

Univerza v Ljubljani
Fakulteta *za upravo*



Stane Vlaj
Lokalna samouprava



LOKALNA SAMOUPRAVA

TEORIJA IN PRAKSA

Dr. Stane Vlaj

LOKALNA SAMOUPRAVA

Avtor: Dr. Stane Vlaj

Recenzenta: dr. Franc Grad, dr. Tone Jerovšek

Založila: Založba Univerze v Ljubljani

Za založbo: Gregor Majdič, rektor Univerze v Ljubljani

Izdala: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

Za izdajatelja: Mirko Pečarič, dekan Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani

Prva elektronska izdaja, Ljubljana, 2024

(Izvorna izdaja: tiskana 3. spremenjena in dopolnjena izdaja, 2006)

Publikacija je brezplačna.

Publikacija je v digitalni obliki prosto dostopna na <https://ebooks.uni-lj.si>

DOI: 10.17573/9789612974299

@Univerza v Ljubljani, 2024

Vse pravice pridržane.

Publikacija je izšla v okviru projekta razvojnega stebra financiranja (RSF) Univerze v Ljubljani, natančneje pod ukrepom A.II.1. »Uporaba in razvoj odprtih učnih gradiv na UL v luči spodbujanja njihovega soustvarjanja s študenti« v letu 2024.

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v
Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

[COBISS.SI-ID 212501251](#)

ISBN 978-961-297-429-9 (PDF)

KAZALO

PREDGOVOR	10
1 UVOD	12
2 TEMELJNI POJMI	16
2.1 Lokalna samouprava	16
2.2 Lokalna skupnost	17
2.3 Občina, regija, pokrajina	19
2.4 Načelo subsidiarnosti	24
3 ZGODOVINSKI RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE	29
4 ZNAČILNOSTI KOMUNALNEGA SISTEMA	33
5 NOVA USTAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE	40
6 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI	54
7 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE	57
7.1 Svet Evrope in lokalna samouprava	57
7.2 Zastopanje slovenske lokalne samouprave v SE	60
7.3 Evropska listina lokalne samouprave	61
7.4 Slovenija in Evropska listina lokalne samouprave	69
7.5 Osnutek Evropske listine regionalne samouprave	71
7.6 Konferenci v Helsinkih in Budimpešti	74
7.7 Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti	75
8 AKTUALNA VPRAŠANJA SODOBNE LOKALNE SAMOUPRAVE V EVROPI IN PRI NAS	80
8.1 Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju	80
8.2 Institucionalni dialog in demokracija	84
8.3 Predstavljanje lokalnih in regionalnih interesov	88
8.4 Reforme lokalnih skupnosti v dialogu in zanj	89
9 SVET EVROPE IN BOJ PROTI KORUPCIJI NA LOKALNI RAVNI	92
9.1 Uvod	92
9.2 Aktivnosti SE v zvezi s korupcijo na lokalni ravni	95
9.3 Priročnik o javni etiki na lokalni ravni	98
9.4 Področje javnih naročil	100
9.5 Nadaljevanje aktivnosti SE na področju javne etike na lokalni ravni	103
9.6 Sklepi	105
10 PRIMERJALNI PREGLED POLOŽAJA OBČIN	107
10.1 Lokalna samouprava v srednji in vzhodni Evropi	109
10.2 Položaj občin v nekaterih državah članicah SE	111
11 UVAJANJE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	119
11.1 Splošno	119
11.2 Sestavine reforme lokalne samouprave	120
11.2.1 Ozemlje (teritorialna sestavina)	120
11.2.2 Razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (funkcionalna sestavina)	120
11.2.3 Lokalni upravni sistem (organizacijska sestavina)	122
11.2.4 Lokalne finance in premoženje lokalnih skupnosti (finančno-materialna sestavina)	122
11.2.5 Pravna sestavina	123
11.3 Centralizem – regionalizem	124
12 KRITERIJI IN POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČIN	126
13 VRSTE OBČIN	128
13.1 “Navadne” občine	128
13.2 Mestne občine	129
13.3 Mesto	129
13.4 Občine s posebnim statusom	130
13.5 Položaj glavnega mesta	130
13.6 Evropska urbana listina	130
14 NALOGE OBČIN V SLOVENIJI	137

14.1	Splošno.....	137
14.2	Ustava in zakon o lokalni samoupravi	139
14.3	Področna zakonodaja.....	140
15	PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE.....	142
15.1	Splošno.....	142
15.2	Načelo zadostnosti virov	146
15.3	Splošni podatki o lokalnih proračunih v državah članicah SE	146
15.4	Lokalni viri znotraj zakonskih omejitev in državne gospodarske politike	148
15.5	Struktura lokalnih davkov	150
15.6	Naloge, narava in razdelitev finančnih prenosov	150
15.7	Deljeni davki	152
15.8	Premoženje občin v Sloveniji.....	152
15.9	Sistem financiranja občin v Sloveniji.....	153
16	ODLOČANJE V OBČINI.....	155
16.1	Organi občine.....	155
16.2	Neposredna udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju	159
16.3	Prizadevanja SE za povečanje participacije državljanov	163
17	OBČINSKA UPRAVA	169
18	UČINKOVITOST SLOVENSКИH OBČIN.....	172
19	DOBRO UPRAVLJANJE LOKALNIH SKUPNOSTI.....	177
20	DRŽAVNI NADZOR IN VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE	190
20.1	Načela MELLIS o državnem nadzoru organov lokalnih skupnosti.....	191
21	SVET EVROPE IN EVROPSKA UNIJA O REGIONALIZMU	194
21.1	SE in regionalizem	194
21.2	EU in lokalna samouprava	199
21.3	Vloga lokalnih in regionalnih oblasti pri uveljavljanju prava EU.....	206
21.4	Odbor regij	208
21.5	Konferenca Odbora regij v Salamanci 2001	210
21.6	Slovenija, regionalni razvoj in EU	211
21.7	Evropski sklad za regionalni razvoj	213
21.8	Primerjalni pregled razdelitve pristojnosti med državo, širšimi lokalnimi skupnostmi (regijami) in občinami.....	213
22	REGIONALIZACIJA SLOVENIJE	224
22.1	Splošno.....	224
22.2	Ustavnopravni problem pokrajine.....	225
22.3	Spremembe Ustave RS 2006.....	226
23	SKLEPNE UGOTOVITVE	237
	LITERATURA IN VIRI	248
	Dokumenti SE in EU	253

PREDGOVOR

Lokalna samouprava je postala v stoletju, ki se je izteklo, temelj parlamentarne in vsakršne druge demokracije. To stoletje je prineslo številne novosti in načela, ki krepijo lokalno in regionalno samoupravo (demokracijo) v Evropi. Izoblikovani so bili standardi vseh vrst demokracije, katerih temeljni kamen je lokalna demokracija. Ureditve in uresničevanje lokalne samouprave je ena temeljnih podlag za presojo demokratičnosti posamezne države.

Lokalna samouprava je sicer pravni institut z dolgo zgodovino. V demokratičnih družbah tako poznajo lokalno samoupravo že več stoletij, prav tako pa je njena tradicija prisotna tudi na našem ozemlju. V evropskem prostoru je nastala v srednjem veku, drugod v svetu, npr. v azijskih državah (Japonska, Kitajska), pa še prej in v specifičnih oblikah, ki jih vsekakor premalo poznamo.

Lokalna samouprava je tudi danes v žarišču znanstvene, strokovne in politične pozornosti, tako pri nas kot v Evropi. V sodobnosti je pomen lokalne samouprave še posebej poudarjen – za presojo demokratičnosti neke družbe, njeno decentralizacijo in uresničevanje načela subsidiarnosti. *Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomembne delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.* Poudarek je na človeku, zadovoljevanju njegovih sodobnih potreb in kakovosti življenja njega in njegove družine na kraju prebivanja. Lokalne skupnosti pa niso vase zaprte skupnosti, temveč odprte tudi navzven, v širše lokalne skupnosti, državo, Evropo in globalno družbo. Vse bolj narašča tudi pomen čezmejnega povezovanja in sodelovanja lokalnih skupnosti.

Načelo subsidiarnosti je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi. V tej knjigi ga omenjamo na številnih mestih, saj ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije idr.

Lokalna samouprava v Sloveniji praktično deluje od januarja 1995 dalje. Teritorialno spremenjene občine, z novo vsebino in novimi organi, so začele delovati s 1. 1. 1995. *Refoma lokalne samouprave v RS, ki se nanaša na funkcionalno, teritorialno, finančno-materialno, organizacijsko-upravno in pravno sestavino, še ni končana v nobeni od naštetih sestavin.* To nam pokažejo tudi številne primerjave s tujimi ureditvami, ki so obravnavane na številnih mestih v knjigi, še zlasti pa soočanje naše ureditve in prakse z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujejo Evropska listina lokalne samouprave in najnovejše težnje, usmeritve in priporočila Sveta Evrope in Evropske unije.

V zadnjih desetih letih se je pri nas zgodilo veliko sprememb, zlasti na zakonodajnem področju, ratificirana je bila Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLs)¹, v letu 2003 tudi Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih

¹ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLs), Ur. l. RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe št. 15/96.

skupnosti ali oblasti², začetne težave v delovanju organov občin so bile odpravljene, izpopolnjena je bila mreža novih občin, stroka je pripravila podlage za uvedbo pokrajin in predlog za potrebne ustavne spremembe³, v Svetu Evrope so nastali novi dokumenti in usmeritve za področje lokalne in regionalne samouprave, sprejeta so bila Priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope (CLRAE) glede lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji⁴, Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU⁵, sprejet je bil zakon o glavnem mestu⁶, sprejeti so bili novi zakoni s področja javne uprave, ki vplivajo tudi na položaj občin, njihovih organov in uprave⁷ idr. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) je bil kar desetkrat spreminjan in dopolnjevan, nazadnje v letu 2005.⁸ V zakonodajno proceduro je bila vložena je že enajsta novela ZLS, ki se nanaša na znižanje zakonskih kriterijev za pridobitev statusa mestne občine.

Učbenik »Lokalna samouprava – Teorija in praksa«, ki ga je izdala Fakulteta za upravo leta 2004, je pošel, njegov ponatis zaradi navedenih sprememb tudi ne bi bil več mogoč, zato je bilo treba pripraviti temeljito spremenjeno in dopolnjeno izdajo. Učbenik je bistveno krajši, izpuščene so nekatere vsebine, ki niso več tako aktualne, dodane pa druge, ki so danes aktualne v Sloveniji in Evropi. Pri tem sem avtor uporabil tudi svoje strokovne prispevke in ugotovitve, ki so nastali v zadnjih letih.

Učbenik je prvenstveno namenjen študentkam in študentom Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani, drugim študentom, pa tudi vsem drugim, ki jih zanimajo vprašanja lokalne samouprave in se z njimi praktično in strokovno ukvarjajo. Številni viri v opombah in bibliografiji omogočajo nadaljnje poglobljanje v posamezna vprašanja lokalne samouprave. Pozitivno zakonodajo pa bodo morali uporabniki spoznavati z njenim rednim spremljanjem in upoštevanjem.

Ljubljana, julij 2006

dr. Stane Vlaj

² Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, Ur. l. RS, MP št. 8/03.

³ Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 1/02, 70/03, 13/04. Ustavne spremembe, ki jih je predlagala stroka (dr. Šmidovnik, dr. Vlaj, dr. Jerovšek in dr. Gosar), je državni zbor sprejel na seji 27. junija 2006, objavljene pa so v Ur. l. RS, št. 68/06.

⁴ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, Eighth Session, Strasbourg, 29-31 May 2001, Strasbourg, May 2001.

⁵ Sprejeta je bila Pogodba o Ustavi za Evropo, ki jo je soglasno sprejela Evropska konvencija 13. junija in 10. julija 2003 in je bila predložena predsedniku Evropskega sveta v Rimu - 18. julija 2003, (slovenski prevod), Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti, Luksemburg, 2003, ki ji je priložen Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, na številnih mestih opozarja na načelo subsidiarnosti ter vlogo lokalnih in regionalnih skupnosti oz. oblasti.

⁶ Ur. l. RS, št. 22/04.

⁷ V letih 2000 do 2003 so bili sprejeti tudi novi zakoni na področju javne uprave, ki so pomembni tudi za področje lokalne samouprave. ZLS je bilo treba uskladiti z določbami zakona o državni upravi (Ur. l. RS, 83/03 - uradno prečiščeno besedilo), zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, 56/02), zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, 56/02), zakona o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, 56/02), zakona o javnih financah, zakona o urejanju prostora, zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, 80/99, 70/00, 52/02), zakona o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 22/00), zakona o javnih agencijah (Ur. l. RS, 56/02) in zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, 24/03). S spremembami in dopolnitvami ZLS (Ur. l. RS, 51/02) so bile junija 2002 opravljene le najnujnejše uskladitve s temeljnimi načeli systemske zakonodaje s področja javne uprave.

⁸ Uradni list RS, št. 72/05.

1 UVOD

V 20. stoletju je lokalna samouprava izjemno napredovala. Postala je pokazatelj demokratičnosti posameznega sistema in prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi. Kot posebno avtonomno javnopravno področje je temelj družbene in državne ureditve v vseh sodobnih evropskih državah. Pri tem je *ponovno uveljavljeno načelo subsidiarnosti*, katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven, odigralo odločilno vlogo. Načelo subsidiarnosti, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen, v institucionalnem in upravnoorganizacijskem pogledu pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. V žarišču pozornosti pa je *državljan, opremljen s sodobnimi pravicami, svoboščinami in novimi potrebami*. Načelo subsidiarnosti išče nehnno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi. Načelo subsidiarnosti kot temeljno načelo, ki ga spoštujeta Svet Evrope (v nadaljevanju SE) in Evropska unija (v nadaljevanju EU), pomeni med drugim, da država in mednarodne institucije, predvsem EU, upoštevajo vlogo in položaj lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi. Po mednarodnem pravu je načelo subsidiarnosti temeljno načelo pri evropskem združevanju.

