega postopka za spremembo imena in sedeža občine. Zakon je prenehal veljati z novelo zakona o lokalni samoupravi iz julija 2005 (Žagar, 2006).

6 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

6.1 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave na Slovenskem

Zgodovina razvoja lokalne samouprave tudi na območju Slovenije seže globoko v srednji vek (Šmidovnik 1995, 145–151).

O prvih začetkih samouprave govorimo v času srednjeveških mest, ki so pridobila določeno stopnjo avtonomije v razmerju do zemljiških gospodstev. Na slovenskem območju se je takšna oblika mestne samouprave najprej razvila v obmorskih mestih (Haček 2005, 44). Na ustreznih prometnih točkah so z razvojem trgovine in obrti nastajala nova mesta. Stara primorska mesta so razvila sorazmerno najbolj čvrsto samoupravo. V celoti so se otresla fevdalne oblasti zemljiških gospodov in vzpostavila patricijsko upravo premožnih vaščanov, ki si je s pridobitvijo agrarnega premoženja pridobila tudi oblast v mestu. To so bila tako imenovana komunalna mesta. V notranjosti dežele so se mesta in trgi razvili na trgovski podlagi. Trgi so bili kraji, ki so si prebivalci pridobili pravico do občasnih sejmov. Mesto je imelo pravico do stalnega opravljanja trgovskih poslov. Tako so skromni zametki lokalne samouprave nastajali v tem času tudi na agrarnem podeželju v obliki sosedске ali vaške uprave, ki se je razvijala na skupnih gospodarskih potrebah takratne podložniške vasi. Vas, soseska ali srenja je na takratnih sestankih urejala uporabo skupnih pašnikov, vzdrževanje napajališč, popravilo plotov in podobno. Temeljni gospodarski element vaške samouprave je bila pašna živinoreja (Rupnik 2007, 3–4).

V letih od 1748 do 1749 so se na srednji deželni stopnji ustanovili kresije, kar je pomenilo nove reforme uprave. Okrožni glavarji so bili v tem času popolnoma odvisni od središča države, ki je narekovalo delovanje srednje stopnje uprave. Haček omenja, da se je nižja uprava medtem izoblikovala na osnovi nabornih in davčnih sistemov (po teh občinah so sestavljali kataster, zato so jih imenovali kar katastrske občine). Tako je nastal jožefinski kataster občin, ki so bile razmeroma trdne in natančno odmerjene teritorialne enote (Haček 2005, 45). Ko se je leta 1810 začelo združevanje katastrskih občin, so bile v Ilirskih provincah uvedene komune – tako imenovane večje občine, ki so predstavljale prvo stopnjo oblasti v državni upravi. Pri oblikovanju so se držali načela, po katerem naj občina obsega 2000 do 2500 prebivalcev, zaradi posebnosti kraja in naravnih značilnosti pa lahko tudi manj. Po odhodu Francozov je Avstrija ozemlja nekdanjih komun upoštevala pri določanju novih okrajev. Komune so se še vedno ohranile kot glavne občine, ki jih je sestavljajo več podobčin,

na čelu teh pa so bili rihtarji ali podžupani (Haček 2005, 46). Leta 1848 je marčna revolucija, ki je imela med zahtevami tudi samostojen položaj občin, uveljavila »oktroirano marčno ustavo«, ki je vsebovala določila o »nedostopnih temeljnih pravicah« občine.

Temelj nove upravne ureditve je bila občina, ki je bila zasnovana kot samostojna in samoupravna prvostopenjska oblast. Zakon iz leta 1849 je urejal področje občin, večina njegovih načel pa je ostala v veljavi vse do razpada Avstro-Ogrske. Občinam je zakon zagotavljal samoupravo v njihovih »notranjih« zadevah, pri upravljanju njihovega premoženja, postavitvi občinskih organov in delu krajevne policije. Vsaka občina je imela svoje »zaključeno ozemlje«, zakon pa je vseboval tudi določilo, po katerem se lahko posamezne občine, ki niso imele zadostnih sredstev za opravljanje nalog, združijo v eno občino (Haček 2005, 47).

Leta 1851 je decembrski patent razveljavil marčevsko ustavo, uveden pa je bil strogi centralizem:

Za krajevne občine je to pomenilo popolno omejitev njihove samostojnosti in vrnitev k sistemu popolne odvisnosti občin v razmerju do državnih organov. Po padcu Bachovega absolutizma so ponovno oživela načela zakona iz leta 1849, ki so večinoma prešla tudi v nov »okvirni« zakon. Zakon iz leta 1862 je urejal predvsem vrste občin, delovno področje občin, občinske organe in razmerje občinskih organov do državnih ter drugih avtonomnih organov. Tudi ta zakon ni razločeval občin, poseben položaj so imela le deželna glavna mesta in okrožna mesta, na katera so lahko s posebnimi zakoni prenesli tudi pristojnosti okrajnih glavarstev. Deželna glavna mesta so lahko imela svoje statute, zato o teh mestih govorimo tudi kot o »statutarnih« mestih. Naslednja značilnost državnih in deželnih zakonov je bila v tem, da so ločili delovno področje občin na lastno in na preneseno delovno področje (Haček 2005, 48–49).

Tovrstno delitev poznamo še danes.

Oba zakona, tako začasni zakon o občinah iz leta 1849 kot tudi poznejši okvirni zakon o občinah, sta temeljila na zamisli o enotnem položaju vseh občin – mestnih in podeželskih, vendar pa sta dajala poseben položaj deželnim glavnim, tako imenovanim statutarnim mestom.

Leta 1918, ko je nastala prva Jugoslavija po prvi svetovni vojni, je glede lokalne samouprave na začetku veljala dotedanja ureditev na posameznih delih njenega teritorija. Država SHS je

združila vse slovenske pokrajine v eno upravno enoto. Vse zadeve deželnih odborov so na osnovi odločitev o predhodni upravi prešle na Narodno vlado SHS v Ljubljani. Ni pa prišlo do konkretnih sprememb na najnižji ravni lokalne samouprave, saj je organizacija tedanjih občin in okrajnih zastopstev ostala nespremenjena. Prav tako ni prišlo do večjih sprememb glede oblikovanja občin in predpisov za njihovo delovanje po nastanku Kraljevine SHS (leta 1918). Z vidovdansko ustavo leta 1921 so bila postavljena le načela za novo ureditev države in v tem okviru tudi lokalne samouprave. Predvidena je bila vzpostavitev lokalne samouprave na treh ravneh: v občini, v okraju in v oblasti. Okrajna samouprava ni bila nikoli izpeljana, medtem ko sta ostali dve obliki v državni ureditvi dejansko zaživele. V letu 1921 je bilo na območju tedanje Slovenije 1.073 občin (Haček 2005, 53). Višja raven lokalne samouprave, ki se je v obdobju vidovdanske ustave dejansko izvedla, je bila tako imenovana oblast. Oblasti so delovale kot državni in kot samoupravni organ do šestojanuarske diktature leta 1929, ko so bile dokončno odpravljene oziroma jih je zamenjala nova razdelitev države na banovine (Haček 2005, 54). Banovinska samouprava je temeljila na septembrski ustavi iz leta 1931, ki pa ni imela izvoljenih predstavništev; zadeve je urejal ban s svojim posvetovalnim telesom – banskim svetom. Zakon o občinah iz leta 1933 je zopet vzpostavil sistem volitev občinskih organov. Ta zakon je tudi postavil merilo, po katerem mora imeti občina najmanj 3000 prebivalcev. Ta določba je povzročila veliko združevanje občin: na območju takratne Slovenije se je število občin skrčilo s 1.241 na 469 občin (Šmidovnik 1995, 150–151).

Ključna prelomnica za slovensko lokalno samoupravo je bilo leto 1945, ko je nastala socialistična Jugoslavija. Takratna država (in s tem tudi Slovenija) je prišla pod sovjetski vpliv, kjer pa ni bilo prostora za lokalno samoupravo v evropskem smislu. Zanj je bilo značilno načelo enotnosti oblasti. Oblast je bila na vseh ravneh podrejena centralnim državnim organom; lokalni organi so bili zgolj izpostave centralne oblasti v lokalnih enotah. Jugoslavija se je po letu 1959 poskušala osamosvojiti od sovjetskega vzorca in je kot vodilno idejo začela zasledovati idejo samoupravljanja. Takrat je prišlo do delne decentralizacije in demokratizacije lokalnih oblasti. Sistem samoupravljanja je Jugoslaviji omogočil, da je lahko v določeni meri uveljavljala avtonomijo lokalnih skupnosti. Ta avtonomija se je imenovala komunalni sistem. Takratna občina je bila razglašena za komuno, ki naj bi bila temeljna celica družbe, kjer naj bi ljudje opravljali vse svoje skupne – torej javne zadeve, kolikor po naravi stvari ni nujno, da jih opravlja centralna državna oblast (Rupnik 2007, 5).

V praksi pa to ni bilo tako. Država je namreč prevladala nad komunalnim sistemom, komuna pa je postala prvostopenjski državni organ z univerzalno pristojnostjo za opravljanje vseh državnih nalog. Zaradi obsega državnih nalog se je komuna povečala v svojem obsegu.