Med zunanjimi dejavniki, ki narekujejo uskladitev slovenske lokalne samouprave s skupnimi evropskimi standardi, je bil doslej bistveno pomembnejši SE kot EU. SE sprejema temeljne pravne in politične dokumente s področja lokalne in regionalne samouprave oziroma demokracije, EU pa računa z lokalnimi in regionalnimi skupnostmi v posamezni državi članici EU. Članstvo Slovenije v EU pomeni tudi spremenjen položaj občin in (bodočih) pokrajin.⁹

Subsidiarnost je *dinamičen koncept*. Načelo subsidiarnosti je treba interpretirati v skladu s spremembami, ki se dogajajo v družbi, institucionalnih strukturah držav članic, mednarodnem okolju in tehnologiji.¹⁰ Maastrichtska pogodba opredeljuje EU kot zvezo, v kateri se odločitve sprejemajo kolikor je mogoče bližje državljanom. S te perspektive igrajo lokalne in regionalne oblasti osrednjo vlogo, ker so blizu evropskim državljanom in so ključni činitelji v prihodnji implementaciji iniciativ in predpisov EU. *Lokalne in regionalne oblasti so osrednje povezave med institucijami EU in državljani Evrope*. Osrednja vprašanja EU pa so, kako izboljšati njeno učinkovitost, demokracijo in transparentnost. V tem procesu imajo lokalne in regionalne oblasti neposredni vpliv, ki narašča.

V zadnjih letih EU s svojimi predpisi čedalje bolj neposredno vpliva na finance in upravo lokalnih in regionalnih skupnosti. Predpogoj za učinkovito implementacijo odločitev EU pa so potrebna finančna sredstva in upravni resursi. Lokalne in regionalne skupnosti so naslovljenke velikega števila odločitev organov EU.

Vsaka predlagana zakonodaja EU mora temeljiti na načelu subsidiarnosti. Tudi Pogodba o Ustavi za Evropo (ki sicer še ne velja) določa, da izvrševanje pristojnosti EU urejata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

⁹ Maastrichtska pogodba poudarja vlogo lokalnih in regionalnih oblasti na področjih javnega prevoza, varstva okolja, socialne in zaposlovalne politike, zdravstva, izobraževanja in kulture. Uradni teksti zakonov EU so objavljeni v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Official Journal of the European Communities (OJ)) ali v publikacijah Komisije kot je mesečni Bilten EU (Bulletin of the European Union in letno Splošno poročilo o aktivnostih EU (General Report on the Activities of the European Union).

¹⁰ Nicholas Moussis, Acces to European Union, law, economics, policies, 11th revised edition, European Study Service, 2002, str. 28.

Po načelu subsidiarnosti deluje EU na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo če in dokler države članice same ne morejo zadovoljivo doseči ciljev nameranih ukrepov na centralni ravni niti na regionalni in lokalni ravni, temveč jih lahko zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

V razpravi o lokalni samoupravi v RS sta ves čas prisotni dve nasprotni struji, centralistična in regionalistična oziroma decentralistična. Najbolj sporna točka je bil t. i. *regionalizem*. Gre za vprašanje ene ali dveh ravni lokalne samouprave v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS). Pri nastanku novih občin pa je šlo za vprašanje, ali naj bi imeli občine z velikimi ali z majhnimi pristojnostmi oz. velike ali manjše občine. Bistvo razhajanj je bilo v tem, ali bo Slovenija imela močno lokalno samoupravo, ki bi bila ustrezna protiutež državnemu centralizmu, ali pa šibko lokalno samoupravo, ki bi omogočala centralistično upravljanje države. Glede teh dilem ni bilo v nacionalni politiki nikoli doseženo soglasje, na podlagi katerega bi se v ustavo in nato v ZLS lahko zapisale jasne in čiste formulacije o lokalni samoupravi. *Sprememba pa je nastala v letu 2006, ko so parlamentarne stranke v državnem zboru dosegle veliko soglasje o potrebnosti spremembe ustave na področju lokalne samouprave in jih državni zbor sprejel na junijski seji.*¹¹

Uvajanje lokalne samouprave so spremljale tudi težave zaradi nesoglasij pri pripravi potrebne zakonodaje, pa tudi zaradi novih vrednot in načinov delovanja, ki jih ni mogoče sprejeti v kratkem času. Treba je vedeti, da tak prelom pomeni celovito funkcionalno, teritorialno, materialno in organizacijsko preureditev družbenih temeljev. Take spremembe v lokalnih upravnih sistemih ni možno izvesti na hitro, temveč gre za dolgotrajen in zapleten proces, ki zahteva svoj čas. Dolgoletno življenje v občinah kot komunah je prebivalcem otežilo razumevanje nove lokalne samouprave.

Reforma lokalne samouprave v RS sicer ni enkratno dejanje, temveč zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval v prihodnost.¹² Lokalna samouprava se je uvajala v zelo kratkih časovnih rokih. Treba je tudi ugotoviti, da je šlo – predvsem zaradi različnih političnih interesov – pri tej reformi za *zapoštljanje funkcionalne, finančne in regionalne sestavine*. Zato je prišlo do skrajnosti, kot so: ustanovitev velikih in zelo majhnih občin, nastanek »oskubljenih« občin iz prej preobremenjenih občin, centralizem namesto regionalizma itd. Vzrok za to pa leži tudi v nerazumevanju načela subsidiarnosti, kot ga pojmuje MELLIS. To načelo je ključnega pomena za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Z vidika načela subsidiarnosti se marsikateri segment naše reforme pokaže jasneje, zlasti pa postanejo izrazitejša napake, slabosti in odstopanja od evropskih standardov.

Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je moderna težnja v evropskih in izvenevropskih državah. Pri nas se ta proces še ni začel. Vzrokov je več – nepoznavanje bistva lokalne samouprave, odpor do prenašanja javnih zadev na občine in bodoče pokrajine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, pomanjkanje političnega konsenza o vsebini in poteku reforme lokalne samouprave v RS idr.

Cilji uvedbe lokalne samouprave v RS so zlasti:

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih;
- enakomernejši razvoj vse skupnosti (z uresničevanjem načel subsidiarnosti in decentralizacije);

¹¹ Ur. l. RS, št. 68/06.

¹² Zato se večinoma več ne govori o reformi temveč enostavno o uresničevanju lokalne samouprave v RS.

- soodločanje ljudi (demokratske lokalne volitve, referendumi, zbori občanov, državljanska iniciativa, nove oblike – ad hoc odbori, organizacije civilne družbe, civilna iniciativa, telecenter, participacija z uporabo sodobne informacijske tehnologije idr.);
- racionalna in učinkovita lokalna uprava;
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije;
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete (klasične) občine in drugih oblik lokalne samouprave;
- uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave;
- primerljivost z evropskimi standardi in načeli.

Ti cilji so aktualni tudi danes, nadgraditi pa jih je treba še z aktualnimi poudarki SE na področju lokalne in regionalne demokracije. Ti pa so:

- dobro upravljanje in krepitev javne etike na lokalni ravni;
- krepitev neposredne udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju;
- razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, v korist slednjih;
- reorganizacija javnih služb v korist sodobnih potreb prebivalcev lokalnih skupnosti;
- regionalizacija v državah, kjer obstajajo razlogi zanjo;
- dograjevanje pravne podlage lokalne samouprave;
- krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti.

Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, v katerih so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava častno mesto. Med ta načela spada tudi določba o lokalni samoupravi, ki je po 9. členu zagotovljena tudi v Sloveniji.

Centralizacija pristojnosti, ki se je zgodila ob uvedbi lokalne samouprave, naj bi bila le začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz državne pristojnosti vrnila občinam in pokrajinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti.

Lokalna samouprava ni sama sebi namen. Namenjena je ljudem in reševanju njihovih potreb. Sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr., ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Zagotavlja naprave in objekte, stanovanja, zdravstvene prostore, domove za ostarele, predšolske šole, šole itd. Prav tako naj bi lokalne skupnosti bolj skrbele za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in za napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov. Uveljavlja dejavnost za krepitev lokalne identitete in krepi sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in med državljani in lokalno oblastjo. Za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah, to je v lokalnih skupnostih.

Reforma slovenske lokalne samouprave ima, kar smo že omenili, pet sestavin: funkcionalno, ozemeljsko, organizacijsko, finančno-materialno in pravno.

Pri funkcionalni sestavini gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi oz. za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije.

Pri ozemeljski sestavini gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune in priprave za uvedbo pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti na temelju spremenjene ustave, ki določa dvoravno lokalno samoupravo v Sloveniji.

Pri organizacijski sestavini gre za novo organizacijo oblasti in sistema odločanja v občini, ki ga tvorijo organi – *neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor* – in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini – *zbori občanov, referendumi in državljanska pobuda*.

Pri finančno-materialni sestavini gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti itd.

Pri pravni sestavini pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in vključenost lokalne samouprave v celotni pravni red RS.

2 TEMELJNI POJMI

2.1 Lokalna samouprava

Značilno za lokalno samoupravo je, da vsebuje teritorialni element (*lokalno skupnost*), funkcionalni element (*svoje lastno delovno področje*), organizacijski element (*opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih*), materialno-finančni element (*lastna materialna in finančna sredstva*) in pravni element (*lastnost pravne osebe*). Sem pa je prišteti še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave. Kaže se v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in v možnosti njihove javne uveljavitve.

Obstaja toliko opredelitev pojma lokalna samouprava, kot je avtorjev, kar je odvisno od njihove strokovne in poklicne usmerjenosti. "Tako je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči."¹³ "Bistvo samouprave obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave."¹⁴ Država je najbolj samoupravna, saj je neodvisna od kogar koli, ker ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve proti komur koli znotraj nje. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države.¹⁵ Država jim lahko prepusti pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo. Javno samoupravo sestavlja sistem samoupravnih družbenih skupnosti, ki črpajo svojo samoupravo iz najširše družbene skupnosti. Pri tem ima vsaka samoupravna skupnost svoje lastno področje dejavnosti, v katero drugi ne morejo posegati od zunaj.¹⁶

Zadeve, ki se tičejo družbe kot celote ali posameznih ožjih samoupravnih družbenih skupnosti, so javne zadeve. Država določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države. O antagonizmah med lokalnimi in splošnimi interesi vedno odloča država. O izvornih pravicah posameznih ožjih teritorialnih skupnosti v okviru države ne moremo govoriti. Vsaka jih ima samo toliko in tiste, ki jih priznava država.¹⁷ Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. *Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija.*

O lokalni samoupravi govorimo, kadar prebivalci lokalne skupnosti upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Značilno zanjo je, da omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Tak položaj je lokalni samoupravi podeljen ali priznan s strani države, praviloma z zakonom, ponekod pa že kar z ustavo. V tem primeru je lokalni samoupravi njen položaj zagotovljen tudi na ustavni ravni, kar pomeni, da ji ga država ne more odvzeti ali ogroziti.

¹³ Prim. France Bučar, Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana, 1969, str. 28.

¹⁴ Prim. Leonid Pitamic, Država, Cankarjeva založba, 1996, zbirka Pravna obzorja; 6, str. 396.

¹⁵ "Naziranje o naravnih pravicah občine, ki bi bile nedotakljive nasproti zakonu ali celo nasproti ustavi, je danes minilo; občine imajo le toliko kompetenc, kolikor jih jim podeli zakonodajca, ki more te kompetence zopet spremeniti ali ukiniti. Pač pa se je ohranilo v zakonih samih naziranje o "lastnem" ali samostojnem delokrogu občine, ki naj obsega vse zadeve, katere pristojne občini že po njenem smotru ali njeni ideji." Pitamic, prav tam, str. 395.

¹⁶ Bučar, prav tam, str. 39, 40.

¹⁷ Prav tam, str. 97, 98.

Posamezna lokalna skupnost pa pridobi položaj lokalne samouprave z aktom države, praviloma z zakonom (Kaučič, Grad, 2001, str. 322).

V teoriji je osrednje vprašanje, ali so lokalne skupnosti upoštevane kot entitete, ki se razlikujejo od države in so sposobne opravljati največji možni obseg svojih pristojnosti z določeno stopnjo avtonomije in s tem različnosti. Ali pa se jih jemlje zgolj kot del mehanizma za uresničevanje politike, ki se določa na državni ravni.

Nekatere opredelitve zelo poudarjajo vlogo države kot končnega razsodnika pri zadevah lokalne samouprave, kar ni v skladu z najnovejšimi mednarodnimi dokumenti s področja lokalne samouprave in še zlasti ne z načelom subsidiarnosti v njegovem filozofskem, pravnem in organizacijskem smislu. Gre za že preživela miselna izhodišča v zvezi s teorijo države z začetka 20. stoletja, ki govori o dominaciji države ter podrejenosti in odvisnosti ožjih družbenih skupnosti.¹⁸ Spregleda se, da je takšno medsebojno izključnost, ki je bila vseskozi značilna za državno hierarhične odnose, danes moč presegati s partnersko soudeležbo več ravni delovanja. (Mlinar, 2000, str. 414, 415)

Članstvo države v določenih mednarodnih organizacijah, kot so npr. OZN, SE, EU, ji nalaga sprejem in uveljavljanje skupnih pravil. Tudi v razmerju do lokalne samouprave država ni več absolutno suverena. Ratifikacija MELLS jo npr. zavezuje k spoštovanju in uveljavljanju v listini zapisanih skupnih evropskih standardov na tem področju.

Po MELLS "lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon." (3. člen)

2.2 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Gre za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala z naselitvijo na določenem območju. Lokalna skupnost je *družbena skupnost na določenem območju*, bistveno manjšem od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti se med seboj zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj imajo naravo lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij kot tudi velika mesta in celo vele mesta.

Čeprav je v znanstveni sferi toliko opredelitev pojma lokalna skupnost, kolikor je avtorjev (sociologov, pravnikov, geografov, urbanistov in drugih), lahko povzamemo, da so *bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.*

¹⁸ Zdravko Mlinar, »Globalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije?, Teorija in praksa, št. 3/2000, str. 414, 415.

Izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave. *Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje.* Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju.¹⁹ Sociološko gledano so lokalne skupnosti družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem prostoru. Gre za bolj ali manj samostojne in sklenjene enote, ki so nujno navezane na določeno ožje območje. Ljudje prebivajo in se združujejo z drugimi ljudmi na določenem območju zaradi zadovoljevanja svojih skupnih potreb. Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje, središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna.

Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri 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 ob njegovi institucionalizaciji lahko precej pripomore k učinkovitosti upravljanja v taki skupnosti.

Najožje lokalne skupnosti so tiste, v katerih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo tiste splošne razmere, ki omogočajo družbeno življenje na tem območju. To pa so potrebe po preskrbi z vodo, plinom, elektriko, ureditvi kanalizacije, javne razsvetljave, načrtni rabi prostora, lokalnih komunikacijah in določenih skupnih prevoznih sredstvih idr. To so t. i. *komunalne zadeve.*

Sociološka teorija deli lokalne skupnosti na *podeželske in mestne skupnosti*, s čimer se postavljajo merila za razmejitev mesta in podeželja, ki pa niso enotna. Sociologi, demografi, urbanisti, geografi, pravniki in drugi postavljajo vrsto meril za razmejitev podeželskih in mestnih skupnosti, kot so gostota naseljenosti določenega ozemlja oziroma strnjenost naselja, velikost naselja glede na število prebivalcev, razmerje zaposlenih v kmetijstvu do zaposlenih v drugih panogah, razvitost centralnih funkcij, ki ne služijo samo krajevnim potrebam, posebni pravno določen status kraja idr.²⁰ Vendar se podeželsko-mestne razlike ne dajo razložiti z *dihotomijo*, ki razlikuje samo mesto in podeželje. Danes velja *teorija urbano-ruralnega kontinuuma*, po kateri imamo ob obeh omenjenih skupinah lokalnih skupnosti še skupnosti, ki po svojih značilnostih nagibajo k eni ali drugi vrsti lokalnih skupnosti. V sodobnosti vse bolj prevladujejo urbane (mestne) skupnosti, v katerih npr. živi že več kot polovica Evropejcev. Podobna je situacija v Sloveniji,

V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. To odločanje mora biti avtonomno, neodvisno od državnega tutorstva.

¹⁹ Prav tam, str. 3.

²⁰ Jože Goričar, *Temelji občne sociologije*, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975, stran 148 in nasl.

Pri izvedenem in odvisnem odločanju gre zgolj za t. i. lokalno upravo. Ustavno opredeljena lokalna samouprava pomeni vrednostno usmeritev, konkretno vsebino lokalne samouprave pa dobimo šele z opredelitvijo njenih lastnih zadev, o katerih se v njenem okviru avtonomno odloča. To področje pa je prepuščeno zakonskemu urejanju ter statutom in splošnim pravnim aktom občin, pri čemer morajo biti ti zakoni in akti občin v skladu s temeljno vrednostno usmeritvijo v ustavi.

Lokalne oblasti so organi odločanja v lokalni skupnosti. Gre za organizacijski element samoupravnosti, za oblike in organe, s pomočjo katerih lokalne skupnosti odločajo v zvezi z opravljanjem svojih nalog, pa tudi za upravo in službe, s katerimi izvajajo svoje naloge.²¹

Lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti - občin in širših lokalnih skupnosti - da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih in lokalnih skupnosti samih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

2.3 Občina, regija, pokrajina

V Evropi obstajajo občine (municipality, municipio, gemeinde) kot temeljne lokalne skupnosti in različno poimenovane širše lokalne skupnosti (departma, landkreise, okrožje – county, provinca idr.). Dvoravska lokalna samouprava prevladuje v evropskih in drugih državah (npr. v ZDA, Japonska).

Ustavno sodišče RS je v več svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine. *Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo pogojujejo: (1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave (5) samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države.* Občina je naravna življenska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij motivirajo njihovo sodelovanje pri samoupravnem, v razmerju do države relativno samostojnem, upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave. Ustavna koncepcija občine tudi predpostavlja, da bo občina glede na število svojih prebivalcev in druge okoliščine sposobna lokalne zadeve opravljati samostojno.

OdlUS, III, U-I-183/94 z dne 09/11-1994, Delno pritrdilno in delno odklonilno mnenje sodnika dr. Jambreka: »Občina praviloma sovпада s krajevno povezanostjo prebivalcev določenega območja. Označuje jo prostorska in socialna bližina občanov in predstavlja splet družbenih odnosov, ki jih pogojuje prebivanje na krajevno razmejenem območju.

Skupno življenje se odvija prek številnih in različnih gospodarskih, socialnih in kulturnih vezi, ki omogočajo zadovoljevanje pomembnega dela potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti. Ko oseba zori in odrasča, razvija v lokalni skupnosti oziroma v občini tudi vedno več socialnih vzajemnosti, ki presegajo najožji krog družine. Zato predstavlja občina tudi v sodobni družbi najpomembnejšo socialno povezavo med osebo in njeno družino na eni strani ter širšimi skupnostmi ter državo na drugi.

²¹ Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 110.

Območje občine praviloma sovпада z življensko povezanostjo zaposlitve, stanovanja in prostega časa, ki jo pogojuje krog dejavnosti med normalnim delovnim dnevom. Ustavna zasnova samoupravne občine se navezuje na zgoraj opredeljeni pojem lokalne skupnosti oziroma občine kot naravne zgodovinske, geografske in socialne skupnosti. V razmerju do države pa opredeljuje občino njena izvirna pristojnost urejati v skladu z zakoni vse specifično lokalne zadeve. Občina in lokalna samouprava sta temelja državne ureditve, v kateri poteka demokratični proces od spodaj navzgor.«

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja *lokalne zadeve javnega pomena*, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki), kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem (zdaj ni več potrebno) ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je (preveč omejevalna) ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev, ki je hkrati tudi pogoj za ustanovitev nove občine v smislu 13. člena ZLS, je merilo za določanje izvirnih nalog občin. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že oziroma se še razmejujejo oziroma določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, gradnja objektov, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.).

Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti – občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena. To je tudi tako imenovano načelo splošne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnostih drugih oblasti.

Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi.

V evropskih državah so glede teritorialne členitve oziroma organiziranosti (vključno s številom teritorialnih enot), njihovih pristojnosti in virov oz. načina financiranja velike razlike. Te je mogoče pripisati različnemu kulturnemu, zgodovinskemu, političnemu razvoju.

Če pogledamo v zgodovino, so vse vmesne ravni oblasti (med občino in državo) nastale kot predstavnice centralne oblasti. V 19. stoletju pa je z liberalizmom prišlo do sprememb, tako da so te vmesne ravni dobile izvoljene organe in pravico do opravljanja lokalnih zadev. Na tej osnovi bi bilo mogoče (po)iskati odgovor na vprašanje, po kakšnih kriterijih se teritorialna struktura v posamezni državi izoblikuje.²²

Regionalizem pomeni prizadevanje, da se določenemu področju, pokrajini prizna poseben ekonomski, politični in kulturni položaj. Regionalizem je zelo pomemben v državah, kjer so regije enote uradne politično-teritorialne strukture oziroma delitve.

²² Npr. italijanski zakon št. 142 o reformi krajevnih uprav iz leta 1990 v 16. členu navaja kriterije in usmeritve, katere se upošteva pri reviziji oziroma ustanavljanju novih pokrajin. Tako mora vsako pokrajinsko ozemlje ustrezati območju, na katerem se odvija večji del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov prebivalcev. Obseg pokrajine mora po površini, št. prebivalcev in ekonomski moči omogočati načrtovanje takšnega razvoja, ki bo pospeševal gospodarsko, družbeno in kulturno ravnovesje na nivoju pokrajine in regije. Območje posamezne občine mora v celoti pripadati le eni pokrajini, št. prebivalcev pokrajin ne sme biti manjše od 200.000 prebivalcev itd.

Regionalizem se lahko izraža kot krepitev določenega področja, tako da obvladuje in usklajuje ožje, celo nasprotujoče si lokalne interese, tako da zapira določeno območje pred pozitivnimi, prenovitvenimi premiki in vzdržuje tradicionalistične blokade itd. (Sruk, 1995, str. 278)

Za besedo *regionalizacija* se skriva več pomenov. Ti so od dežele do dežele drugačni. Obstaja vsesplošna težnja po regionalizaciji, čeprav pokriva tako široko različico oblik, da je še vedno nemogoče dognati identiteto zasnove regije, ki bi ga sprejemale vse evropske države ali vsaj vse države članice EU. Tako lahko regija pomeni različne in včasih prav raznovrstne institucionalne situacije. Lahko gre tudi za regionalne akcije, ki omogočajo razvoj države, lahko gre za regionalne javne zavode, ki so posebna oblika decentralizacije storitev, avtonomne sestavne dele regionalizirane države in včasih celo, če besede regija ne uporabljajo pravilno, za zvezno enoto.

Osnutek Evropske listine regionalne samouprave v uvodu poudarja, da so *regije eden temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti*. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih skupnosti.

Regionalna oblast (regija) je vmesna raven oblasti med centralno oblastjo (državo) in manjšimi lokalnimi oblastmi (občinami). Pri regiji gre za vmesni prostor med državo in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo idr., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj.²³

Praksa tujih držav je različna. V nekaterih državah oblikujejo regije zaradi točno določenih nalog skupnega pomena oziroma skupnih projektov, npr.: regionalne povezave v ZDA za regulacijo dolgih rek, ki tečejo skozi več zveznih držav. Na mednarodni oziroma transnacionalni ravni se regionalizem kaže kot posebno združevanje in organiziranje držav ali regij. Lahko jih povezujejo skupne značilnosti, skupni interesi – npr. združenje Alpe-Jadran, regionalne organizacije skandinavskih držav ipd. Vzroki in motivi za regionalizacijo so različni. (Sruk, 1995, str. 278-279)

Regionalizem je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani osrednja oblast, na drugi strani pa so lokalne skupnosti.

Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije.²⁴ Opredelitev regij je zelo veliko. V tem delu je regija pojmovana kot decentralizirana oblika državne uprave in druga raven lokalne samouprave. Regionalizacija je posebno opravilo, katerega namen je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo enake značilnosti. Pojem *regionalna država* pomeni poseben tip državne ureditve, ki išče ustrezno rešitev med unitarizmom na eni in federalizmom na drugi strani.

²³ Šmidovnik, prav tam, str. 874.

²⁴ Prim. Miran Gajšek, Regionalizacija in pomestnjenje Slovenije, magistrsko delo, Ljubljana 1995, str. 34.

Gre za odpravljanje slabosti in uveljavljanje prednosti obeh (unitarizma in federalizma). Unitarizem je preprost, racionalen, pogosto pa zanemarija (onemogoča) uveljavitev določenih odmaknjenih ali manj bogatih področij, ne prisluhne manjšinam ipd. Federalizem upošteva posebnosti, uveljavlja avtonomijo posameznih področij, je drag in neučinkovit. Spori med federalnimi enotami oziroma narodi lahko ogrozijo skupnost ipd.

Popularnost teme o regionalizaciji in zasnove regije se srečuje z varljivostjo zadovoljive opredelitve regionalizacije in regije. Tradicionalna zasnova regije izvira iz človeške geografije: nanaša se na območje, ki ga opredeljuje število fizičnih, podnebnih in človeških značilnosti, ki kažejo določeno stopnjo časovne stabilnosti. Na drugi strani pa je kot politična in upravna enota relativno sodobna zasnova, če upoštevamo, da so regionalistična gibanja 19. stoletja preteklost in niso imela neposrednih naslednikov.²⁵

Obstaja vsesplošna težnja po regionalizaciji, čeprav pokriva tako široko različico oblik, da je še vedno nemogoče dognati identiteto zasnove regije, ki bi jo sprejemale vse evropske države ali vsaj vse države članice EU. Edina mogoča opredelitev je splošna in popolnoma skriva poseben institucionalni status regij. V dokumentih Skupščine Evropskih regij je najti opredelitev, ki ustreza načelom, ki so bila sprejeta v EU in v SE. *Regije so "lokalne oblasti, ki takoj pod ravnijo centralne oblasti, s predstaviško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomeščata skupina, ki se konstituira na regionalni ravni, ali telo lokalnih oblasti."*²⁶ Ta opredelitev je čisto opisna in je pomanjkljiva, ker pokriva tako različne entitete, kot so nemške dežele, nizozemske province, francoske regije, švedska okrožja in celo nove "enotne svete", ki so nastali kot rezultat zadnjih teritorialnih reform v Združenem kraljestvu. Nemogoče je torej zagovarjati en sam model ali kakršno koli posebno zasnovo regije. Mogoče pa je predlagati metodo obravnavanja različnih tem z regijsko razsežnostjo in zagotavljanja institucionalnih odgovorov, ki bodo skladni s političnimi in upravnimi razmerami v v posameznih državah.

Tudi v Sloveniji regije dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini nedvomno obstoji.²⁷ Pojem pokrajina pomeni manjše ali večje ozemlje glede na oblikovanost, obraslost, urejenost. Npr.: slovenska pokrajina je zelo raznovrstna - gorata, rodovitna pokrajina; pokrajina oljk in pomaranč itn. Pokrajina pomeni določeno manjše ali večje ozemlje npr.: Dolenjska, Primorska in druge slovenske pokrajine. Pomemben je zlasti pomen pokrajine kot višje upravne enote. Tako je država lahko razdeljena na pokrajine, poznane pa so tudi avtonomne pokrajine v sklopu države, organizirana politična skupnost z avtonomnimi pravicami ali ozemlje, ki pripada tej skupnosti.²⁸

V Sloveniji obstajajo naravne (geografske, podnebne idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto idr.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja idr.).²⁹ Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev prednost enim, drugi pa drugim vidikom. V našem kontekstu mislimo na regijo (pokrajino) kot drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo samoupravno lokalno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne zvezno enoto.

²⁵ Council of Europe, Regionalisation and its effects on Local Self-Government, Report by Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gérard Marcou, Provisional edition, Strasbourg, November 1997.

²⁶ Prav tam, str. 8.

²⁷ Prim. Ciril Ribičič, Začaran krog, III. srečanje upravnih delavcev, zbornik referatov, Portorož 1996, str. 189.

²⁸ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

²⁹ Prim. Ribičič, prav tam, str. 190.

V unitarni državi, kot je Slovenija, je regionalizacija pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med občinami in državo.

Pri nas se za širšo samoupravno lokalno skupnost pogosto uporablja pojem regije in pokrajine. V bistvu gre za njuno izenačenje. Govorimo o regionalizaciji Slovenije in pri tem mislimo na vzpostavitev pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. *Pokrajina* je posebna vrsta lokalne skupnosti z vsemi atributi avtonomije – podobno kot občina. Tudi v Sloveniji naj bi izvajali lokalno samoupravo na dveh ravneh, v občinah in v pokrajinah, tako kot je v veliki večini evropskih držav. Glavni tok decentralizacije države bo po ustanovitvi pokrajin usmerjen na pokrajine. *Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.*³⁰ Opravljala pa bi tudi naloge državne uprave v prostoru med državo in občinami. Pokrajine se ustanovijo na območjih, ki jih v enovite zaključene prostorske celote združujejo poselitveni, infrastrukturni in naravni sistemi ter na katerih je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen regionalni razvoj in izvajanje razvojne politike države.