Na območju Slovenije je bilo 62 občin – komun; povprečna slovenska občina je obsegala slabih 327 km² in je štela 32.250 prebivalcev. Lokalne naloge, ki pomenijo zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v naseljih, je komuna morala preložiti na t.i. krajevne skupnosti. Teh je bilo na območju Slovenije nekaj čez 1.200 in so bile ustanovljene v skoraj vseh večjih naseljih. Krajevne skupnosti so bile nekakšen nadomestek za samoupravne občine – financirati so se morale same, njihova ureditev pa je bila bolj podobna prostovoljnemu društvu kot pa ureditvi javnoupornih organizacij. Opravljanje lokalnih zadev je bilo tako potisnjeno na stran. Klub temu so imele občine določen nivo samoupravnosti in avtonomije, saj je komuna naloge opravljala pretežno samostojno (Šmidovnik 1995, 151–155).

Komunalni sistem je močno vplival na nadaljnji razvoj lokalne samouprave pri nas – tako z vidika nastajanja občin kot z vidika nalog, ki so jih občine dobile v izvajanje. Občine so namreč v izvajanje prejele naloge, ki so jih poprej izvajale krajevne skupnosti (ali ožji deli občin), obenem pa so izgubile nekatere pristojnosti, ki so se dejansko preselile na državno raven.

6.2 (Ponovna) vzpostavitev lokalne samouprave v Sloveniji

Skladno z demokratičnimi spremembami v devetdesetih letih smo dobili novo priložnost za ponovno vzpostavitev sistema lokalne samouprave v pravem pomenu besede. Z ustavnimi določili o lokalni samoupravi in sprejeto zakonodajo s področja lokalne samouprave so bili podani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave.

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave ena izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi (Brezovnik 2003, 35). Prišlo je do bistvenih sprememb dotedanje ureditve z uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa. Z reformo lokalne samouprave je bilo treba začeti zaradi nove države, samostojne demokratične Republike Slovenije, ki je z Ustavo prebivalcem zagotovila lokalno samoupravo. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, je eno

od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Evropske unije. Ta pravica se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni.

Lokalna samouprava v Sloveniji deluje pravzaprav od leta 1995. Teritorialno spremenjene občine, z novo vsebino in novimi organi, so začele delovati 1. 1. 1995.

6.3 Reforma lokalne samouprave v Sloveniji

Pri reformi lokalne samouprave gre v prvi vrsti za jasno delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi je občinam v izvorno pristojnost dodelil vse funkcije, ki so vitalnega pomena za življenje in delo ljudi na območju in ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno, državno oblastjo (Vlaj 1998, 28–29).

Reforma lokalne samouprave v Republiki Sloveniji se nanaša na funkcionalno, teritorialno, finančno-materialno, organizacijsko-upravno in pravno sestavino:

- a) funkcionalna sestavina - tu gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije, ki se je začel. Načelo subsidiarnosti, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen ter vidik, v institucionalnem in upravno-organizacijskem smislu pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Kot politično načelo, načelo subsidiarnosti pomeni, da so javne zadeve uresničevane čim bližje državljanom (Grad 1999, 387). Načelo subsidiarnosti nenehno išče ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, med njimi pa daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblastmi;
- b) teritorialna sestavina – pri tem gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune;
- c) finančno-materialna sestavina – gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti in tako dalje (Grad 1998, 1–7);
- d) organizacijsko-upravna sestavina – gre za nov raspored organizacije v občini, ki ga sestavljajo organi – neposredno izvoljeni občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini – zbori občanov, referendumi in državljanska pobuda;

e) pravna sestavina – tu pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem Republike Slovenije.

Nobena od naštetih sestavin lokalne samouprave v Sloveniji še ni v celoti uresničena. Pri tem je treba ugotoviti, da je bil dan prevelik poudarek teritorialnemu vidiku, premajhen poudarek pa funkcionalnemu, regionalnemu in finančnemu vidiku (Vlaj 2001, 33–38).

Reforma lokalne samouprave Republike Slovenije sicer ni enkratno dejanje, temveč zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval v prihodnost. Lokalna samouprava se je uvajala v zelo kratkih časovnih rokih. Zaradi zapostavljanja funkcionalne, finančne in regionalne sestavine je prišlo do skrajnosti, kot so ustanovitev velikih in zelo majhnih občin, nastanek »oskubljenih« občin iz prej preobremenjenih občin, centralizem namesto regionalizma in podobno (Vlaj 2005, 29).

Reforma lokalne samouprave tudi drugod v Evropi ni nov pojav, ampak se na dnevnem redu Evropske unije pojavlja že od šestdesetih let. Kersting in Vetter (2003, 11–26) ugotavljata, da te reforme upoštevajo dve glavni načeli: (1) povečanje lokalne demokracije in avtonomije ter (2) izboljšanje učinkovitosti lokalnih javnih politik. Doseganje teh dveh načel se kaže v raznolikosti modelov v posameznih državah. Vsi modeli stremijo k doseganju prenosa kompetenc na lokalne oblasti in k višji ravni politične in finančne neodvisnosti (Teles 2012).

Reforma lokalne samouprave v Sloveniji bo morala iti v podobni smeri kot v Zahodni Evropi, kjer so glede tega precej pred nami. Veliko zahodnoevropskih držav je imelo v začetku majhne občine, ki pa jih danes ne ravno ukinjajo, temveč jih (prisilno) združujejo oziroma povezujejo na različne načine in jim potem zagotavljajo sredstva iz proračuna. V času ustanavljanja občin so bile naloge občin drugačne kot so danes, manj zahtevne. Z vsesplošnim razvojem pa so se povečale tudi naloge občin in zahteve, ki se od občin pričakujejo. To jih pravzaprav prisili k združevanju in sodelovanju. Je pa združevanje občin zelo zapleten proces, ki se v Sloveniji verjetno še ne bo prav kmalu začel.

Slovenija je glede stanja na področju lokalne samouprave bolj podobna srednje- in vzhodnoevropskim državam. Tam je vzpostavljanje moderne, demokratične in učinkovite lokalne samouprave še vedno eden glavnih ciljev reforme javne uprave, čeprav so bili osnovni zakonski in finančni okviri lokalne samouprave postavljeni že zelo hitro. Prve srednje- in

vzhodno evropske države, ki so sledile načelom Evropske listine o lokalni samoupravi, so bile Češka, Poljska, Madžarska in Slovaška, njihovemu vzoru pa so kmalu sledile tudi ostale. Sedaj je obstoj lokalne samouprave (in v večini primerov tudi regionalne samouprave) postal že skoraj pravilo. Vse države so prišle do enakega zaključka, da proces decentralizacije in vzpostavitve lokalne samouprave ni prinesel le pozitivnih učinkov, temveč so se pokazali tudi specifični lokalni in regionalni problemi, ki jih vsaka država poskuša reševati na svoj način (Nemec 2007).

6.4 Organizacija in funkcioniranje lokalne samouprave

Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, ki so pomembne za vsakodnevno življenje ljudi (Pečovnik 2007, 8–10).

Organizacija in funkcioniranje lokalne samouprave temelji predvsem na določbah ZLS-ja. Izjema je Zakon o financiranju občin - ZFO, ki podrobneje ureja financiranje občin. Poleg splošnih določb ta zakon vsebuje naslednje vsebine: območje in dele občine, naloge občine, organe občine, občinsko upravo, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošne in posamične akte občine, medobčinsko sodelovanje, nadzor državnih organov, varstvo lokalne samouprave in pravice posameznikov ter organizacij (Žagar 2006, 23).

V novi občini kot temeljni obliki lokalne samouprave so dane možnosti za zadovoljevanje osnovnih potreb občanov. To so fiziološke potrebe, potrebe po varnosti in pripadnosti, ki imajo še vedno primarno naravo. Iz teh potreb izvirajoči interesi so vezani na določeno ozemlje in pogojeni s pripadnostjo nekemu ozemlju. Tipične lokalne zadeve na komunalnem, socialnem in kulturnem področju je mogoče opravljati na relativno majhnih območjih in ob takšnem številu prebivalcev, da je še mogoče oblikovati pristno samoupravno skupnost. Za določene potrebe so okviri lokalne skupnosti preozki, zato je zakonsko predvideno povezovanje občin v pokrajine oziroma druge širše lokalne skupnosti. Občine v Evropi so skupine prebivalcev naselja ali več naselij, povezanih s skupnimi potrebami in interesi (Rupnik 2007, 5–6).

6.5 Cilji uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji

Cilji uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji so bili:

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,

- zagotovitev pravice občanov do soodločanja o javnih zadevah (demokratske lokalne volitve, zbori občanov, referendumi, državljanska pobuda),
- uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije
- racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni management),
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije (temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti),
- uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave (gre za vmesno raven, ki je bistvena za decentralizacijo države),
- usklajenost z evropskimi standardi na področju lokalne samouprave,
- razmejitev pristojnosti in prenos nalog z občin na državo (Evropska listina lokalne samouprave 1996).

6.6 Uvedba pokrajin

Večina evropskih držav ima dvo- ali večnivojsko lokalno samoupravo in pozna tudi širše lokalne samoupravne skupnosti, katerih poimenovanje je različno (pokrajina, provinca, regija, dežela, departma ...). Za širšo samoupravno lokalno skupnost v Sloveniji bomo uporabljali naziv »pokrajina«, kar je skladno z zakonom o lokalni samoupravi. Gre za to, da je lokalna samouprava organizirana na več ravneh. Poleg občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti imajo organizirano lokalno samoupravno skupnost tudi na širšem teritoriju. »Ta skupnost temelji – prav tako kot občina – na določenih realnih naravnih, teritorialnih, gospodarskih in družbenih temeljih« (Šmidovnik 1995, 23).