Območja pokrajin se določi tako, da območje pokrajine po površini ter po obstoječih ali možnih proizvodnih zmogljivostih omogoča načrtovanje skladnega gospodarskega, socialnega in kulturnega pokrajinskega razvoja in ob upoštevanju načela, da na območju živi npr. najmanj 100 000 prebivalcev.³¹ Količinski kriterij ostaja odprto vprašanje, ki naj bi ga rešil (sistemski) zakon o pokrajinah

Pokrajine so *nova upravna struktura*, ki bo zapolnila vrzel med (pre)majhnimi občinami in državo ter bila primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti oziroma za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo naše države. To dograditev lokalne samouprave nam narekujejo najprej domače razmere in razlogi, pa tudi primerljivost z evropskimi kriteriji in standardi, ki jih vsebujejo ratificirana MELLs in drugi dokumenti SE in EU.³²

Dežela pomeni obsežnejše, z določenimi značilnostmi povezano, zaokroženo ozemlje. Dežela lahko tudi označuje področje zunaj mesta – prihaja z dežele itn. V nekaterih državah je dežela v sklopu države oblikovana pokrajinska enota s svojo upravo, zastopstvom in pravom: avtonomna dežela, npr. avstrijske dežele.³³

³⁰ Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (lokalna samouprava – predlog za spremembe 121., 140. in 143. člena), EPA 702 – III, 27. 7. 2001 (Poročevalec, št. 1/02, 70/03, 13/04). Sprememba 121. člena naj bi omogočila, da naloge državne uprave opravljajo poleg ministrstev tudi drugi upravni organi (na primer upravni okraji) in organi lokalnih skupnosti, kar bi omogočilo dekoncentracijo in decentralizacijo državne uprave ter uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti v povezavi s predlaganima spremembama 140. in 143. člena, ter ustrezneje uredila institut javnega pooblastila; sprememba 140. člena, ki naj bi omogočila, da država z zakonom prenese na lokalne skupnosti opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti brez njihovega predhodnega soglasja, s tem da jim mora za to zagotoviti sredstva, kar bi omogočilo decentralizacijo izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in uveljavljanje načela subsidiarnosti; sprememba 143. člena, ki naj bi določila obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena, kar bi omogočilo regionalizacijo Slovenije, ki je nujna za dograditev lokalne samouprave, za decentralizacijo državnih nalog in uveljavljanje načela subsidiarnosti, pa tudi zaradi predvidenega vstopa Slovenije v Evropsko unijo, kjer bi pokrajine lahko delovale kot partner evropskih strukturnih skladov in v prekomejnem regionalnem sodelovanju.

³¹ Delovno gradivo Urada za lokalno samoupravo pri MNZ za Predlog zakona o pokrajinah, 18. 7. 2003, 6. člen.

³² Prim. Poročilo, stališča in predlogi skupine strokovnjakov za regionalizem glede predloga za začetek postopka za spremembo 143. člena ustave, ki ga je vložila v državnem zboru skupina poslancev s prvopodpisanim dr. Cirilom Ribičičem (EPA 708-II), Poročevalec DZ, števil. 92/00.

³³ Slovar slovenskega knjižnega jezika, Informacijska baza Državnega zbora, okolje Lotus Notes.

Marsikje v Evropi potekajo reforme lokalnih skupnosti, ki žele ustvariti ustrežnejše skupnosti prebivalcev za učinkovito reševanje lokalnih in tudi nekaterih prenesenih državnih nalog. MELLIS je za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne v zakonskih okvirih urejati in upravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva. *Vse države si prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev.* Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik.

Uvedba pokrajin bo imela številne posledice za ostale dele sistema, predvsem pa prerazporeditev pristojnosti med državo, pokrajinami in občinami ter novo ureditev finančno-materialnih vprašanj med njimi.

V Sloveniji imamo *dvanaest statističnih regij* in se uporabljajo zlasti za potrebe statističnih raziskovanj. V okvir statističnih regij so ravrščene občine. Glede na to, da v Sloveniji še nimamo pokrajin, so bile statistične regije uporabljene tudi za tehnično izvajanje dejavnosti, kot jih določa zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999.³⁴

Eurostat (Statistični urad v okviru EU) poizkuša statistično zajemati upravopolitično hierarhijo v državah članicah EU, ker so zelo velike razlike med posameznimi državami. Vsled tega je uvedel »The Nomenclature of Territorial Units for Statistics«, poznan s kratico NUTS. Tako naj bi bilo pet stopenj: NUTS 0 bi obsegale države (npr. Francija, Italija, Španija), v NUTS 1 naj bi bile večje pokrajine (Bavarska, Normandija, Lombardija), v NUTS 2 večje (temeljne) upravne enote (okrožja departmaji, province, grofije, distrikti, lani), v NUTS 3 bi sodile manjše upravne enote (distrikti, okraji), NUTS 4 bi zajemali najmanjše (izjemne) upravne enote, NUTS 5 pa občine³⁵. »Slovenija je po tej delitvi izredno centralizirana, saj poleg državnih oblasti (NUTS 0) obstajajo le še občine (NUTS 5).« (Vrišer, 1999, str. 29).³⁶

2.4 Načelo subsidiarnosti

Subsidiarnost je modna ideja³⁷, njen izvor pa sega do Aristotela.³⁸ Ideja subsidiarnosti je več kot samo beseda. Pojavila se je ponovno v sodobnosti, da bi izrazila politično filozofijo, kar je dejansko njen pomen, ki ga je imela v zgodovini idej. Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v center družbene organizacije. Aristotel je politiko opredellil kot umetnost vladanja svobodnih mož, Tomaž Akvinski pa vlogo vladanja videl v zagotavljanju, povečevanju ali varovanju odličnosti bitij, ki jo vodijo ali kot skrb za njene subjekte ob spoštovanju njihove narave. Temu sledi liberalizem Johna Locka in njegovih naslednikov in različne težnje socialnega katolicizma.

³⁴ Uradni list RS št. 60/99.

³⁵ Čokert, A., Gajšek, M., Gosar, L. et.al (1999) Pokrajine v Sloveniji, Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, str. 28.

³⁶ Vrišer, I (1999) Upravno politična ureditev v Evropi v: Čokert, A, Gajšek, M, Gosar, L.et.al (1999) Pokrajine v Sloveniji, Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, str. 28. Po mnenju komisarja EU za širitev Verheugna naj bi bila Slovenija ena sama regija, čeprav Slovenija še vedno vztraja, da bi imela 3 regije, Zahodno, Vzhodno in Ljubljano. O tem se bo v EU ponovno odločalo l. 2006.

³⁷ Načelo subsidiarnosti išče neho ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, med njimi pa daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblasti. Razdelitev pristojnosti je tudi v svetu postala eno središčnih področij dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi.

³⁸ Chantal Millon-Delsol, L'état subsidiaire, Paris, PUF, 1992.

Ideja subsidiarnosti je tako v srcu zelo različnih, včasih tudi nasprotnih doktrin. Povezana ni s koncem družbe, temveč z načeli, ki vodijo njeno organizacijo.

Vprašanje tipa sistema pride na vrsto po rešitvi vprašanja širine oblastnih pooblastil.³⁹ Subsidiarnost ni samo omejitev za posege višje oblasti v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da deluje v razmerju do te osebe ali skupnosti na način, ki jima omogoča samoizpolnjevanje. Subsidiarnost izvira iz moralne obrambe, ki spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov, iz katerih je sestavljen namen vsake družbe.

Ta pojem, čeprav je del politične in pravne tradicije mnogih evropskih držav – zlasti tistih z germansko kulturo - se je ponovno pojavil v razpravah, ki so potekale pred podpisom *Sporazuma o EU*, in naj bi predstavljal kakovosten korak naprej k večji integraciji 12 držav članic Evropske gospodarske skupnosti. Odmevi, na katere je naletel v različnih političnih in ekonomskih tradicijah, kot tudi njegova velika nejasnost, so pomagali k sprejemu sporazuma.⁴⁰ Zaradi tega je bil sprejemljiv za oboje, za tiste, ki želijo, da Evropa postane federacija in za tiste, ki so zahtevali večje priznanje državnih avtonomij. Še več, čeprav se beseda subsidiarnost pojavi eksplicitno v novem *Maastrichtskem sporazumu*, sama po sebi nima pravnih posledic. Zdi se kot povabilo k uporabi določil sporazuma na določen način.⁴¹ Gre za splošni koncept, ki lahko pomaga v razmerju do vseh ostalih določb sporazuma kot tudi pri različnih pravnih ukrepih, ki jih sprejemajo različni organi z njegovo uporabo.

Uspeh koncepta subsidiarnosti je prišel v času, ko je postal vprašljiv tradicionalni model države in posebej zaradi strahov zaradi naraščajoče centralizacije EGS brez ustrezne demokratične participacije. Narasla internacionalizacija razmerij in ustanovitev nadnacionalnih struktur so pravtako vodile oblasti pod ravnijo centralne oblasti k ugotovitvi, da tudi one lahko izvajajo oblast na področjih, ki so bile prej rezervirana za nacionalno državo.⁴² Omeniti je tudi treba, da ko gre za ustanovitev ali za razpravo pro et contra za ustanovitev druge ravni, pogosto označene kot regionalne v mnogih državah, da ni jasno rešeno vprašanje razmejitve pristojnosti med različne ravni. Novo zaupanje v načelo subsidiarnosti je lahko tako videti kot poskus odgovoriti na številne nove probleme državne organizacije.

Zadnja leta označuje razpravljanje o *državi blagostanja*, ki je bila zgrajena po drugi svetovni vojni, da bi ponovno oživel gospodarstvo in delili "splošno dobro". Gospodarska kriza, posebej rast nezaposlenosti, sta razkrila meje takšnega modela, ki postaja manj in manj privlačen zaradi brezimnosti in zapletenosti odločitev, ki jih povzroča in stalne rasti prispevkov posameznikov in družb. Veliko, enormno, oddaljeno, niso več sinonimi za učinkovitost.⁴³ Istočasno pa so se načini razmišljanja spremenili in naraščajoče nasprotujejo pojmom hierarhije in odvisnosti. Vloga države naj bi se zožila na glavne funkcije kot so diplomacija, obramba, valuta, ohranjanje stabilnosti itd., ki izhajajo iz suverenosti, ki jo ima edino ona tako v zveznih kot v enotnih državah.⁴⁴

³⁹ Prav tam, str. 9.

⁴⁰ "Seveda vemo, da je očiten konsenz o načelu subsidiarnosti mogoč samo zato, ker prikriva različne interpretacije". Jacques Santer, Prime Minister of Luxemburg, Introduction to the Jacques Delors Colloquium 1991: "Subsidiarity: the challenge of change" organised by the European Institute of Public Administration at Maastricht, 21 and 22 March 1991, str. 32.

⁴¹ Council of Europe, Definition and limits of the principle of subsidiarity, Local and regional authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994.

⁴² Prav tam, str. 8.

⁴³ Prav tam, str. 8.

⁴⁴ Prav tam, str. 9.

V zahodnih državah z močnim javnim sektorjem se ti trendi in zahteve odražajo v visoki stopnji denacionalizacije, medtem ko skoraj povsod želja dati posamezniku več pobude pomeni splošno gibanje k decentralizaciji, tako v zveznih kot v enotnih državah.

Osnovna ideja, na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od individuuma do družine, ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. Subsidiarnost na ta način ni nič drugega kot načelo institucionalne organizacije, ki je uporabno za razmerja med individuumom in družbo in razmerja med družbo in institucijami, pred možno določitvijo delitve pooblastil med bazo in vrhom. Nova uveljavitev načela subsidiarnosti je tako videti kot poskus odgovoriti na številne nove probleme državne organizacije. Gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, nižjim pred višjimi ravnmi oblasti. Dodelitev javnih zadev drugi ravni oblasti mora pretehtati razsežnost in naravo zadeve ter zahteve učinkovitosti in gospodarnosti.

Načelo subsidiarnosti ima različne pomeni. Kot *načelo socialne organizacije* pomeni, da se višja oblast, predvsem država, lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast (ali individuum) pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Ta prvi pomen je osnova načela nevmešavanja oblasti, najmanj predpostavlja opredelitev pogojev, v katerih je njegova uporaba legitimna ali zaželena. Načelo subsidiarnosti je tako najprej *načelo omejitve oblasti*, ki pa nima normativne narave. Prej kot določitev norme načelo subsidiarnosti nakazuje trend. Pušča odprte konkretne pogoje svoje uporabe in ti se lahko razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja. Drugi pomen obuja *idejo pomoči (subsidium)* kot konotacijo ideje intervencije. Tukaj gre za vprašanje ocene, ne, ali se ima oblast pravico vmešavati, temveč, ali ima dolžnost to storiti. Gre za pomoč, ki krepi in daje pravico avtonomije. V primerjavi z intervencijo države blaginje, katere cilj je enakost in zato izključuje diskriminacijo, vmešavanje države pomoči prepričuje akterje, da razvijejo svoje zmožnosti do maksimuma.

Načelo subsidiarnosti se je zoperstavilo načelu koncentracije zadev na nacionalni (državni) in nadnacionalni ravni in terja, da nižje lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. Take zadeve jim je treba prepustiti v njihovo pristojnost. Po tem političnem načelu se je sprožil sredi 20. stoletja plaz decentralizacije državnih nalog na regije in na lokalne skupnosti. Za to pa so se morale lokalne skupnosti modernizirati, da bi bile lahko sposobne za nove naloge, ki jih dobivajo od države in za boljše opravljanje teh nalog.

Načelo subsidiarnosti je tako povabilo k ponovnemu razmisleku socialnih razmerij v kontekstu večje avtonomije in išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi obstoječimi telesi (lokalne in regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost in še posebej regionalne združbe) in nujno nadzorno oblast države, ki je naravno odgovorna za varnost, socialno kohezijo in za celotno ureditev gospodarjenja.

Z načelom subsidiarnosti je povezano *načelo koneksitete*, ki izvira iz nemške teorije.⁴⁵ Gre za to, da morajo biti za dogovorjene naloge oziroma pristojnosti lokalnih skupnosti na voljo

⁴⁵ Dr. Hans-Gunther Henneke, Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja, Der Landkreis 3/1995. Pravoslovca prof. dr. Friedrich Schoch (Freiburg) in prof. dr. Joachim Wieland (Bielefeld) sta v okviru knjižne serije Občinsko pravo - občinska uprava objavila struktarno analizo z naslovom: "Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja." Analiza se nanaša na pravno mnenje, ki je bilo izdelano po naročilu hesenskih deželnih združenj občin. Raziskava pomeni prvo celovito in sistematično obdelavo celovitega vprašanja prenosa državnih nalog in izdatkov na občine in je zaradi številnih podrobnih

zadostna sredstva ter zagotovljena njihova večja svoboda odločanja o namenih uporabe sredstev iz finančne izravnave.