Druga raven lokalne samouprave oziroma širša samoupravna lokalna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivosti manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni in gospodarski razvoj posameznih delov države. Prenos državnih nalog na pokrajino omogoča proces decentralizacije, pomeni pa tudi razbremenitev države na eni strani in pomoč manjšim oziroma šibkejšim občinam, katerih naloge včasih presegajo njihove lastne zmogljivosti na drugi strani. V okviru širše lokalne samoupravne skupnosti se na primer urejajo zahtevnejši projekti regionalnega pomena, kot sta gradnja in vzdrževanje komunalne infrastrukture in podobno (Žagar 2006, 3).

V Republiki Sloveniji kljub zakonski opredelitvi in mnogim razpravam strokovne in politične javnosti še vedno ni širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Zaradi tega zeva med občinami

in državo nekakšna praznina, ki se kaže negativno tako na področju, ki pripada lokalni samoupravi kot tudi na področju, ki pripada državi; sistemska jalovost pri opravljanju javnih zadev, stalni gospodarski, politični in drugi pritiski na centre države (Vlaj 2005).

Pokrajine naj bi torej zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo ter blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezovale naj bi občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izvajanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine. Pokrajine bodo opravljale naloge, ki presegajo zmogljivosti občin, saj jih le-te ne morejo opravljati, ker presegajo njihove kadrovske, tehnične, organizacijske ter finančne zmožnosti. Gre za izvirne naloge pokrajin, ki jih lahko opravljajo same in ne s prenosom z občin, saj te po svoji naravi nimajo pristojnosti za opravljanje nalog širših lokalnih skupnosti – pokrajin.

6.7 Nastanek občin v Sloveniji

Občina kot temeljna oblika lokalne skupnosti je zasnovana na podlagi zgodovinskih ali naravnih lastnosti tega območja, ki predstavlja eno naselje ali več združenih naselij. V Sloveniji imajo občine glede na zakonsko ureditev status samoupravnosti. Prebivalci občine lahko znotraj nje uresničujejo svoje interese ali potrebe, zato jim mora biti zagotovljena določena infrastruktura in službe, kot so zdravniška in socialna oskrba, dostop do osnovne šole, preskrba z življenjskimi potrebščinami, zadostna komunalna opremljenost in druge lokalne javne službe, prav tako pa dejavnosti na področju kulture, športa in podobno (Žagar 2003, 8).

Pogoji, ki jih mora območje izpolnjevati, če želi na tem ozemlju ustanoviti občino, skrbijo za to, da lahko občina zagotavlja uresničevanje interesov in potreb prebivalstva. Kljub temu so nekateri pogoji močno pogojeni od predhodnega razvoja in načrtov države (na primer šolstvo ali komunala), medtem ko so drugi namenjeni le kakovostnejšemu življenju in niso neposredno povezani z idejo o lokalni samoupravi (na primer trgovina ali banka). Slovenska ustava v 139. členu določa območje občine, ki zajema eno ali več naselij, le-ta pa so povezana s skupnimi interesi in potrebami občanov. Občina lahko pridobi tudi status mestne občine. Za ustanovitev občine je potrebno upoštevati tudi voljo prebivalstva potencialne nove občine, zato se na tem območju izvede referendum (Virant 1998, 165–167).

Za postopek ustanovitve občin je bil leta 1994 sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin - ZRUO, ki je po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati. Dva naslednja postopka za ustanovitev občin v letu 1998 in 2002 sta potekala po določbah Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96, ZPUODO). Vse tri postopke je označevala močna vloga ustavnega sodišča, ki je s svojimi presojami vzpostavljalo z ustavo skladno razumevanje načela lokalne samouprave in koncepta občine ter mestne občine (Sektor za lokalno samoupravo, 2010).

Zakonski pogoji za nastanek občine so določeni v Zakonu o lokalni samoupravi. Ta je v 13. členu določal, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Občina mora izpolnjevati naslednje pogoje:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena ambulanta),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštne storitve,
- knjižnica (splošna ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (Zakon o lokalni samoupravi - ZLS, 13. čl).

Drugi odstavek 13. člena Zakona o lokalni samoupravi je bil s spremembo zakona v letu 2010 črtan.

V nadaljevanju je Zakon o lokalni samoupravi v 13.a členu določal, da mora imeti občina za ustanovitev najmanj 5000 prebivalcev, razen v primeru, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Isti člen je določal, da se v primeru geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov lahko ustanovi občine, ki imajo manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev. Poudariti je treba, da so bili pogoji in merila za občino (ki so bili določeni s prvim Zakonom o lokalni samoupravi³)

³ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93)

spremenjeni in dopolnjeni z novelo zakona⁴. Ta je bila sprejeta leta 1994 neposredno pred oblikovanjem območij novih občin, vendar že po izvedenem predhodnem referendumu za ustanovitev občin. Novela Zakona o lokalni samoupravi iz leta 2010⁵ pa izjem pod 5000 prebivalcev ne dopušča več.

Po mnenju ustavnega sodišča iz leta 1998 je treba upoštevati, da število 5000 občanov nima absolutne, ampak le relativno veljavo. Ugotovilo je namreč, da vsaj tretjina ustanovljenih občin ne dosega zakonsko določene spodnje meje števila prebivalcev (Žagar 2006, 24).

14. člen Zakona o lokalni samoupravi določa, da postopek za ustanovitev občine sprožijo predlagatelji zakona oziroma občinski svet, ki postopek predlaga državnemu zboru. Če predlagatelj ni občinski svet, le-ta poda svoje mnenje, potem ko mu predlog pošlje državni zbor. Predlog se pošlje tudi vladi, ki poda mnenje in predloge. Državni zbor mora omenjeni postopek končati vsaj tri mesece pred prvim rokom za razpis rednih volitev v občinske svete. Predlog mora vsebovati tudi razloge za ustanovitev občine ter podatke, ki dokazujejo, da območje nove občine izpolnjuje pogoje za ustanovitev.

15. člen Zakona o lokalni samoupravi določa naslednje oblike ustanovitve nove občine oziroma spremembe območja le-te; združitve dveh ali več sosednjih občin v novo občino, razdelitev občine na dve ali več novih občin, izločitev dela občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij v novo občino, izločitev dela občine in njegova priključitev k sosednji občini. O predlogu nove občine se nato razpiše referendum, na katerem lahko glasujejo vsi, ki imajo na referendumskem območju pravico voliti v občinski svet. Občine se razdelijo, če vsako območje izpolnjuje potrebne pogoje in če se na vsakem območju potencialnih novih občin volivci na referendumu s tem strinjajo.

Nato se začne postopek oblikovanja nove občine. To pomeni, da se izvolijo in oblikujejo organi občine, sprejme se statut občine in vsi ostali pravni akti, ki jih občina potrebuje za svoje delovanje. Če ima predlagana nova občina manj kot 5000 zakonsko določenih prebivalcev, mora posebej utemeljiti razloge za odcepitev. Občina tako pridobi pravni status in začne opravljati naloge, tako izvirne kot tudi prenesene (Žagar 2003, 21–25).

⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/94)

⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 51/10)

6.8 Naloge občin

Naloga občin in njenih organov je, da služijo interesom lokalnega prebivalstva in skrbijo za reševanje vprašanj v ožjem lokalnem okolju (Grafenauer 2005). Naloge, ki jih opravljajo občine, ločimo na izvirne (ki se nanašajo na prebivalce občine in jih je občina sposobna sama urejati) ter prenesene naloge državne uprave, ki jih ta prenese na občino z zakonom po predhodnem soglasju občin zaradi organizacijske racionalnosti in učinkovitejšega izvajanja. Izvirne naloge lahko delimo še na tiste, ki so kot take določene s posameznimi zakoni, ter na lokalne zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in se opravljajo v občinah ter jih občine same določajo v svojih predpisih (Vlaj 2004).

Naloge občine so opredeljene v 3. poglavju Zakona o lokalni samoupravi, ki je za sistem lokalne samouprave temeljnega pomena. Današnja vsebina se precej razlikuje od prvotne, saj je zakon v teh letih doživel osem sprememb in dopolnitev. Največje nejasnosti so ravno na področju nalog občin oziroma na področju razporeditve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Naloge občine – kot že rečeno - delimo na izvirne in prenesene. Izvirne naloge so bodisi določene z zakonom, bodisi s splošnim aktom občine.

Po 21. členu Zakona o lokalni samoupravi občina opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Te naloge so:

- upravljanje občinskega premoženja,
- omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravljanje nalog s področja gostinstva, turizma in kmetijstva,
- načrtovanje gospodarskega razvoja,
- ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- v okviru svojih pristojnosti urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe,
- pospeševanje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
- skrb za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje druge dejavnosti varstva okolja,
- urejanje in vzdrževanje vodovodnih in energetskih komunalnih objektov,
- ustvarjanje pogojev za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev,

- pospeševanje vzgojno-izobraževalne, informacijsko-dokumentacijske, društvene in druge dejavnosti na svojem območju,
- pospeševanje razvoja športa in rekreacije,
- pospeševanje kulturno-umetniške ustvarjalnosti, omogočanje dostopa do kulturnih programov, zagotavljanje knjižnične dejavnosti ter v skladu z zakonom skrb za kulturno dediščino na svojem območju,
- gradnja, vzdrževanje in urejanje javnih cest in poti, rekreacijskih in drugih javnih površin, v skladu z zakonom urejanje prometa v občini ter opravljanje drugih nalog občinskega redarstva,
- opravljanje nadzorstva nad krajevnimi prireditvami,
- organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne službe,
- določanje prekrškov in denarnih kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, opravljanje inšpekcijskega nadzorstva nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi se ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom določeno drugače,
- sprejemanje statuta občine in drugih splošnih aktov,
- organiziranje občinske uprave,
- urejanje drugih lokalnih zadev javnega pomena.

Za zagotavljanje teh nalog občina potrebuje finančna sredstva in druge materialne osnove, ki so pogoj za razvoj, delovanje in blaginjo občine in njenih občanov (Vlaj 1995, 17–20).

Prenesene naloge so tiste, ki jih lahko država s predhodnim soglasjem občine prenese na občine. Za predhodno soglasje se šteje, če je občina pri državnem zboru vložila pobudo za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti.

24. člen Zakona o lokalni samoupravi določa, da država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje nalog iz državnih pristojnosti, v primeru, da je to učinkovitejše in racionalnejše in če se za to zagotovi potrebna sredstva. »Razlog za prenos nalog iz centralne uprave na lokalne je v bolj racionalnem in učinkovitem izvajanju teh nalog na lokalni ravni« (Žagar v Pinterič in drugi 2008, 34).

Pri lokalni samoupravi je torej pomembno zlasti razmerje med lokalno samoupravo in državo. Pomembnejše značilnosti državne uprave in lokalne samouprave prikazuje naslednja tabela:

Tabela 6.1: Razmejitev med državno upravo in lokalno samoupravo

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

Vir: Žagar 2006

6.9 Drobljenje občin v Sloveniji

V Sloveniji je od njene osamosvojitve naprej zaznati trend naraščanja občin. Veliko število občin je pravzaprav posledica političnih interesov, saj so v praksi občino v bistvu dobili povsod, kjer so jo želeli oziroma jo je želela politika. Ideja o »samostojnosti« je med ljudmi namreč zlahka pridobila podporo. Politično odločanje je v celoti preglasilo pripravljene strokovne podlage za reformo lokalne samouprave in nenačrtovano ustanavljanje občin brez upoštevanja kriterijev se je začelo.

V obdobju osamosvojitve je bila Slovenija razdeljena na 62 občin oziroma komun, leta 1994 je bilo z zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij ustanovljenih 147 občin, leta 1998 je državni zbor ustanovil 45 novih občin, leta 2002 eno in leta 2006 še 17 občin. Leta 2011 je ustavno sodišče določilo, da mora državni zbor ustanoviti še občini Mirna in Ankaran. Občina Mirna je bila tako ustanovljena, občina Ankaran pa ne, zato jo je isto leto ustanovilo kar ustavno sodišče samo. Z zadnjeustanovljenima občinama Mirna in Ankaran se je število občin trenutno ustavilo na 212 (glej Sliko 6.1). Občin je toliko, da bi - če bi mednje enakomerno porazdelili prebivalstvo - v vsaki živelo nekaj manj kot deset tisoč ljudi. Težava je v tem, da jih v marsikateri občini živi precej manj.

Slika 6.1: Zemljevid slovenskih občin



Vir: <http://www.24ur.com>, 2013

Kljub temu da obstajajo zakonsko določeni pogoji za ustanovitev nove občine, pa v praksi niti polovica občin v Sloveniji ni izpolnjevala pogojev za nastanek.

Prvotno ustanavljanje občin v letu 1994 je urejal Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, ki je ustanovil 147 občin in hkrati zamenjal stari Zakon o postopku za ustanovitev, združitvev oz. spremembo območja občine ter o območjih občine iz leta 1982. Oba kasnejša vala širitev občinske družine v Sloveniji v letih 1998 in 2002 pa je urejal Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, ki je bil že leta 1996 podlaga za ustanavljanje občin v letu 1998. Ob prvem poskusu oblikovanja občin – to je pri določanju območij za izvedbo referendumov za nove občine v letu 1994 – je kriterije izpolnjevalo skoraj vsako, za ustanovitev predlagano, območje. Edini zavezujoči kriterij za oblikovanje novih občin je tako postala referendumsko izražena volja polnoletnih prebivalcev (Šmidovnik 1995, 171).

Ravno zaradi preohlapnih kriterijev za nastanek občine je bil Zakon o lokalni samoupravi nekajkrat noveliran. Nova zakonska merila naj bi preprečila ustanavljanje na eni strani premajhnih občin, po drugi strani pa tudi ustanavljanje prevelikih, kot so bile na primer nekdanje komune. Tako je bil postavljen pogoj⁶, da mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev, le izjemoma manj – zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih pogojev (Bačlija 2007, 52).

Pri številu prebivalcev je izredno težko postaviti objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine. Zato so nekateri zakoni v preteklosti določili, koliko prebivalcev najmanj mora imeti občina; tako določilo imajo tudi nekateri danes veljavni zakoni. Novela Zakona o lokalni samoupravi iz leta 2010 je odpravila vsebinske kriterije za ustanovitev občin in ohranila le količinski kriterij, to je najmanj 5000 prebivalcev (Vlaj 2011, 3).

Drugi obraz pretiranega drobljenja občin je povečana centralizacija države. Vedno večje število od naših 212 občin namreč ni sposobno uresničevati številnih nalog, ki jim jih določajo ustava in zakonodaja (prenesene naloge), niti izvernih nalog (izvirni delokrog, ki jih določajo z lastnim samoupravnim pravom, zato jih mora zanje (še vedno) opraviti država, to pa hkrati krepi njeno moč in centralizacijo.

Nenehno povečevanje števila občin kot temeljnih lokalnih skupnosti in s tem slabitev sistema lokalne samouprave ima lahko dobre učinke (pa še to le ob izdatnih državnih sredstvih) samo na določenih področjih in le toliko časa, kolikor je to potrebno za vzpostavitev osnovnih življenjskih pogojev prebivalcev vsake ožje ali temeljne lokalne skupnosti. V primeru zagotavljanja drugih javnih dobrin in storitev, ki že po naravi stvari presegajo meje temeljnih lokalnih skupnosti in imajo vpliv na širše okolje, saj se ne tičejo več le prebivalcev teh skupnosti (vzgoja in izobraževanje, kultura, zdravstvo, okolje in prostor, gozdarstvo, kmetijstvo, prometna infrastruktura itd.), pa smo slej ko prej pred vprašanjem o ustreznosti upravne in politične teritorialne organiziranosti države (Senčur 2010, 1).

⁶ Takrat je novi 13. a člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/94) določil, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, sme pa izjemoma imeti manj prebivalcev zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov.

Res je sicer, da imajo evropske države z uveljavljeno lokalno samoupravo tudi zelo majhne občine, vendar te izvirajo iz drugačnih zgodovinskih razmer in časa. Evropski trend je že več desetletij zmanjšati število (pre)majhnih občin (Vlaj 2011, 4).

Glede velikosti občin in števila njenega prebivalstva torej ni nekega merila, kar kaže na to, da so se občine razvijale glede na potrebe prebivalstva na njihovih območjih. Razlike v velikosti obstajajo tako med državami (v evropskem prostoru je sicer večina občin majhnih) kot v državah samih. Tudi v Sloveniji so velike razlike med občinami, ne samo glede velikosti ali števila prebivalstva (glej Tabelo 7.2), ampak tudi glede delovanja občin in potreb ljudi v različnih občinah.

Tabela 6.2: Občine po številu prebivalcev

| Občine po številu prebivalcev | | |
|--------------------------------------|--------------|--------------|
| Število prebivalcev | Skupaj občin | Delež v % |
| Slovenija | 212 | 100 % |
| do 1.000 | 7 | 3,3 |
| 1.001 – 3.000 | 52 | 24,5 |
| 3.001 – 5.000 | 51 | 24,1 |
| 5.001 – 10.000 | 49 | 23,1 |
| 10.001 – 20.000 | 36 | 17,1 |
| 20.001 – 50.000 | 13 | 6,1 |
| 50.001 – 60.000 | 2 | 0,9 |
| 60.001 – 100.000 | 0 | 0,0 |
| nad 100.000 | 2 | 0,9 |

Podatki SURS na 1. 1. 2015

Vir: Statistični urad Republike Slovenije, 2015.

Kljub temu pa je povprečna slovenska občina z 9700 prebivalci primerjalno gledano še vedno relativno velika, saj povprečna občina v Evropski uniji meri zgolj 5500 prebivalcev, številne države pa imajo še precej manjše občine. Problematična torej ni velikost oziroma majhnost občine sama po sebi, ampak nedomišljen in zgrešen sistem delitve pristojnosti med državo in občino, odsotnost regionalne ravni in povsem neustrezen sistem financiranja občin, kjer

občine nimajo lastnih finančnih virov, o katerih bi lahko same odločale (Haček in Kukovič 2014).

Zaradi raznolikosti slovenskih občin je prišlo do neuravnoteženosti med velikostjo slovenske občine in njenimi nalogami ter pristojnostmi. Za izhodišče reforme lokalne samouprave je bila namreč vzeta občina s 5000 prebivalci, v Sloveniji pa kar 109 občin ne izpolnjuje tega kriterija. Prav zato je bila do leta 2006, ko je bil sprejet nov sistem financiranja občin, neuravnotežena tudi finančna sestavina lokalne samouprave, saj so se občine financirale v neskladju z njenimi nalogami in pristojnostmi. To je v neskladju z drugo točko 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

6.10 Financiranje občin

Kot financiranje lokalnih skupnosti oziroma lokalne javne finance se lahko označuje vsakršno posedovanje, pridobivanje in razpolaganje z vsemi vrstami premoženja, ki je v lasti neke lokalne skupnosti.