Natančno poročilo o aktualni finančni situaciji nemških mest, občin in okrajev je jasno ponazorilo nezadovoljivo občinsko finančno strukturo in odvisnost občin od države. Ob stagniranju gospodarske rasti (ki imajo za posledico skromnejše finančne vire iz davkov) ter ob hkratnem povečanju javnih izdatkov (npr. zaradi uresničevanja socialnih ali ekoloških standardov ali zaradi povečanja obremenitev sistemov socialne varnosti) se realno povečuje tudi nevarnost, da ena raven "varčuje" na račun druge ravni. S takšnim ravnanjem prihaja tudi do širjenja obstoječih občinskih nalog, ki narekujejo izdatke in tudi stroške in so posledica pravnih ukrepov, ki sta jih sprejeli zveza ali dežela.

Raziskava je pokazala, da sta nujni posledici vsake prepustitve nalog omejevanje občinske samouprave in poraba sredstev, ki so bila predvidena za izvajanje prostovoljnih samoupravnih zadev. Prepustitev novih oz. razširitev obstoječih nalog brez nadomestila pomeni zato za občine neposredno odvzemanje finančnih sredstev. Zakoniti prenos oz. razširitev nalog brez dodelitve ustreznih sredstev s strani države pomeni tudi neposredno zmanjševanje števila nalog občin, ki so prostovoljne narave. Zakonodaja občin ni zaščitila pred tem razvojem, ki zožuje njihovo samoupravo.⁴⁶

Za rešitev problema z vidika občin prideta v poštev dve načelno enakovredni izbirni možnosti: da povzročitelj naloge (to je zakonodajalec ali izdajatelj odredbe) občinam hkrati zagotovi pokritje stroškov za izvajanje naloge, tako da to ne vpliva na delovanje občinske samouprave, ali pa da ne dodeli nobenih sredstev za ta namen in omogoči občinam, da same predpišejo davščine za pokritje stroškov.

Zaradi tega je treba strogo ločevati med dodeljevanjem nalog skladno z deželno zakonodajo in dodeljevanjem po zvezni zakonodaji. Deželni zakonodajalec, ki je pristojen za občinsko pravo, pri presoji razpolaga s precejšnjo prednostjo. To pomeni, da bi bile korekture po sodni poti možne samo v izjemnih primerih. Glede na to, da dodeljevanja nalog občinam skladno z deželnimi zakoni tako rekoč ni mogoče spodbijati, tem bolj pridobi pomen vprašanje o nujnosti deželnih predpisov o finančnih posledicah takega dodeljevanja nalog.

Glede na to, da zveza zvečine ni pristojna za neposredno dodeljevanje nalog občinam, ampak je to v pristojnosti dežel, *Schoch* in *Wieland* zahtevata, naj dežele zaščitijo svoje občine, kadar se zveza pripravlja, da bo občinam in občinskim združenjem dodelila naloge, ki povzročajo velike stroške. *Isensee*, ki je v neki vzporedni raziskavi ugotovil, da je npr. nalogo glede mest v otroških vrtcih dodelila zveza kot nepristojni zakonodajalec, govori o tem, da bi morale biti dežele ljubosumne in pozorne na dodeljevanje pristojnosti.

Načelo o koneksiteti torej poskuša preprečiti oblikovanje nalog v breme tujih blagajn in je varovalni način v korist občin, ki ga vsebuje ustava.

podatkov, ki jih vsebuje, občinam pomagala do koristnih spoznanj, obenem pa jih je opozorila tudi na marsikatero bolečo ugotovitev pri interpretaciji veljavne zakonodaje.

⁴⁶ V Sloveniji občine pred tem varuje ustavna določba (139. člen), po kateri je država dolžna ob prenosu nalog na občine tem zagotoviti ustrezna sredstva.

Če deželni zakonodajalec dodeli občinam v izvajanje nove naloge, ki jih narekuje zvezni zakon, je za financiranje odgovorna dežela. Če dežela prenese naloge na občine, je namen predpisa deželne ustave o kritju stroškov ustrezno nadomestilo stroškov. Tudi tukaj ima načelo o koneksiteti varovalno nalogo za občine. Zakonodajalec v primeru prenosa nalog odreja obvezno obravnavo, kontrolo in sprejem sklepa o nadomestilu stroškov.

Neposredni prenosi nalog na občine v skladu z zvezno zakonodajo so v nasprotju z ustavo in jih morejo občine, sklicujoč se na drugi odstavek 28. člena temeljnega zakona, spodbijati z ustavno pritožbo.

3 ZGODOVINSKI RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

1. V demokratičnih družbah poznajo krajevno samoupravo že več stoletij, prav tako pa je njena tradicija prisotna tudi na našem ozemlju.

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre pa za zelo pestre in različne ureditve. Med seboj se razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah kot tudi v razmerjih do države oziroma centralne uprave. Skupna značilnost je samo njihova naslonjenost na lastno tradicijo oziroma zgodovinski razvoj, ki je v nekaterih državah pripeljal do večje, v drugih pa do manjše stopnje lokalne samouprave.

Čeprav je doživela lokalna samouprava največji razcvet ob koncu XVIII. in v XIX. stoletju, v času, ko se je v skladu s splošnim družbenim razvojem meščanska država šele formirala, pa ima ideja lokalne samouprave še vedno svojo moč in privlačnost. Občina je ena izmed najbolj temeljnih institucij družbe. Pogled v zgodovino dokazuje, da je lokalna samouprava resnično imela napredno družbeno vlogo kot *protiutež centralistični državni oblasti*. Lokalna samouprava, katere temeljna institucija je občina, je institucija, ki je v bistvu antibirokratska in anticentralistična in ki vsebuje elemente demokracije.⁴⁷

Po J. Đorđeviću se je občina razvila iz »sosedstva« v organizirano skupnost v dolgotrajnem procesu ekonomskega in družbenega razvoja. Skupno tržišče in temeljna delitev dela sta pripeljala v času nastajanja trgovskega kapitalizma do nastanka prvih trgov in pozneje večjih mest. Vas pa se je razvila v organizirano občinsko skupnost, ko je postala posamezna teritorialna in administrativna celota ne le eden od pogojev za skupno življenje in delo ljudi, ampak tudi njen bolj ali manj samostojni organizem.⁴⁸

Občina je naravna enota, ki je nastala sama po sebi v zgodovinskem razvoju. Občina praviloma ni produkt zavestne in racionalne družbene organizacije oziroma reorganizacije; izoblikovalo jo je življenje samo v davni zgodovini, obstoječa zakonodaja pa jo je sprejela in pravno sankcionirala njen obstoj. Občina je nastala kot naravna združba prebivalcev v naselju za opravljanje najbolj nujnih skupnih zadev, ki so omogočale njihovo sožitje v naselju. Občina se je v skladu s svojo naravno vlogo avtomatično prilagajala rasti in razvoju naselij. Kasneje pa so nastale mnoge občine kot iznajdba administracije.⁴⁹

Občina se je najprej rodila v srednjeveških mestih. Njen nastanek v Evropi sega v 12. stoletje, ko so mesta dobivala mestne pravice. Občine so se v skladu s svojo naravno vlogo samodejno prilagajale razvoju in rasti naselij. Raznolikost naselij je materialna osnova za raznolikost občin po njihovih velikostih in nalogah, ne glede na zmeraj isto osnovno družbeno vlogo. Občine opravljajo nujne skupne naloge, ki pa so po obsegu in vsebini različne v mali lokalni skupnosti ali v milijonskem mestu.

Kot v vsaki državi v Evropi ima tudi lokalna samouprava na slovenskem ozemlju svojo zgodovino in posebnosti, občuten pa je tudi vpliv sosedov. *Prve oblike samouprave so bile pri nas že v srednjem veku, najprej v mestih.* Komunalna samouprava srednjeveških mest je bila podobna samoupravi v bližnjih nemških in italijanskih mestih, pri čemer so bila obmorska mesta (npr. Piran) najbolj pod vplivom Beneške republike. Mesta so imela v statutih zapisane

⁴⁷ Prim. Dr. Janez Šmidovnik, *Koncepcija jugoslovanske občine*, Ljubljana 1970, str. 9 in nasl.

⁴⁸ *Novi ustavni sistem*, str. 631.

⁴⁹ Šmidovnik, *prav tam*, str. 21.

mestne pravice, med njimi pravico do stalnega opravljanja trgovskih poslov. Avtonomija mest je bila varstvo pred “dolгими rokami monarhije” oziroma je veljalo, da “mestni zrak osvobaja”.

2. Iz zveze med slovensko župo in kolonizacijskim gospodvom nastale soseske so tvorile praobliko upravnih občin. Nove občine so se od njih razlikovale med drugim po obsegu, ki je temeljil praviloma na združitvi več katastrskih občin in s tem na združitvi več sosesk v eno upravno (politično) občino. Drugo bistveno razliko je pomenila uzakonitev novega delokroga in postopka za postavitev občinskih organov. Notranji minister grof Stadion kot idejni oče teh stremeljenj je postavil na čelo akcije za moderno občinsko uredbo moto: »*Svobodna občina je temelj sobodne države.*«⁵⁰ »Krajevno občino« praviloma tvorijo katastrske občine. Glede postavitve občinskih organov je bilo predvideno volilno načelo – volilnost občinskih predstojnikov. Na Kranjskem je bilo uradništvo proti uvedbi občin in je zatrjevalo, da je ljudstvo nesposobno za samostojno upravljanje občin in da ne bo hotelo prevzeti s tem združenih bremen. 24. junija 1850 je bilo na Kranjskem izvoljeno v Lešah v radovljiškem okraju prvo občinsko zastopstvo.⁵¹ Konec oktobra so bile prve občinske volitve končane.

Ker so bili Slovenci dolgo pod avstroogrsko monarhijo, lokalna samouprava na slovenskem ozemlju nosi močan pečat dogajanj v obdobju državnega absolutizma, ko lokalne samouprave ni bilo, ter nato dogajanj po marčni revoluciji 1848, ko je bil odpravljen sistem zemljiškega gospodstva in so bile uvedene politične samoupravne občine. Sprejet je bil *začasni zakon o občinah*, ki jim je dal samoupravo na omenjenih področjih. Takratne občine so bile majhne. *Okvirni državni zakon o občinah iz leta 1862*, ki je veljal do razpada monarhije leta 1918, je bil podlaga za deželne zakone o občinah. Kranjski deželni zakon iz leta 1866 je povzročil zmanjšanje števila občin s 501 na 348 občin; v njih so bile izvedene nove volitve v občinska predstavništva. Mestne in podeželske občine so bile statusno izenačene, le deželna glavna mesta so imela posebni statut in so bila glede nadzora izvzeta iz okrajev. V Sloveniji so bila statutarna mesta Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj. Lokalne samouprave na širši teritorialni ravni pa ni bilo.

Avstrijska zakonodaja tedanjega časa je omogočala razmeroma močno samoupravo. Občine so imele lastno in preneseno delovno področje in so imele priznane posebne vire prihodkov.

Na območju Slovenije so ob začetku uvajanja sodobne uprave v 19. stoletju delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije (Ljubljana, Novo mesto, Postojna). Na podlagi prvega avstrijskega zakon o občinah iz leta 1849 so bila izvoljena občinska zastopstva tudi na Kranjskem. Po zakonski ureditvi iz 1870. leta so občine skrbele za občinsko imovino in finance ter javno varnost, zlasti na področju zdravja, čistoče ulic in potokov, obrambe pred požari, za vzdrževanje občinskih stavb, lokalnih poti, mostov, vodnjakov, za nadzor meja občine, preskrbo s hrano itd.⁵² Občinski odbor oz. zastopstvo volijo vsi polnoletni moški prebivalci občine. Položaj, organizacijo in funkcije občine urejajo občinski redi, sprejeti na ravni dežele. Nad občinami so upravni okraji z najmanj 16.000 prebivalci in regionalne upravne enote.

⁵⁰ Sergij Vilfan, *Pravna zgodovina Slovencev*, Slovenska matica, Ljubljana 1996, str. 448 in nasl.

⁵¹ Prav tam, str. 450.

⁵² Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999, str. 395. Avtor poglavja o lokalni samoupravi (str. 393 – 433) je dr. Ciril Ribičič.

Z odpravo marčne ustave z 31. decembra 1851 se začne absolutizem. Vlada si je pridržala potrjevanje županov, sicer pa volitve načeloma niso bile odpravljene. Uveljavilo se je načelo, da imajo občine strogo omejen delokrog in da se morajo razvijati v skladu z državno oblastjo. 1852 so odpravili javnost razprav občinskih zastopov.⁵³

Po padcu absolutizma so oživela načela provizoričnega zakona iz l. 1849, ki so večinoma prešle v novi okvirni zakon 5. marca 1862. Ta je začrtal načelna določila za ureditev občin in bil podlaga za *občinske rede in občinske volilne rede* za posamezne dežele (Kranjska 1866). Pomembnejša mesta so lahko dobila svoje statute (Ljubljana l. 1850).⁵⁴ Kraji s posebnim statutom so bile *statutarne občine*.

Občinsko vodstvo tvori občinsko zastopstvo, sestavljeno iz občinskega odbora in občinskega prestojništva. Predstojništvo postavlja občinski odbor iz svoje srede, sestavljajo pa ga župan in manjše število svetnikov. Predstojništvo je upravljajoči in izvršujoči organ občine. Na občinsko upravo se lahko prenese tudi izvrševanje določenih državnih izvršilnih funkcij. Zato razlikuje zakonodaja med lastnim in prenesenim delokrogom.⁵⁵ Svoje stroške krije občina z dohodki iz lastnega premoženja ali pa z dokladami na neposredne davke in trošarine.

Deželna vlada, kateri občina odgovarja za preneseni delokrog, ima pravico do razpusta občinskega zastopstva. Pri izvrševanju dejavnosti v lastnem delokrogu pa je občina podrejena nadzoru in višji instanci deželnega zbora ali odbora.

3. V Kraljevini SHS so v času veljavnosti Vidovdanske ustave iz **1921.** leta obstajale občine, okraji in oblasti⁵⁶ kot enote lokalne samouprave, ki so bile obenem tudi teritorialne enote državne uprave. Izvršna državna oblast je imela strog nadzor in širok vpliv na delovanje organov lokalne samouprave, zlasti v okrajih in oblasteh. V oblasti je bil veliki župan politični predstavnik vlade, podrejen pristojnim ministrom in zadolžen za nadzor nad delom oblastne skupščine in njenega odbora.