Financiranje lokalnih skupnosti je glede njihovega statusa v razmerju do države izjemno pomembno, saj finančna avtonomnost občin bistveno prispeva k podobi demokratične države in večji samostojnosti lokalne ravni oblasti.

Avtonomnost lokalne samouprave se izkazuje v možnostih občin, da za financiranje svojih temeljnih funkcij predpišejo posebni občinski davek in pri tem niso vezane na pogoje, ki jih sicer predpisuje davčna zakonodaja. Pri predpisovanju drugih davščin, kot so takse in podobno, pa so vezane na zakonske pogoje (Vlaj 1998, 86).

Financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji je določeno z zakoni, vendar pa se načini njihovega financiranja razlikujejo tako, kot se med seboj razlikujejo občine. Razlike med temi so v gospodarski razvitosti, kulturni in turistični promoviranosti, geografskem položaju in velikosti občine (predvsem po številu prebivalcev). Razlike v zmožnostih financiranja do neke mere uravnava država s svojimi donacijami, največ pa je še vedno odvisno od uspešnosti občin pri zbiranju sredstev na svojem ozemlju.

Sistem financiranja občin v naši državi se je začel na novo urejati po osamosvojitvi leta 1991. V Ustavi Republike Slovenije je v 146. členu zapisano: »Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter prihodki od lastnega premoženja.« Ta člen je osnova za oblikovanje sistema financiranja lokalne skupnosti.

Premoženje in financiranje občin določa Zakon o lokalni samoupravi, in sicer z desetimi členi, v katerih je opredeljeno, da premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v njeni lasti, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem ravnati kot dober gospodar.

V Zakonu o lokalni samoupravi so v 52. členu kot lastni viri občine navedeni:

- davki in druge dajatve,
- dohodki od njenega premoženja.

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini po 53. členu Zakona o lokalni samoupravi naslednji prihodki:

- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- drugi davki, določeni z zakonom.

V 56. členu Zakona o lokalni samoupravi je določeno, v kakšnih primerih in za opravljanje katerih nalog je država dolžna zagotoviti občinam dodatna sredstva. Zagotoviti jih mora:

- za opravljanje nujnih nalog občine;
- za financiranje nalog, ki jih država prenese v opravljanje občini;
- za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj;
- za izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Natančnejše določbe financiranja občin opredeljuje Zakon o financiranju občin - ZFO (Uradni list RS, št. 123/06). Le-tega je sprejel Državni zbor Republike Slovenije 17. 11.2006 na seji, v veljavo pa je stopil 1. 1.2007. Leta 2008 so ga spremenili in dopolnili. Sestavlja ga osem poglavij, ki opredeljujejo splošne določbe, vire financiranja občin, ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin, sofinanciranje nalog, programov in investicij občin, nadzor, financiranje novih občin, predhodne in končne določbe. S tem zakonom se ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti.

Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog.

4. člen Zakona o financiranju občin, ki določa načela proračunskega financiranja, pravi, da načela proračunskega financiranja zapovedujejo, da so vsi prejemki in izdatki občine zajeti v občinskem proračunu. Sestavo, pripravo in izvrševanje občinskega proračuna ureja zakon, ki ureja javne finance.

Drugo poglavje Zakona o financiranju občin govori o virih financiranja občin. Viri financiranja so deljeni v pet sklopov, in sicer na lastne davčne vire, druge lastne vire, odstopljene vire, občinske takse in zadolževanje.

Viri financiranja občine so prihodki občinskega proračuna od:

- davka na nepremičnine,
- davka na vodna plovila,
- davka na promet nepremičnin,
- davka na dediščine in darila,
- davka na dobitke od klasičnih iger na srečo in
- drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki ureja davek (6. člen Zakona o financiranju občin).

Kot druge lastne vire v drugem sklopu financiranja občin 7. člen Zakona o financiranju občin navaja tudi prihodke od samoprispevkov, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in druge, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali

s predpisom, izdanim na podlagi zakona. Prihodki občine so tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna ter sredstev skladov Evropske unije.

Občina se prav tako financira z občinsko takso, ki je opredeljena v četrtem sklopu.

Občina lahko predpiše občinsko takso za (9. člen Zakona o financiranju občin):

- uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev,
- oglaševanje na javnih mestih,
- parkiranje na javnih površinah,
- uporabo javnega prostora za kampiranje in
- druge zadeve, če tako določa zakon.

Občina predpiše občinsko takso z odlokom, v katerem predpiše vrsto in višino takse ter zavezanca za njeno plačilo. Višina takse se določi po vrednosti predmeta, dejanskem prometu ali dejanskem dohodku (9. člen Zakona o financiranju občin).

V petem, zadnjem, sklopu virov financiranja je opredeljeno zadolževanje. Občina se lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance. V tekočem proračunskem letu se lahko zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance in odhodkov iz proračuna v letu pred letom zadolževanja (brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije). Pomembno je tudi odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila, saj ne sme presegati 5 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred zadolževanjem, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. V Zakonu o financiranju občin (ZFO – 1A) so dodali še pojasnilo o zadolževanju občin za izvrševanje občinskega proračuna. Ta opredeljuje, da se lahko občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži samo s črpanjem posojila doma za investicije, ki so predvidene v občinskem proračunu (10.a člen Zakona o financiranju občin). Dodaten je tudi člen o največjem možnem zadolževanju občine, ki pravi, da se lahko občina v tekočem proračunskem letu zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov

občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja (zmanjšanim za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov) (10.b člen Zakona o financiranju občin). Dodani so bili še člani 10.c, 10.č, 10.d, 10.f, 10.g in 10.h, ki govorijo o upravljanju z dolgom občinskega proračuna, o sklepanju poslov v povezavi z dolgom občinskega proračuna, o prevzemu dolga ter o poroštvih občin.

Posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javna podjetja in zavodi, katerih ustanoviteljice so občine, se smejo zadolževati le z njenim soglasjem (10.g člen Zakona o financiranju občin).

Tretje poglavje Zakona o financiranju občin (ZFO – 1A) govori o ugotavljanju in financiranju primerne porabe občin. Pojem dosedanje »primerne porabe« je nadomestil pojem »primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena« oziroma skrajšano »primerna poraba«, s katero je skladno z MELLIS poudarjena samostojnost lokalne skupnosti. Za ugotovitev primerne porabe občin se upoštevajo stroški nalog, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov, in to v obsegu, določenem z zakoni (11. člen Zakona o financiranju občin – 1A). Naslednji, 12. člen, se nanaša na povprečnino, ki je definirana kot na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Povprečnino za naslednje proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, in sicer s pregledom za pretekla štiri leta. Povprečnina je pomembna za izračun primerne porabe občine.

Glavarina je v Zakonu o financiranju občin – 1A spremenjena oziroma preimenovana v primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe. Primeren obseg sredstev je merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe, ki ga izračuna ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto. Če je izračunan primerni obseg sredstev za več kot 15 odstotkov višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15 odstotkov zmanjša za polovico (13.a člen Zakona o financiranju občin – 1A).

14. člen Zakona o financiranju občin – 1A opredeljuje prihodke občine za financiranje primerne porabe. Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 odstotkov prihodkov iz prihodka občine – 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se všttevajo v letno davčno osnovo.

Preostanek – 30 odstotkov občinskih prihodkov iz dohodnine (opisane v prejšnjem odstavku) in del prihodkov posamezne občine iz prejšnjega odstavka, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin iz dohodnine.

15. člen Zakona o financiranju občin – 1A govori o tem, da se občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz 14. člena tega zakona. Finančna izravnava so torej sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje porabe. Zneske finančne izravnave ugotavlja finančno ministrstvo po sprejetju državnega proračuna in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena. Objaviti jih mora tudi na ter objavi na svoji spletni strani.

Četrto poglavje Zakona o financiranju občin opredeljuje sofinanciranje nalog, programov in investicij občin. V njem je določeno, da se občinam zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje izvajanja posamezne naloge ali programa, za izvajanje investicij ter za skupno opravljanje nalog občinske uprave. Za občine ima poseben pomen predvsem 21. člen tega zakona, v katerem je določeno, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Del teh sredstev se občinam za vsako proračunsko leto zagotovi v višini 6 odstotkov skupne primerne porabe občin za sofinanciranje investicij, ki jih predlagajo ministrstva, vsako na svojem področju dela. Sredstva za sofinanciranje investicij se za vsako proračunsko leto zagotovijo v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov državnega proračuna, pristojnih za posamezna področja, in sicer na posebnih proračunskih postavkah. Lahko pa se občini iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije, ne glede na vse zgoraj navedene trditve.

Neposredni uporabniki državnega proračuna vsak na svojem področju dela sprejmejo praviloma za štiri leta programe sofinanciranja investicij v lokalno javno infrastrukturo, s katerim se zagotavljajo enaki pogoji za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v skladu z razvojnimi cilji države. Na podlagi teh programov neposredni uporabniki državnega proračuna predloge investicij oblikujejo v skladu s predpisi, ki urejajo sofinanciranje investicij iz državnega proračuna in postopek priprave predloga načrta razvojnih programov

državnega proračuna. Načrtovane investicije se na predlog pristojnega neposrednega uporabnika državnega proračuna uvrstijo v načrt razvojnih programov državnega proračuna.