V času šestojanuarske diktature je kralj s posebnim zakonom iz leta **1929** razrešil vse občinske uprave. Po novi ureditvi je občinske uprave v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani imenoval kralj na predlog ministra za notranje zadeve, v drugih občinah pa so jih imenovali veliki župani.

Oktroirana ustava Kraljevine Jugoslavije iz **1931.** leta pozna kot lokalne skupnosti občine⁵⁷ in banovine, ki so obenem enote državne uprave. Med občino in banovino je kot enota državne uprave še upravni okraj.

Med drugo svetovno vojno se začenjajo ustanavljati novi organi na lokalni ravni, v drugih delih Jugoslavije narodnoosvobodilni odbori, v Sloveniji pa *terenski odbori Osvobodilne fronte* (do februarja 1944, nato pa NOO).

⁵³ Prav tam, str. 452.

⁵⁴ Statutarne mesta so bila Ljubljana, Gorica, Celovec, Maribor, Celje in Ptuj.

⁵⁵ Lastni delokrog obsega samoupravno dejavnost občine, npr. upravljanje občinskega premoženja, skrb za varnost oseb in premoženja, skrb za občinske ceste in poti, živilski nadzor, zdravstvena policija idr. Naloge, ki jih občinski organi opravljajo v prenesenem delokrogu, pa se sproti določajo v ustreznih zakonih.

⁵⁶ Celotna kraljevina je bila razdeljena na 33 oblasti, v Sloveniji sta delovali dve, s sedežema v Ljubljani in Mariboru.

⁵⁷ Zakon o občinah iz leta 1933 je določil, da mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev. Na območju takratne Slovenije (brez Primorske) se je število občin skrčilo s 1.241 na 469 novih občin.

Zakon o ljudskih odborih iz 1946. leta je določil, da so v FLRJ *ljudski odbori* temeljni organi državne oblasti, ki se oblikujejo na krajevni, mestni, okrajni, okrožni in oblastni ravni. V praksi so bili predvsem izpostava centralne državne oblasti, ki je na razne načine (npr. demokratični centralizem, dvojna odgovornost – horizontalna in vertikalna) obvladovala njihovo delovanje. Odločilno vlogo so imeli izvršni odbori ljudskih odborov kot izvršni in upravni organi, podrejeni centralni izvršni državni oblasti.⁵⁸

Šele po sporu s Sovjetsko zvezo l. 1952 pride do delne decentralizacije in demokratizacije lokalnih oblasti. Lokalna samouprava postane dvonivojska (občina, okraj), pri čemer je temeljni poudarek dan okraju. Ukinejo se izvršni odbori in razširijo pristojnosti ljudskih odborov, ki postanejo na mestni in okrajni ravni dvodomni – uvede se zbor proizvajalcev.

Še globlji so posegi v organiziranost lokalnih skupnosti l. 1955, ko pride do uvedbe komunalnega sistema. Občina postane temeljna družbenoekonomska celica, ki je obenem temeljna enota državne oblasti.⁵⁹

⁵⁸ Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, str. 396.

⁵⁹ »Ne glede na pozitivni pomen takšne rešitve, ki pomeni decentralistični odstop od modelov birokratskega centralizma v vzhodnoevropskih deželah državnega socializma, je zamisel komune temeljito zavrgla tudi dolgotrajna izročila lokalne samouprave.« Prav tam, str. 396.

4 ZNAČILNOSTI KOMUNALNEGA SISTEMA

V Sloveniji je bil z uvedbo in začetkom delovanja novih občin odpravljen komunalni sistem, v katerem je bila občina t. i. družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu in za račun države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v krajevnih skupnostih. Nekdanja občina je bila tako po velikosti, številu prebivalcev kot po organih in področju dejavnosti težko primerljiva s klasično občino v Evropi. Občine so bile prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopne državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti.

OdlUS III, 8, U-I13/94, Ur. l. RS, št. 6/94: »Razvoj lokalne samouprave srednjeevropskega tipa, ki je bila uveljavljena na ozemlju današnje slovenske države že med prvo svetovno vojno, med obema svetovnjima vojnama in po drugi svetovni vojni, je bil prekinjen z uvedbo t. i. komunalnega sistema leta 1955. V tem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, raziskave pa so dokazale, da je pomenilo okoli 85 % dejavnosti organov komune oz. »občine« le izvrševanje tedanjih jugoslovanskih in republiških predpisov. Pristojnosti povprečne občine v Sloveniji je določalo več kot 500 predpisov, tako da so bili po strokovni oceni iz leta 1974 upravni organi povprečne slovenske občine pristojni za 2600 upravnih zadev, ki so vsebovale enako število direktnih upravnih opravil. Tako naj bi jugoslovanska komuna prek izvajanja državne zakonodaje spremenila naravo države same in jo preobrazila v samoupravno državo, zgodilo pa se je ravno nasprotno: prevladala je država in uničila lokalno samoupravo. Celotna ideja operacionalizacije ideje o komuni v njenem vsebinskem, organizacijskem in teritorialnem smislu je dejansko pomenila likvidacijo lokalne samouprave.«

Klasična občina je pristojna le za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju. Tudi pri nas smo imeli take občine vse do leta 1955. Naša občina kot komuna pa je bila po ustavi temeljna družbenopolitična skupnost, tj. iste narave kot državna skupnost oziroma država v malem. Zato ni bila pristojna le za lokalne zadeve kot klasična občina, temveč tudi za zadeve širšega, državnega pomena. Po ustavni domnevi je bila na prvi stopnji pristojna tudi za neposredno izvajanje vseh zveznih in republiških zakonov in vseh drugih predpisov, če ni bilo za posamezne primere izrecno z zakonom drugače določeno.

Po tej konceptiji so nastale velike občine, ki so bile v povprečju nekajkrat večje po površini in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Nekdanja slovenska občina je imela v povprečju 31.740 prebivalcev in je obsegala 321 km² površine. Nekdanja občina torej tudi po svoji ozemeljski strukturi ni bila občina kot pristna naravna skupnost.

V Evropi sicer obstajajo velike razlike med v velikosti občin. Povprečna površina se razteza od 4.3 km² (Malta) do 1.437 km² (Švedska), povprečno število prebivalcev pa je od 1.580 prebivalcev v Franciji do 118.440 v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske. Kar zadeva spremembe meja posameznih občin, je to običajno stvar notranje zakonodaje, ki le v omejenem številu primerov predvidevajo zavezujoč referendum o tej zadevi.

Naloge, ki jih je treba opravljati v lokalni skupnosti, so javne naloge. Opraviti jih je treba zaradi koristi ljudi samih in zaradi državnih potreb. Klasična občina je pristojna za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju.

V komunalnem sistemu pa je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo. Po ustavni domnevi je bila občina pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je občina delovala kot integralni del države, kot njena prva stopnja.

Občine so bile v šestdesetih letih s preoblikovanjem v komune odpravljene, lokalne skupnosti s svojimi problemi pa so ostale in se poskušale uveljavljati po drugih poteh. Kljub teritorialnim reorganizacijam ni bilo mogoče spregledati oz. zanemariti problematike ljudi v lokalnih skupnostih. Praznino, ki je nastala z umikom občine v daljne centre, so zapolnili v lokalnih skupnostih najprej krajevni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti, ki so dobile svojo potrditev v ustavi iz leta 1963, še bolj pa z ustavo iz leta 1974. Krajevne skupnosti seveda niso mogle biti nadomestek za klasično občino. Njihova ureditev je bila tudi preohlapna in neopredeljena in jim ni dajala systemskega položaja, s katerim bi lahko dovolj uspešno opravljale nujne naloge v lokalnih skupnostih. Kljub temu pa lahko zanesljivo ugotovimo, da so predvsem podeželske krajevne skupnosti precej uspešno zadovoljevale skupne potrebe lokalnega prebivalstva. Zlasti so bile učinkovite pri reševanju komunalnih in drugih zadev, ki so sicer tipična vsebina lokalne samouprave.

V komunalnem sistemu je postala občina osnovna in družbena gospodarska celica z izjemnimi pooblastili na vseh področjih družbenega življenja.⁶⁰ Ker je bilo v socializmu ob zanemarjanju trga načrtovanje temeljni način uravnavanja socioekonomskega razvoja, je občina prevzela skrb za upravljanje celotnega gospodarstva in družbenih služb. Postala je transmisijska državna uprava. Z odpravo socialističnega sistema ter uvajanjem trga in zasebnega podjetništva pa je začela občina – komuna postopoma izgubljati svojo dotedanjo vlogo in številne naloge, ki so ji bili dodeljene.

V komunalnem sistemu⁶¹ je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost. Po ustavni domnevi je bila občina (komuna) pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je občina delovala kot integralni del države, kot njena prva stopnja. Lokalne naloge pa so občine rade prelagale na krajevne skupnosti.⁶²

⁶⁰ »Občina je po ustavi Jugoslavije temeljna družbeno-politična skupnost, na kateri je zgrajena celotna konstrukcija jugoslovanske družbe; na občino je preneseno težišče glede opravljanja skupnih družbenih nalog; občina je po ustavni presumpciji pristojna za opravljanje vseh skupnih družbenih zadev, torej vseh javnih nalog, razen tistih, ki so z ustavo ali z zakonom dane v pristojnost širših družbeno-političnih skupnosti, v pristojnost republike ali federacije. Občina je postavljena kot baza te družbe ne le v sociološkem smislu besede, ampak tudi dejansko po svojem ustavnopravnem položaju. Iz občine se formirajo organi vseh širših družbenopolitičnih skupnosti. Specifični položaj in ureditev jugoslovanske občine temeljita idejno na marksistični teoriji o komuni, kakor jo je razvil Marx v svoji Državlanski vojni v Franciji, v kateri je podal analizo izkušenj pariške komune iz leta 1871. Izgradnja države na temelju komune naj bi odprla vizijo nove družbe, družbe samoupravljanja brez etatičnega prisiljevanja.« Dr. Janez Šmidovnik, prav tam, str. 10.

⁶¹ Komunalni sistem je bil po mnenju dr. Janeza Šmidovnika neke vrste kompromis med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in med sovjetskim pojmovanjem monolitne partijske države. Komuna naj bi bila znotraj komunalnega sistema - po "kardeljanski" filozofiji - temeljni kamen države socialističnega samoupravljanja. Po tej filozofiji naj bi komunalni sistem ne bil omejen zgolj na okvir lokalne samouprave, pač pa naj bi s svojo idejo samoupravljanja prekvasil celotni mehanizem države. Glej Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 9, 10.

⁶² Tu se le deloma ne strinjamo z mnenjem Janeza Šmidovnika, da so "bile krajevne skupnosti nekakšen nadomestek za samoupravne občine, vendar slab nadomestek, ker je bila njihova ureditev bolj podobna nekakšnim prostovoljnim društvom državljanov kot pa ureditvi javnopravnih organizacij - lokalnih skupnosti. Glej Janez Šmidovnik, nav. delo, str. 154.

Da občina pred letom 1994⁶³ ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, očitno izhaja iz same strukture občinskih organov, zlasti pa občinske uprave, v kateri so prevladovali organi in službe, ki so bili v bistvu zgolj podaljški državnih resorjev. Enako sliko dobimo tudi pri analizi občinskih odlokov in drugih splošnih aktov - velikanska večina teh normativnih aktov je pomenila zgolj izvajanje zakonov in drugih državnih predpisov.

Občina se je ustanovila z zakonom na območju, “na katerem so delovni ljudje in občani povezani s skupnimi interesi in na katerem so ustvarjeni temeljni pogoji za usklajevanje gospodarskega in družbenega razvoja ter za neposredno in učinkovito zadovoljevanje skupnih potreb oblasti. Občina se ustanovi, združi z drugo občino ali spremeni svoje območje po razpravi delovnih ljudi in občanov določenega območja v SZDL ter pod pogoji in po postopku v skladu z zakonom.”⁶⁴ Pravice in dolžnosti občine so bile opredeljene z ustavo in statutom občine, ki je skupni dogovor delovnih ljudi in občanov v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih in ga je sprejela občinska skupščina po razpravi v SZDL.

Po ustavi⁶⁵ so bila skupna vprašanja, ki jih urejajo delovni ljudje in občani v občini, zlasti: ustvarjanje in razvijanje materialnih in drugih pogojev za življenje in delo; spremljanje, usmerjanje, usklajevanje in uresničevanje svojih skupnih interesov in solidarno zadovoljevanje svojih materialnih, socialnih, kulturnih, telesnokulturnih in drugih skupnih potreb; urejanje medsebojnih odnosov; zagotavljanje in organiziranje opravljanja zadev skupnega pomena za delovne ljudi in občane ter splošnega družbenega pomena in v ta namen ustanavljanje skupnih organov družbenega samoupravljanja ter organov oblasti; zagotavljanje neposrednega izvrševanja zakonov, če to po zakonu ni v pristojnosti širših družbenopolitičnih skupnosti; zagotavljanje uresničevanja in varstva ustavnih svoboščin, pravic in dolžnosti delovnih ljudi in občanov; zagotavljanje uresničevanja enakopravnosti narodov in narodnosti; zagotavljanje javnega reda in mira, varstva ljudi in premoženja ter organiziranje in uresničevanje družbene samozaščite; ustanavljanje in organiziranje komunalnih organizacij in služb in gradnja komunalnih naprav idr. Občine bi lahko s statuti glede na svoje specifične razmere urejale in opravljale še druga vprašanja, vendar so bili tedanji statuti pomanjkljivi oziroma niso izkoristili te možnosti.⁶⁶

Po tej konceptiji so nastale velike občine – v povprečju so bile nekajkrat večje po ozemlju in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Komune v Sloveniji so imele v povprečju 32.250 prebivalcev in so v povprečju obsegale 326,7 km² (glej zemljevid).

⁶³ Oktobra 1994 je državni zbor vzpostavil prvo mrežo novih (147) občin. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/94 in 69/94.

⁶⁴ 184. člen ustave SRS.

⁶⁵ 186. člen ustave SRS.

⁶⁶ Stane Vlaj, Lokalna samouprava, 2001, str. 95, 96.