Sredstva iz drugega odstavka 21. člena zakona se razdelijo med občine v skladu z merili, ki jih določi minister, pristojen za lokalno samoupravo. S pravilnikom, s katerim minister določi kriterije, se podrobneje določijo nameni porabe sredstev, upravičeni stroški in pogoji za dodelitev sredstev.

23. člen istega zakona določa način dodelitve sredstev za sofinanciranje investicij. Sredstva iz tretjega odstavka 21. člena zakona se občinam dodelijo v skladu s programi sofinanciranja investicij in v skladu z merili, ki jih določijo ministri, pristojni za posamezna področja. S pravilnikom, s katerim minister določi kriterije, se podrobneje določijo nameni porabe, upravičeni stroški in pogoji za dodelitev sredstev.

24. člen določa obseg sofinanciranja. Za posamezno investicijo se lahko določi sofinanciranje do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost (DDV se v skladu s smernicami Evropske unije ne razume kot upravičen strošek). Pristojno ministrstvo določi obseg sofinanciranja posamezne investicije v skladu s stopnjo razvitosti občine tako, da glede na skupna razpoložljiva sredstva prednostno oceni zahteve občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Stopnjo razvitosti občine določi vlada na predlog finančnega ministrstva, in sicer za štiri leta na podlagi indeksa razvojne ogroženosti občine. Ta se izračuna na podlagi:

- kazalnikov razvitosti občine, ki so: bruto dodana vrednost na zaposlenega, dohodnina na prebivalca in število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva občine;
- kazalnikov ogroženosti občine, in sicer: indeksa staranja prebivalstva občine ter stopnje registrirane brezposelnosti in stopnje zaposlenosti na območju občine ter
- kazalnikov razvojnih možnosti, ki so: opremljenost občine s komunalno infrastrukturo, kulturno infrastrukturo, vključno z za javnost dostopnimi kulturnimi spomeniki, delež območij Natura 2000 v občini in kazalnik poseljenosti občine.

Kazalniki razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti imajo enake uteži. Indeks razvojne ogroženosti se izračuna kot navadna aritmetična sredina iz standardiziranih vrednosti teh kazalnikov na podlagi zadnjih razpoložljivih podatkov.

Neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za investicijo, izda občini sklep, s katerim določi obseg sofinanciranja investicije iz državnega proračuna. Sredstva se občini nakazujejo na podlagi pogodbe, ki jo skleneta neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za investicijo, in občina. S pogodbo se določijo tudi nadzor namenske porabe

sredstev ter pogoji in postopek povrnitve nenamensko porabljenih sredstev v državni proračun. Sofinanciranju investicij namenjena sredstva, se ne smejo zaseči za plačilo dospelih obveznosti iz zadolžitve, odškodnin po sodnih sklepih in odškodnin po zakonu, ki ureja denacionalizacijo.

26. člen Zakona o financiranju občin zagotavlja občinam v tekočem letu dodatna sredstva iz državnega proračuna v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje, v skladu z zakonom organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave.

Za posamezne naloge iz prejšnjega odstavka se štejejo:

- naloge občinskega inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva;
- naloge notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva;
- upravne ter strokovne naloge na področju urejanja prostora ter
- naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb.

Minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju s finančnim ministrom predpiše celo vrsto odhodkov ter načina poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanja sredstev. Občina je do sredstev upravičena za financiranje tistih nalog, ki se opravljajo za dve občini ali več in jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe.

Naslednji člen govori o združevanju občin. Če se združita dve ali več sosednjih občin v novo občino, je nova občina upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki se ji zagotavljajo za tri proračunska leta z začetkom prvega proračunskega leta po združitvi. Osnova za izračun dodatnih sredstev iz prejšnjega odstavka za posamezno proračunsko leto je za prvo proračunsko leto po združitvi seštevek primerne porabe občin, ki so se združile v novo občino, za naslednji dve proračunski leti pa primerna poraba nove občine. Če sta se združili dve sosednji občini, je nova občina upravičena do dodatnega 1,5 odstotka sredstev primerne porabe, če se je združilo več sosednjih občin, pa do dodatnih 3 odstotkov.

Sledijo še členi o nadzoru, financiranju novih občin, kazenske določbe ter prehodne in končne določbe. Členi o financiranju novih občin določajo, kako naj poteka začasno financiranje novih občin, da za novo občino veljajo predpisi prejšnje občine (dokler jih le-ta ne nadomesti s svojimi), kakšen naj bo prehod nove občine na samostojno financiranje in pod kakšnimi pogoji se nova občina lahko zadolžuje.

Cilj Zakona o financiranju občin je bila vzpostavitev takega sistema financiranja občin, ki bi vsem državljanom, ne glede na občino v kateri živijo, zagotovil enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov. Sistem naj bi zagotovil tudi sorazmernost nalog občin z viri financiranja ter večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in njihovi porabi, ki se izraža v sposobnosti samostojnega opravljanja lokalnih zadev oziroma zadovoljevanja potreb in interesov svojih prebivalcev. Za samostojno opravljanje lokalnih zadev – kar je bistvo lokalne samouprave – je nujno, da država občini, ki nima dovolj lastnih virov, zagotovi tudi dodatna sredstva, ki ji bodo zagotovila finančno avtonomnost. Sistem je ohranil izračun primerne porabe občine, v okviru katerega naj bi bil obseg sredstev občine za financiranje z zakonom naloženih nalog še primeren. Za razliko od prejšnjega načina ugotavljanja primerne porabe po novem to temelji na oceni stroškov, izraženih v povprečnini, to je primernih stroškov na prebivalca v državi.

Analize sistema financiranja občin po uveljavitvi Zakona o financiranju občin – 1 kažejo na to, da so odhodki občin za delovanje lokalne samouprave na prebivalca (sredstva so namenjena za lokalno samoupravo, torej organe občine, sofinanciranje dejavnosti občin, ožjih delov občin in dejavnosti občinske uprave) v občinah, ki imajo manj kot 2000 prebivalcev, največji. Predstavljajo skoraj četrtno vseh odhodkov, namenjenih obveznim nalogam. V občinah z več kot 2000 prebivalci znašajo stroški za lokalno samoupravo v povprečju 17 odstotkov vseh odhodkov. Vidi se, da po številu prebivalcev majhne občine izstopajo na področjih lokalne samouprave in socialne varnosti. V občinah do 2000 prebivalcev analiza potrjuje empirična pričakovanja, da so povprečni stroški bistveno večji na navedenih področjih, saj gre za stroške organiziranja in izvajanja nalog občinske uprave. Sočasno pa so povečani odhodki za socialno varstvo. To je ob demografskih trendih in staranju prebivalstva ter geografskih značilnostih območij, kjer se te občine nahajajo, razumljivo (Brezovnik in drugi 2007).

7 POLOŽAJ MAJHNIH OBČIN V SISTEMU SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE

7.1 Rezultati empiričnega raziskovanja

Da bi mogli potrditi oziroma zavreči postavljene hipoteze, smo slovenskim občinam poslali anonimni vprašalnik (glej Prilogo 1), ki se je osredotočal predvsem na vprašanja o najpogostejših težavah pri delovanju občin, o sistemu financiranja občin ter o pridobivanju strokovnega kadra za potrebe dela v občinski upravi. Kriterij za izbiro občin, ki smo jim poslali vprašalnik, je zakonski kriterij za minimalno število prebivalcev, ki jih mora imeti občina - torej 5000 prebivalcev. Vprašalnik je prejelo 110 slovenskih občin, nanj jih je odgovorilo 75.

Prvi sklop vprašanj se je nanašal na število zaposlenih v občinski upravi ter na kadrovske podhranjenosti občinskih uprav. Za lažjo analizo podatkov smo občine glede na število zaposlenih v občinski upravi razdelili v tri skupine in sicer, v prvi skupini so bile občine, ki imajo do 5 zaposlenih, v drugi skupini občine s 6 do 10 zaposlenimi in v tretji tiste, ki imajo več kot 10 zaposlenih. Med vrnjenimi vprašalniki jih 35 spada v prvo skupino, 29 v drugo ter 7 občin v tretjo skupino. Med občinami, ki imajo do 5 zaposlenih, jih 44 odstotkov trdi, da imajo premalo zaposlenih, 53 odstotkov pa, da je število zaposlenih ravno pravo. Samo dve občini (3 odstotki) trdita, da je število zaposlenih preveliko. Naslednje vprašanje se je nanašalo na težave s pridobivanjem strokovno usposobljenega kadra. Kar tri četrtine občin trdi, da težav s pridobivanjem takšnega kadra nimajo. Predvidevamo, da je to povezano z dejstvom, da občine zelo malo na novo zaposlujejo, število zaposlenih v občinski upravi je dokaj konstatno in v večini primerov gre za zaposlene, ki jih je zaposlil prvi župan občine in se po tem to ni več spreminjalo. Drug možen razlog bi bil lahko vključenost v skupne občinske uprave. Občinska uprava naj bi opravljala strokovne naloge občine, za kar so potrebni različno usposobljeni kadri, ki pa za veliko število majhnih slovenskih občin predstavljajo problem. Večina anketiranih občin ta problem rešuje z vključenostjo v skupne občinske uprave. 25 odstotkov občin se srečuje s težavami pri iskanju strokovno usposobljenega kadra, to so predvsem občine iz prve skupine (najmanjše občine), kjer je izbira seveda toliko manjša kot v večjih občinah. Ta problem nekoliko omili dejstvo, da občina lahko išče zaposlene tudi v drugih občinah.

Drugi sklop vprašanj se nanaša na stanje na področju občin v Sloveniji. 80 odstotkov anketirancev trdi, da občin v Sloveniji ni preveč, niti ena občina ni zagovarjala združevanja občin, pa tudi nadaljnjega drobljenja ne. Večina se jih strinja, da število občin ostane enako še naprej. Polovica anketirancev podpira kakršno koli obliko povezovanja z drugimi občinami, predvsem v obliki skupnih občinskih uprav, kjer se velika večina anketiranih občin že povezuje, in sicer predvsem na področju izvajanja javnih služb (45 odstotkov), pri pripravi različnih projektov (56 odstotkov), na področju medobčinskega redarstva (47 odstotkov), pri iskanju strokovne pomoči, nasvetov, »dobrih praks« (37 odstotkov), na področju prostorskega planiranja (24 odstotkov) ter nekaj občin še na področju medobčinskega redarstva, notranje revizije in računovodstva. Do povezovanja oziroma sodelovanja med občinami prihaja predvsem zaradi racionalnosti, zmanjševanja težav s kadri, zniževanja stroškov in podobnega. Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje več oblik medobčinskega sodelovanja; ustanavljanje interesnih zvez, združenje občin, ustanavljanje skupnih javnih zavodov, podjetij in skladov, ustanavljanje organov skupne občinske uprave ... Skupne občinske uprave so se izkazale za najuspešnejšo obliko sodelovanja med slovenskimi občinami.

Zamisel o oblikovanju skupnih občinskih uprav je stara že 20 let, prvo pravno podlago pa je dobila leta 1993 z opredelitvijo v Zakonu o lokalni samoupravi. Temu so sledile številne dopolnitve, spremembe ter vsebinske nadgraditve, ključnega pomena za preboj nastanka skupnih občinskih uprav pa je zagotovo sprememba Zakona o financiranju občin iz leta 2005, s katerim je država občinam zagotovila 50-odstotno kritje stroškov delovanja skupnih občinskih uprav. Občina je do teh sredstev upravičena le, če se naloge opravljajo za dve ali več občin in jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe.

Kot je razvidno, se največ občin povezuje na področju občinskih inšpekcijskih in redarskih služb. Zakonodaja s področja inšpekcijskega nadzora in občinskih redarskih služb namreč občinskim upravam nalaga vedno več nalog, za katere so potrebni različno usposobljeni kadri. Manjše slovenske občinske uprave take uslužbenke težko zagotavljajo, saj nimajo na voljo dovolj kadrovske in finančne virov za zagotavljanje omenjenih služb (Gostinčar 2001, 71).

Če občine povprašamo, na katerem področju se vsakodnevno srečujejo z največjimi težavami, 72 odstotkov anketiranih občin izpostavi težave s financiranjem nalog. Naštevajo tudi druge težave, kot so prevelika odvisnost od države in pomoči drugih občin, pomanjkanje ustrezne infrastrukture v skupnosti, premajhno sodelovanje z državo, nedelovanje ustreznih služb in ministrstev ter prevelik spekter nalog zaposlenih v občinski upravi.

Ugotovili smo torej, da največ občin kot največjo težavo izpostavlja težave s financiranjem nalog. Tudi odgovori na ostala vprašanja v povezavi s financiranjem občin nam dajejo enak podatek. Pred spremembo Zakona o financiranju občin v letu 2007 je finančno izravnavo prejemale dve tretjini slovenskih občin. Do spremembe zakonodaje je prišlo, da bi se stanje na področju decentralizacije in finančne avtonomije občin izboljšalo, rezultati te ankete pa kažejo, da temu ni tako. Po podatkih anketirancev finančno izravnavo še vedno prejema 85 odstotkov občin, ki so odgovorile na vprašalnik, 20 odstotkov pa prejema še dodatno solidarnostno finančno izravnavo. Sprememba zakonodaje ni imela zadovoljivega učinka oziroma je bil učinek kratkotrajen. Po mnenju Oplotnika in Breznika je odstotek samozadostnih občin zdrsnil na raven pred letom 2007 (Fidemuc 2011). Zato tudi ni presenetljivo dejstvo, da 72 odstotkov anketirancev trdi, da so finančno preveč odvisni od države, kar 94 odstotkov pa jih je prepričanih, da sistem financiranja občin v Sloveniji ni zadovoljiv. Ker so torej potrebe večje od višine razpoložljivih sredstev, se je kar 66 odstotkov občin moralo v zadnjih dveh proračunskih letih zadolžiti.

Potreben je nov sistem financiranja občin, s katerim je treba zagotoviti občinam višje lastne prihodke. Tako bi se povečala njihova finančna avtonomija in odgovornost pri odločanju o uporabi finančnih sredstev za izvajanje lokalnih nalog (Haček, Kukovič 2014).

Anketirani so kljub določenim težavam izpostavili tudi nekaj prednosti majhnih občin. Kar 90 odstotkov jih kot največjo prednost navaja lažje prepoznavanje potreb lokalnega okolja, 63 odstotkov lažji nadzor in pregled nad delovanjem skupnosti. Kot prednosti majhnih občin anketiranci navajajo še pridobivanje dodatnih finančnih sredstev, ki jih prej ni bilo mogoče dobiti, občutek pripadnosti, večjo racionalizacijo investicijskih sredstev, vlaganje v projekte (za katere v večji občini, katere del so prej bili, ni bilo posluha), velik razvoj na področju zdravstva, lekarništva, preventive in komunalne infrastrukture.

8 SKLEP

Težave s financiranjem nalog, zmanjševanje sredstev in s tem onemogočanje črpanja evropskih sredstev, sistem davkov (predvsem davek na nepremičnine kot pomemben vir dohodka za občine), prevelika finančna odvisnost od države, nejasnosti glede razmejitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, preobremenjenost zaposlenih v občinskih upravah in še bi lahko naštevali. To so najbolj pereči problemi, s katerimi se vsakodnevno srečujejo predvsem majhne slovenske občine.

Na podlagi pridobljenih podatkov smo ugotovili, da so problemi med seboj tesno povezani in jih je nemogoče popolnoma razmejiti. V hipotezah smo izpostavili dva najbolj pereča problema; finančnega in kadrovskega. Vse dosedanje raziskave in ankete so kazale na veliko povezanost teh dveh problemov, saj manjši obseg finančnih resursov vpliva na zmožnost pridobivanja izobraženega strokovnega kadra, obratno pa pomanjkanje izkušenega kadra vpliva na slabo črpanje dodatnih finančnih sredstev iz razpisov. Tu smo pri analizi podatkov iz lastnega anketnega vprašalnika naleteli na preobrat, saj kar 75 odstotkov anketiranih občin trdi, da težav s pridobivanjem strokovno usposobljenega kadra nimajo. Zato hipoteze, da majhne slovenske občine navajajo kadrovske podhranjenost kot enega svojih največjih problemov, ne moremo potrditi oziroma jo moramo zavrniti. Najbrž je temu tako, ker si občinske uprave, ki so različnih velikosti in različno usposobljene, lahko vzajemno nudijo podporo z izvajanjem nalog občinske uprave z občinsko upravo druge občine (ali več občin) na področjih, kjer v eni občini kapacitete kadrov po stroki zadostujejo, medtem ko v drugi občini tovrstnih usposobljenih kadrov primanjkuje.

Očitno so občine v zadnjih nekaj letih sprevidele pomen in nujnost skupnih občinskih uprav, saj je zaznati precejšen trend naraščanja vključevanja občin v skupne občinske uprave. Pri anketnem vprašanju, kaj bi se po njihovem mnenju moralo zgoditi z občinami v Sloveniji, se vse več slovenskih občin nagiba k temu, da bi se morale povezovati v skupne občinske uprave. To je še najbolj racionalna odločitev predvsem za manjše občine s stališča, da povečanje kadra v občinskih upravah majhnih občin ne bi bilo smiselno zaradi proračunskih omejitev, z vključitvijo v skupno občinsko upravo pa se znatno zmanjšajo stroški, določen del nalog se prenese na ustrezno usposobljen kader in se tako razbremeni že tako preobremenjene maloštevilne zaposlene v neki občinski upravi.

Povezovanje v skupne občinske uprave bi bila za veliko majhnih slovenskih občin vsekakor smiselna rešitev. Le na ta način bodo namreč lahko strokovno, gospodarno, racionalno in kvalitetno izpolnjevale zakonske zahteve ter reševale probleme.

Še vedno pa ostaja problem financiranja občin, ki se je zaradi ustanavljanja vedno novih in vedno manjših občin (ki so ponavadi finančno neavtonomne) še povečal. Ne bi pa bilo pošteno za takšno razdrobljenost kriviti samo občine in nastanek tolikšnega števila majhnih občin. Aktivno vlogo pri nastanku občin so namreč odigrali poslanci Državnega zbora Republike Slovenije, saj se občine same niso mogle samoustanavljati niti predlagati lastne ustanovitve.