To pomeni, da je bila naša občina 4,5-krat večja po prebivalstvu in 10-krat večja po površini od na primer novo oblikovane nemške občine. Ker je Slovenija redkeje naseljena kot ZRN, bi morala biti ob uporabi istih meril za oblikovanje naša občina po prebivalstvu v povprečju manjša od nemške. Ugotovimo lahko, da so bile naše nekdanje občine v povprečju vsaj 5-krat prevelike. Iz teh podatkov torej izhaja, da tedanja občina tudi po svoji teritorialni strukturi ni bila tipična lokalna skupnost.⁶⁷

Občina kot komuna naj bi bila tako pravzaprav skupnost skupnosti oziroma po vsebini splet odnosov med delovnimi ljudmi in občani, organiziranimi v temeljnih organizacijah združenega dela, krajevnih skupnostih, samoupravnih interesnih skupnostih in družbenopolitičnih organizacijah, ki nastajajo pri odločanju z oblikami osebnega izjavljanja, pri samoupravnem sporazumevanju in družbenem dogovarjanju in v zvezi s pripravljanjem, sprejemanjem in uresničevanjem odločitev občinske skupščine in njej odgovornih organov.⁶⁸

Zasnova občine v komunalnem sistemu je temeljila na preveč idealizirani samoupravni poziciji delovnih ljudi in občanov, delegatskem sistemu, prevladujoči družbeni lastnini in koncepciji združenega dela, vlogi subjektivnih sil na čelu z ZK, na izkušnjah Pariške komune in sistema sovjetov, pa skoraj nič na izkušnjah lokalne samouprave v zahodnem svetu. Vsaj deloma pa so vplivale na komunalni sistem izkušnje skandinavskih držav (npr. uvedba samopostrežnih trgovin). V Jugoslaviji smo imeli dva modela komune - teoretičnega in praktičnega, ki sta se medsebojno razlikovala. Teoretični model komune kot idealne skupnosti je temeljil na idealnih predpostavkah, ki niso bile uresničljive in se tudi niso uresničevale, model komune v praksi pa je imel zelo malo skupnega s teoretično koncepcijo komune in njenim ustavnim modelom.⁶⁹ Šlo je za 522 majhnih občinskih trgov, majhnih držav, v katerih je bila politična (samo)volja močnejša od prava. V občinah so si vzporedni centri odločanja (razni koordinacijski odbori, štabi, komiteji, politični aktivni in podobna telesa) v veliki meri prilastili samoupravne pravice in odločanje v njih. Občina je imela mnogo premajhno samostojnost pri urejanju odnosov v njej. Skoraj v celoti so iz občinskih nalog izpadle lokalne zadeve, ki so avtohtone naloge klasične občine.⁷⁰ Samo na videz so bile »klasične« občine do 1955 boljše rešitev od poznejših komun.⁷¹ Lokalne skupnosti so imele in imajo drugje v svetu status samoupravne občine, ki je temeljna institucija lokalne samouprave ter kot taka temeljna institucija demokracije.

⁶⁷ »Naša študija je pokazala, da so občine glede na naloge, ki so jim naložene, v resnici premajhne, da bi jih lahko uspešno opravljale. Toda naša študija je prikazala tudi, da naloge, s katerimi se merijo zmogljivosti današnje občine, pravzaprav niso občinske, pač pa okrajne ali še širše naloge. Občine so dejansko premajhne za opravljanje takih nalog. Toda glavni problem komunalnega sistema je za fasado. Je v tem, da v komunalnem sistemu v bistvu nimamo občine. Komunalni sistem, v katerem naj bi vse širše družbeno-politične skupnosti temeljile na občini, je občino spremenil v okraj; za občino pa je iznašel nadomestek v obliki krajevnih skupnosti kot prostovoljne organizacije občanov.« Dr. Janez Šmidovnik, prav tam, str. 291.

⁶⁸ Prim. Stane Vlaj, Sistem socialistične samoupravne demokracije v SFRJ, Komunist, Ljubljana, 1982, str. 94.

⁶⁹ Prim. Zdravko Tomac, Potreba izgradnje nove ustavne koncepcije komunalnega sistema, Komuna, št. 10/11.1988, str. 60.

⁷⁰ »Sploh bi morali pri spremembi koncepcije občine upoštevati tudi to, da se v svetu krepi lokalna samouprava in izboljšuje učinkovitost dela lokalnih služb... Pri novi koncepciji jugoslovanske občine bi morali zasledovati cilje kot so: večja vloga občana oziroma državljana v njej, spremembe volilnega sistema v smeri vse bolj neposrednih volitev, uporaba pozitivnih dosežkov predstavnike demokracije, spremenjen skupščinski sistem (še zlasti sta problematična zbor združenega dela in družbenopolitični zbor), večjo avtonomijo občine, večjo pristojnost samostojnemu urejanju lokalnih zadev, politični pluralizem, možnost neposredne konkurence različnih programov, idej in zamisli skozi organizirane nove oblike, nova družbena gibanja in sploh oblike samoorganiziranja občanov idr...V občini bi morali na prvo mesto postaviti lokalne zadeve, ki so avtohtone naloge klasične občine. Najbrž bi kazalo razmisliti tudi o novem tipu "županstva"«. Stane Vlaj, prav tam, str. 53 in nasl.

⁷¹ Sicer pridemo do ocene, da je bil stalinistični državni socializem boljši od samoupravljanja.

V komunalnem sistemu je bila občina del državne strukture.⁷² S splošnim zakonom o ureditvi občin in okrajev iz leta 1955⁷³ je dobila občina položaj temeljne teritorialno-politične skupnosti, ki je združevala naloge temeljne družbene in socialnoekonomske celice prebivalcev, v kateri so prebivalci samoupravno zadovoljevali svoje življenjske potrebe in uresničevali skupne interese ter opravljali funkcijo državne oblasti. Občina je bila uvedena kot nova oblika upravnoteritorialne razdelitve republike in je kmalu postala najpomembnejša enota oblasti na lokalni ravni. V začetni fazi razvoja komunalnega sistema so zlasti poudarjali gospodarske naloge komune, komuno kot skupnost proizvajalcev in potrošnikov, njeno geografsko zaključenost in ekonomsko samostojnost.⁷⁴ Komuna naj bi bila v prvi vrsti zaokrožen gospodarski organizem, ki bi bil kot celota uravnovešen in sposoben samostojnega življenja.

V občini so se sicer prepletali elementi samouprave in uresničevanja oblasti.⁷⁵ Ta dvojna narava občine se je reproducirala tudi v vseh drugih družbenopolitičnih skupnostih - okraju, avtonomni pokrajini, republiki in v federaciji. Vse te skupnosti so imele v bistvu enako strukturo oblasti in samoupravljanja, razlikovale so se samo po svojem položaju, nalogah, pravicah in dolžnostih. Občina je bila temeljna družbenopolitična skupnost, samoupravljanje v občini pa temelj celotnega družbenopolitičnega sistema.⁷⁶

V komunalnem sistemu so obstajali elementi lokalne samouprave. Z analizo takratnih ustavnih določb ugotovimo, da je bila občina opredeljena kot skupnost, v kateri občani sami uresničujejo vse zadeve, ki so skupnega pomena za delo in razvoj občine, razen tistih zadev, ki so bile zaradi širšega pomena določene kot pravice in dolžnosti republike in federacije.⁷⁷ Vendar pa je občina zaradi preobloženosti z državnim nalogami vse bolj zanemarjala opravljanje nalog lokalne samouprave. Zaradi izvajanja vseh svojih nalog so občine morale postajati vse večje in so se po svoji velikosti kmalu približale nekdanjim okrajem.⁷⁸ Od reforme leta 1955 dalje so okraji postopoma izgubljali svoje naloge, se večali in končno so jih ukinili (v Sloveniji leta 1965). Občine so se iz leta v leto približevale vlogi nekdanjih okrajev glede na svoje naloge, velikost in število prebivalcev.⁷⁹ Zaradi tega so nastale znotraj (pre)velikih občin ožje skupnosti – krajevne skupnosti, ki so se ukvarjale z zadovoljevanjem potreb lokalnega prebivalstva.

Občine – komune – so imele svoje na splošnih in tajnih volitvah izvoljene predstavniške organe, svoje izvršilne organe ter svoje upravne službe, ki so bile sicer povezane s centralnimi državnimi organi, zlasti glede nadzora zakonitosti, sicer pa bile precej samostojne. Organi občine so bili: občinska skupščina, izvršni svet občinske skupščine, občinski upravni organi, družbeni pravobranilec samoupravljanja, sodišče združenega dela, občinsko javno tožilstvo, občinsko sodišče.

⁷² Dr. Gorazd Trpin, Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji, Javna uprava, št. 1/2, str. 18, Ljubljana, 1993.

⁷³ Uradni list FLRJ, št. 26/55.

⁷⁴ Šmidovnik, prav tam, str. 129.

⁷⁵ "V skladu z idejo občine kot komune je bila občina zamišljena kot skupnost, ki zagotavlja ekonomske in druge potrebe prebivalcev ter hkrati opravlja funkcijo državne oblasti." Prim. dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1997, str. 64.

⁷⁶ Dr. Majda Strobl, Elementi lokalne samouprave v komunalnem sistemu, Javna uprava, št. 1/2, str. 20, Ljubljana 1993.

⁷⁷ Prav tam, str. 20.

⁷⁸ "Na območju Slovenije je bilo 62 občin - komun; povprečna slovenska občina je obsegala 326,7 km² in je štela 32.250 prebivalcev; bila je torej daleč večja teritorialna enota, kot jo je predstavljala klasična občina v sosednjih evropskih državah." Prim. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995, str. 153.

⁷⁹ Leta 1952 je bilo v Jugoslaviji 329 okrajev, leta 1967 pa nobenega okraja ter 516 občin (komun). V Sloveniji pa je bilo leta 1952 27 okrajev. Prim. dr. Peter Jambreč in Janez Kos, Razvoj lokalne samouprave v Ljubljani 1941 - 1979, brošura Preoblikovanje krajevnih skupnosti v Ljubljani, Ljubljana, marec 1979, str. 19.

Po ustavi iz leta 1974 je bila občina opredeljena kot samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost, ki temelji na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda in vseh delovnih ljudi.⁸⁰ V njej delovni ljudje in občani ustvarjajo in zagotavljajo pogoje za svoje življenje in delo, usmerjajo družbeni razvoj, uresničujejo in usklajujejo svoje interese, zadovoljujejo skupne potrebe, opravljajo funkcije oblasti in upravljajo druge družbene zadeve. Občina svoje naloge uresničuje s samoupravnimi sporazumi in družbenimi dogovori in z drugimi samoupravnimi načini ter z odloki in drugimi oblastnimi načini urejanja odnosov v njej. Pri uresničevanju svojih skupnih interesov, pravic in dolžnosti v občini odločajo delovni ljudje in občani, organizirani v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih in v družbenopolitičnih organizacijah, s samoupravnim sporazumevanjem in družbenim dogovarjanjem ter po delegacijah in delegatih v občinski skupščini ter v drugih organih samoupravljanja.

Občinski organi so državne naloge opravljali zelo samostojno in pod močnim vplivom lokalnih interesov.

Na podlagi ustave RS iz leta 1991 naj bi dobili nazaj klasično občino, kakor smo jo imeli nekoč in kakršno imajo še vedno povsod drugod v Evropi in v svetu. Gre za občino kot temeljno enoto lokalne samouprave, v kateri rešujejo ljudje javne zadeve lokalnega pomena, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih interesov v naseljih, kjer živijo. Po mnenju prof. Šmidovnika naj bi bile nove občine v primerjavi s komunami majhne občine, ki obsegajo zgolj posamezna naselja oziroma več naselij (mest in vasi), ki so povezana s skupnimi problemi lokalnega pomena in s skupnimi interesi za njihovo reševanje.⁸¹ Po sprejemu nove ustave in ustreznih zakonov naj bi po njegovem mnenju v Sloveniji dobili v doglednem času nekaj sto novih klasičnih občin (približno 300).⁸² Akademik Zdravko Mlinar pa je kritičen do zmanjševanja velikosti občin v Sloveniji in ugotavlja, da je pri nas šlo za to, da bi pavšalno in brez predhodne analize odpravili prejšnji sistem z vrnitvijo v predpreteklo stanje, namesto da bi bili pozorni do najnovejših družbenih sprememb in do tistega, kar je pred nami. Po njegovem mnenju je velikost občin izgubila svoj nekdanji pomen – z razširjanjem t. i. omrežnega povezovanja med posamezniki in med skupinami, na podlagi nove tehnologije prometa in komunikacij, zaradi česar postajajo neprimerne in neuporabne tradicionalne predstave o strnjenih in medsebojno jasno razmejljivih območjih lokalnih skupnosti.⁸³

⁸⁰ Prvi odstavek 183. člena ustave SRS.

⁸¹ Prim. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, Teorija in praksa, št.7 /1991.

⁸² Prav tam, str. 873.

⁸³ Zdravko Mlinar, cit. delo, str. 417.

5 NOVA USTAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Reforma lokalne samouprave v Sloveniji se je začela s sprejemom ustave nove in neodvisne države Slovenije. Osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo. Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, v katerih so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava častno mesto. Med ta načela spada tudi določba o lokalni samoupravi, ki je po 9. členu zagotovljena v Sloveniji.⁸⁴ S temi političnimi načeli skupaj z institucijo lokalne samouprave se Slovenija vrača v evropsko civilizacijo, iz katere je bila na določen način izločena dobro polovico stoletja, od prevzema sovjetskega modela oblasti oziroma od prevzema sovjetskega vzorca modeliranega političnega sistema. Ustava RS je s tem Slovenijo uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Ta pravica pa se lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni.

Novo ustavne določbe o lokalni samoupravi so narekovale vzpostavitev in zagotovitev temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave po nekaj desetletij trajajočem obdobju »jugoslovanske komune«. Ta temeljni cilj se udejanja tako, da se oblikujejo območja in meje novih občin, da država prevzema v lastno izvrševanje državne upravne zadeve in da se opredeljujejo samoupravne pristojnosti ustavno urejene občine. Slovenska zakonodaja ustanavlja mrežo samoupravnih lokalnih skupnosti v smislu »reforme od spodaj navzgor«, na podlagi demokratično izražene volje občanov o lokalnem območju, na katerem želijo ustanoviti »svojo« občino kot naravno in funkcionalno lokalno skupnost. Naloga pravne države je, da občanom omogoči izraziti interese in uveljaviti ustrezno oblikovano voljo na pravno urejen in predvidljiv način (Jambreč).

Pravica državljanov, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, je pravica, ki jo določa 44. člen Ustave. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) pa to pravico določa v preambuli in v 3. členu. Po Ustavi RS uresničujejo njeni prebivalci lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih samoupravnih skupnostih (138. člen). V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom po predhodnem soglasju in ob zagotovitvi sredstev (140. člen). 139. člen ustave govori o ustanovitvi občin, 141. člen o mestni občini in njenih nalogah, 142. člen o financiranju občin, 143. člen o povezovanju v pokrajine (zdaj nov 143. člen) in 144. člen o nadzoru državnih organov. 145. člen pa govori o drugi (funkcionalni) samoupravi. O lokalnih skupnostih pa je govor tudi na številnih drugih mestih v ustavi.