Za finančno avtonomne štejemo občine, ki ne prejemajo finančne izravnave. Od anketiranih majhnih slovenskih občin jih je 85 odstotkov odgovorilo pozitivno na vprašanje, ali prejemajo finančno izravnavo. Glede na pridobljene podatke smo lahko ugotovili tudi, da manjša kot je občina, bolj verjetno je, da prejema finančno izravnavo; v nekateri primerih gre za še dodatno solidarnostno izravnavo in bolj verjetno se bo taka občina morala zadolževati. Zato hipoteza, da je financiranje manjših občin v večji meri odvisno od državnih transferjev, kot je to opaziti pri večjih občinah, vsekakor drži.

Širše gledano finančna avtonomija ne pomeni le prejemanja finančne izravnave, temveč tudi samostojnost občin pri zadolževanju, neodvisnost pri pridobivanju lastnih virov financiranja, raznolikost virov ter pri porabi iz drugih virov prihodkov. Tu stanje ne ustreza smernicam MELLIS in zato bo morala Slovenija čim prej urediti sistem financiranja občin, za katerega večina anketiranih občin trdi, da je neustrezen. Z zadnjo spremembo Zakona o financiranju občin so se finančni pogoji za delovanje že delno izboljšali, vendar pa to še ni dovolj.

V sistemu slovenske lokalne samouprave bi bila potrebna jasnejša razmejitev pristojnosti med lokalnimi skupnostmi in državno ravnanje, določitev odgovornosti za posamezne naloge in zagotavljanje finančnih sredstev za njihovo izvajanje. Prav na to pa slovenske občine že dolgo opozarjajo.

9 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2007. Analiza nastajanja novih občin in prvih lokalnih volitev v teh občinah. *Lex localis* 5 (1): 47–64.
2. Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
3. Bučar, Bojko, Zlatko Šabić, Milan Brglez in Monika Kalin Golob. 2000. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. CLRAE. 2011. *Lokalna in regionalna demokracija v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrpgov.si/pageuploads/lok-sam-2015/mednarodna-ls/mednar-se/porocilo-CLRAE-slo.doc (20. maj 2015).
5. Fidemuc, Katarina. 2011. Raziskovalci EIPF o financiranju občin. *Delo*, 13. april. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/148528> (11. julij 2015).
6. Gostinčar, Blaž. 2011. *Skupne občinske uprave v Sloveniji (diplomsko delo)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
8. --- 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
9. Grafenauer, Božo. 2005. *Občinski predpisi*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
10. 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.
11. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2009. Upravljalna sposobnost slovenskih občin. *Lex localis* 7 (3): 329–346.
13. Haček, Miro in Simona Kukovič. 2014. Financiranje občin: bitka med državo in občinami. *Delo*, 27. december. Dostopno na: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/financiranje-obcin-bitka-med-drzavo-in-obcinami.html> (21. maj 2015).

14. IFIMES. 2005. *Lokalna samouprava v Sloveniji – centralizem ali decentralizacija*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/si/7858-lokalna-samouprava-v-sloveniji-centralizem-ali-decentralizacija> (12. april 2014).
15. Jurak Pandiloska, Alenka in Uroš Pinterič. 2010. *Analiza lokalnih ekonomskih, normativnih in kadrovskih aktivnosti*. Ljubljana: Založba Vega.
16. Juvan Gotovac, Vesna. 2005. Spremembe zakonodaje na področju lokalne samouprave. *Lex localis* 3 (4): 149–157.
17. --- 2007. *Financiranje občin po novem*. Ljubljana: Planet GV.
18. Kersting, Norbert in Angelika Vetter, ur. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske+Budrich.
19. Kuhelj, Alenka. 1996. Sodobni trendi razvoja lokalne samouprave s poudarkom na regionalizmu. V *Zbornik referatov, Portorož*, 209–214. Ljubljana: Visoka upravna šola.
20. Nemeč, Juraj. 2007. Decentralisation Reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons. *Uprava* 5 (3): 7–40.
21. Pečovnik, Milena. 2007. *Poslovanje organov javne uprave. Priprava na strokovni izpit za imenovanje v naziv – učno gradivo*. Ljubljana: Upravna akademija.
22. Pinterič, Uroš, Nina Benda in Primož Ben Belak, ur. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče Novo mesto.
23. Ribičič, Ciril. 1997. *Lokalna samouprava: študijsko gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
24. Rupnik, Marjan. 2007. *Metodika izdelave občinskega proračuna (specialnistično delo)*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
25. Senčur, Miloš. 2010. *Postopek ustanavljanja občin – primer naselja Ankaran. Pravno mnenje v zvezi s pobudo za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
26. Senica, Saša. 2013. Virant bi ukinil več kot polovico slovenskih občin. *24ur*, 1. junij. Dostopno prek: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/virant-bi-ukinil-vec-kot-polovi-co-slovenskih-obcin.html> (21. maj 2015).
27. *Statistični urad Republike Slovenije*. 2015. Dostopno prek: www.stat.si (5. maj 2015).
28. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

29. Teles, Filipe. 2012. *Cooperation and Amalgamation: Reform singularities in Portugal*. Prispevek predstavljen na IPSA, XXII World Congress, Madrid 8.–12. julij. Dostopno prek: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_13786.pdf (1. junij 2015).
30. Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko – sektor za lokalno samoupravo. 2010. *Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave*. Dostopno prek: http://predlagam.vladi.si/.../2340_PVS%202340_Potratna%20Javna%20uprava (15. april 2015).
31. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=&highlight=ustava+RS> (3. junij 2015).
32. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Vlaj, Stane. 1995. *Predpisi o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
34. --- 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. --- 1999. Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. V *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož*, 213–228. Ljubljana: Visoka upravna šola.
36. --- 2001: *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
37. --- 2004a. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
38. --- 2004b. *Lokalna samouprava – teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
39. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna delokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. --- 2011. *Ali je združevanje naših občin potrebno?* Dostopno prek: http://www.arhiv.ds-rs.si/sites/default/files/file/Ali_je_zdruzevanje_nasih_obcin_potrebno_dr_Stane_Vlaj.pdf (5. april 2015).
41. *Zakon o financiranju občin* (ZFO-1). 2006. Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76729> (28. maj 2015).
42. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS). Ur. l. RS 72/1993. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=19937&stevilka=2629> (21. maj 2015).

43. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (20. maj 2015).
44. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. 1996. Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=8856&part=&highlight=zakon+o+ratifikaciji+evropske+listine> (5. maj 2015).
45. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (ZFO-1A)*. 2008. Ur. l. RS 57/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2416> (28. maj 2015).
46. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Ur. l. RS 72/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200572&stevilka=3216> (21. maj 2015).
47. Žagar, Katarina. 2006. *Lokalna samouprava – organizacija in funkcija (četrta, dopolnjena izdaja)*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre, Upravna akademija. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/ua/prijavnice__strokovni_izpiti/lekt.zagar.09.06.pdf (18. april 2015).

PRILOGE

Priloga : Vprašalnik o položaju majhnih občin v sistemu slovenske lokalne samouprave

VPRAŠALNIK O POLOŽAJU MAJHNIH OBČIN V SISTEMU SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Koliko je zaposlenih v občinski upravi vaše občine? _____

2. Število zaposlenih v vaši občinski upravi je po vašem mnenju:

- a) preveliko
- b) premalo
- c) ravno prav

3. Imate ali ste v preteklosti imeli težave s pridobivanjem strokovno usposobljenega kadra?

- a) da
- b) ne

4. Ali je po vašem mnenju občin v Sloveniji preveč?

- a) da
- b) ne

5. Kaj bi se moralo po vašem mnenju zgoditi z občinami v Sloveniji

- a) združevati bi se morale
- b) še naprej bi se ustanovljale nove občine
- c) število občin naj ostane takšno, kot je
- d) občine bi se morale povezovati v skupne občinske uprave
- e) drugo: _____

6. Kje vidite najpogostejše težave pri delovanju vaše občine, pa tudi majhnih občin nasploh?

- a) težave s financiranjem nalog
- b) pomanjkanje strokovnega kadra
- c) prevelika odvisnost od države in pomoči ostalih občin
- d) pomanjkanje ustrezne infrastrukture v skupnosti
- e) drugo: _____

7. Ali sodelujete oz. se povezujete z ostalimi občinami? Če se, na katerih področjih?

- a) na področju izvajanja javnih služb
- b) na področju prostorskega planiranja
- c) pri pripravi različnih projektov
- d) pri iskanju strokovne pomoči, nasvetov, »dobrih praks«
- e) na področju medobčinskega redarstva
- f) drugo: _____

8. Ali vaša občina prejema sredstva v obliki finančne izravnave?

- a) da
- b) ne

9. Ali vaša občina prejema sredstva v obliki dodatne solidarnostne izravnave?

- a) da
- b) ne

10. Ali menite, da ste finančno preveč odvisni od države?

- a) da
- b) ne

11. Ali menite, da je sistem financiranja občin v Sloveniji zadovoljiv?

- a) da
- b) ne

12. Ali se je vaša občina morala v preteklih dveh proračunskih letih zadolžiti?

- a) da
- b) ne

13. V čem vidite prednost delovanja majhnih občin, glede na to, da spada mednje tudi vaša občina?

- a) občutek pripadnosti
- b) lažji nadzor in pregled nad delovanjem skupnosti
- c) pridobivanje dodatnih finančnih sredstev, ki jih prej ni bilo možno pridobiti
- d) lažje prepoznavanje potreb lokalnega okolja
- e) drugo: _____