Ustavne določbe je mogoče ocenjevati z vidika primerjave z drugimi ureditvami, z vidika politične ustreznosti rešitev in s strokovnega vidika posameznih rešitev. V razpravi o lokalni samoupravi sta v začetku nastali dve nasprotni struji, centralistična in regionalistična oziroma decentralistična. Najbolj sporna točka je bil t. i. regionalizem.

⁸⁴ 9. člen: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.«

Šlo je za vprašanje ene ali dveh ravni lokalne samouprave. Pri občinah pa je šlo za vprašanje, ali naj bi imeli občine z velikimi ali z majhnimi pristojnostmi. Bistvo razhajanja je bilo v tem, ali bo Slovenija imela močno lokalno samoupravo, ki bi bila ustrezna protiutež državnemu centralizmu, ali pa šibko lokalno samoupravo, ki bi omogočala centralistično upravljanje države. Glede teh dilem ni bilo v nacionalni politiki nikoli doseženo soglasje, na podlagi katerega bi se v ustavo in nato v ZLS lahko zapisale jasne in čiste formulacije o lokalni samoupravi (Ribičič).

OdlUS III, 8, U-I-13/94, Ur. l. 6/94: “Temelj ustavnih in zakonskih določb o lokalni samoupravi je torej vzpostavitev in zagotovitev temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave po nekaj desetletij trajajočem obdobju “jugoslovanske komune”. Ta temeljni cilj pa je mogoče udejanjiti tako, da se:

- oblikujejo območja in meje novih občin;
- da država prevzame v lastno izvrševanje državne upravne zadeve;
- da se opredelijo samoupravne pristojnosti nove občine in
- da se vzpostavijo predstavniška in izvršilna telesa občin, ki naj omogočijo občanom pravico do lokalne samouprave, se pravi sodelovanje pri odločanju o lokalnih zadevah v okviru samoupravne občine.”

Ustavno sodišče RS je v skladu s svojimi pristojnostmi, da odloča o skladnosti zakonov z ustavo, o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni, večkrat poseglo v potek reforme lokalne samouprave, predvsem v sprejeto zakonodajo – ZLS, ZoU, ZUODO in Zakon o prevzemu državnih nalog, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin. Razveljavilo je določbe ZLS, ki so predpisovale (preohlapne) pogoje za ustanovitev občine in vezanost državnega zbora na izide referendumov za ustanovitev občin (Odločba o razveljavitvi 13. člena in prvega ter tretjega odstavka 14. člena ZLS, Ur. l. RS, št. 45/94 z dne 22. junija 1994), ustanavljanje novih občin v dveh rokih (Odločba o razveljavitvi 95. člena ZLS, Ur. l. RS, št. 6/94 z dne 11. februarja 1994), ime in sedež občine (Odločba U-I-304/94-9: 9 in 16 člen zakona nista v skladu z ustavo, če ne določata, da zakon določi ime in sedež občine po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev ter da zakon o lokalni samoupravi ni v skladu z ustavo, če ne določa postopka in meril za določitev ali spremembo imena in sedeža občine), pravni status ožjih delov občine (Odločba U-I-274/95: zakonodajalec mora urediti statusnopravne značilnosti ožjega dela občine s pravno subjektiviteto, in sicer: zastopanje, pooblastila v pravnem prometu, odgovornost občine za obveznosti in odgovornosti ožjega dela občine, pravno nasledstvo ob prenehanju, omejitvah zadolževanja in finančnem poslovanju) ter odločilo, da sta 2. in 3. člen ZUODO v neskladju z ustavo (Ur. l. RS, št. 73/94 z dne 25. novembra 1994).

2. Naselje ali več povezanih naselij je tista elementarna teritorialna enota, v kateri se prvič oziroma na najnižji lokalni ravni pojavljajo težave skupaj živečih ljudi, ki jih je treba reševati skupno.⁸⁵ Za lokalno skupnost oziroma občino je bistvena (konstitutivna) sestavina povezanost ljudi na določenem geografskem (fizičnem) prostoru.

⁸⁵ 139. člen (občina)

»Občina je samoupravna lokalna skupnost.

Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.

Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.«

Vse oblike združevanja ljudi sicer obstajajo v nekem prostoru, vendar zanje prostor ni bistvena sestavina, kar pa velja ravno za lokalno skupnost (Vlaj, 1998: 17).

Glede velikosti naselij in s tem lokalnih skupnosti ni nobenih pravil. Gre za kontinuum, na katerem so naselja z nekaj deset prebivalcev in milijonska naselja. Lokalne skupnosti so družbeni pojav oziroma pojem, ki se ne more podrežati upravnim ukrepom, marveč bi moralo biti obratno. Iz zgodovinske in primerjalne analize lahko ugotovimo, da je večina držav oblikovala občine na temelju obstoječih lokalnih skupnosti. Te občine so bile glede na ozemlje in število prebivalcev praviloma majhne, kar ne velja za mestne občine.

US je v svoji odločbi z dne 9. 11. 1994 ugotovilo, da je ustava predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Po mnenju US je bilo ustavno dopustno, da DZ pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5.000 prebivalci. US je sicer ugotovilo "nekaj primerov očitne arbitrarnosti, ko niso bile ustanovljene samostojne občine, čeprav so bili izpolnjeni isti pogoji kot v primerih, ko so občine bile ustanovljene". V obrazložitvi navedene odločbe je US zapisalo, da "so v nasprotju z ustavo tiste točke 2. člena zakona, s katerim se ustanavljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je DZ sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS". US je ugotovilo, da druga točka 3. člena zakona (občina Koper) ni v skladu z ustavo in da isto velja za območje mestne občine Novo mesto. US se "po opravljenem tehtanju prizadetih ustavnih dobrin ni odločilo, da bi ocenjevalo, ali so vse mestne občine oblikovane v skladu z ustavo." US je v septembru 1998 (OdlUS, št. U-I-301/98) znova ugotovilo, da je mestna občina Koper v neskladju z ustavo in da mora DZ najkasneje v enem letu po uveljavitvi te odločbe na območju mestne občine Koper ustanoviti občine v skladu z ustavo.

Občina je nosilec samouprave z vsebino, ki jo določa država v svoji ustavi in zakonodaji. Tak status dobi z ustanovitvijo. DZ zbor jo ustanovi in določi njeno območje z zakonom. Pred ustanovitvijo mora biti na teh območjih izpeljan referendum, ki ga mora poleg drugih meril za oblikovanje občine državni zbor upoštevati. Ustava sama postavlja nekatera merila za oblikovanje občine, ki so dejansko sestavine pojma lokalne skupnosti: območje občine obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. ZLS določa pogoje za ustanovitev občine (13. in 13. a člen za »navadne« občine, 16. in 16. a člen za mestne občine), postopek za ustanovitev občine ter določitev njenega območja ter druge teritorialne spremembe občine pa je urejal ZPUODO.

US je (1994) presodilo, da je oblikovanje občin, skupaj z mestnimi občinami, proces, v katerem se bodo po svoji ustanovitvi še naprej oblikovale tako, da bodo čim bolj naravne in funkcionalne celote, seveda ob upoštevanju zakonskih meril. "Po konstituiranju novoustanovljenih občin bodo posamezna naselja ali več naselij v eni ali več občinah, če bodo izpolnjevala pogoje za ustanovitev svoje občine ali če se bodo želela izločiti iz občine in priključiti drugi občini, lahko začela postopek po 14. ali 15. členu ZLS, ki omogočata izločitev dela občine in priključitev k drugi občini ali ustanovitev lastne občine. Tako odločitev, ki se izglasuje na referendumu, bo po navedenem členu državni zbor potrdil, če bo odločitev skladna z ustavno zasnovo in pogoji za ustanovitev lastne občine." Referendum je tako posvetovalne narave in ne zavezuje DZ, da ustanovi občine samo v skladu z referendumskim izidom.

Na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, se po ZLS lahko ustanovijo njeni ožji deli, kar določi statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja. Ožji deli občine se lahko po ZLS organizirajo kot krajevne, vaške ali četrtne skupnosti (18. člen).

3. Določba prvega odstavka 140. člena⁸⁶ poudarja avtonomijo lokalne skupnosti, hkrati pa je tudi omejitvena določba za državni zbor, ki ne sme z zakoni posegati v zadeve, ki se tičejo samo prebivalcev občine. To pomeni, da je občina avtonomna skupnost, ki si sama določa svoje naloge v skladu s to določbo. Država ne sme posegati v tista razmerja, ki predstavljajo način in oblike življenja ljudi v njihovih lokalnih skupnostih. Ustava enakopravno obravnava državno oblast in lokalno samoupravo. Obema je skupno izhodišče, da morajo biti njuna ravnanja demokratična, pravna in socialna. Samostojnost lokalne samouprave se kaže tudi takrat, ko želi država na lokalno skupnost prenesti svoje pristojnosti. Tega po ustavi ne more storiti brez soglasja lokalne skupnosti. (*Jerovšek*, 1994: 45 in nasl.)

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki), kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem (zdaj je črtano) ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je (preveč omejevalna) ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev, ki je hkrati tudi pogoj za ustanovitev nove občine v smislu 13. člena ZLS, je merilo za določanje izvernih nalog občin. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že oziroma se še razmejujejo oziroma določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.). Skupine nalog občine se nanašajo na normativno urejanje (npr. sprejemanje statuta, odlokov in drugih občinskih aktov), upravljanje (npr. upravljanje občinskega premoženja), naloge, ki jih opravlja s svojimi sredstvi (npr. gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti), naloge, ki jih opravlja s svojimi ukrepi (npr. spodbuja gospodarski razvoj občine), zagotavljanje npr. pomoči in reševanja za primere elementarnih nesreč in sklepanje npr. pogodb o koncesijah (*Jerovšek*, 1994: 48 - 50).

4. V slovenskem primeru gre za dokaj omejevalno ustavno opredelitev delovnega področja samoupravnih lokalnih skupnosti, za pogojevanje prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti na lokalno skupnost na njeno predhodno soglasje in za problematično ustavno opredelitev pokrajin kot prostovoljnih širših samoupravnih lokalnih skupnosti (ustavne spremembe 2006). Nekoliko boljši je glede opredelitve delovnega področja občin ZLS, pomanjkljivi pa so področni zakoni, v katerih bi se morale razporediti pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi v korist slednjih ter zagotoviti ustrezna sredstva zanje.

⁸⁶ 140. člen (delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti)

»V pristojnost občine spadajo zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.

V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.«

Delovno področje občine je po slovenski ustavi izredno ozko in prejudicira majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine. Takšna ozka opredelitev delovnega področja občine ni skladna z usmeritvijo, ki prevladuje v sodobnih evropskih ureditvah in po kateri spadajo v pristojnost občine vse ali vsaj bistveni del lokalnih zadev javnega pomena. V tujih ureditvah je razlika v razlagi pojma lokalne zadeve in v širini procesa decentralizacije, s katerim v Evropi čedalje bolj podirajo zidove med državo in lokalnimi skupnostmi. Zadeve, ki so bile nekoč državne, postajajo lokalne. V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem. Slovenska ustava pa zmanjšuje vlogo občine v javnem sektorju in jo ostro razmejuje od države. V vseh drugih državah se naloge države in lokalne samouprave v izvajanju na različne načine prepletajo. Lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del državne uprave, ki ima pomen za prebivalce teh skupnosti (Šmidovnik).

Pri reformi lokalne samouprave gre v prvi vrsti za jasno delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti. Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti – občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena. Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine.⁸⁷ To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi.

Občina ima v izvirni pristojnosti vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno oblastjo. Ideja ločitve državnih funkcij od lokalnih je, da bi napolnili vsebino lokalne samouprave. Če opravlja občina državne funkcije, potem izpade njena lastna vsebina (Trpin, 1997: 33).

V občinski samoupravi gre za natančno in razvidno razmejitev med izvirnimi pristojnostmi lokalne samouprave, delegiranimi pristojnostmi, ki jih je z javnim pooblastilom prenesla država na lokalne skupnosti, na druge oblike samouprave in na druge osebe javnega in zasebnega prava, med decentraliziranimi pristojnostmi, ki so prenesene s centralne na nižje upravne ravni, in med dekoncentriranimi pristojnostmi, ki jih opravljajo organi državne uprave, ustanovljeni za ožja območja. »Nova ustava namreč omogoča oziroma predvideva tak prenos državnih upravnih pristojnosti.« (Jambrek, 1992: 330).

Občina ureja javne zadeve lokalnega pomena. Odgovorna je za zadovoljevanje lokalnih javnih potreb oziroma izvajanje lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb kakor tudi za skrb za infrastrukturo, namenjeno njihovem izvajanju. V njeni pristojnosti sta tudi prostorsko načrtovanje, skrb za socialni stanovanjski sklad itd. Občina je prevzela odgovornost za izvajanje nalog, ki so jih prej v veliki meri izvajale krajevne skupnosti (Virant, 1997: 17).

⁸⁷ *OdlUS IX/I*, U-I-113/989, Ur. l. 42/200: »Določba zakona o graditvi objektov, ki poblašča inšpektorja za graditev, da naloži občini izvedbo vzdrževalnih del na objektu, če tega ne izvede v določenem roku lastnik, je prenos nalog iz državne pristojnosti na občino. Prenos posamezne naloge iz državne pristojnosti na občino mora biti izvršen po predhodnem soglasju lokalne skupnosti... Izpodbijana določba prenaša na občino obveznost izvršitve inšpektorjeve (upravne) odločbe... Odgovornost za varnost objekta nosi lastnik objekta. ZGO ne določa, da bi bila naloga občine skrb za vzdrževanje objektov na njenem območju v stanju, ki ne ogroža varnosti ljudi in premoženja. Prav tako ZGO ne določa, da bi bila naloga občine nadziranje stanja objektov na njenem območju in v okviru tega nalaganje lastnikom vzdrževalna dela, če objekt ogroža varnost ljudi in okolice. Izpodbijane določbe ni mogoče razlagati, kot da ZGO šteje to nalogo za izvorno nalogo občine po prvem odstavku 140. člena Ustave.«

Za lokalno skupnost je izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, status avtonomije od državne oblasti, kar ji olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državni oblasti sami. Občina pa s svojim delovanjem tudi razbremenjuje državo samo, ker izvaja dejavnosti, ki bi jih v nasprotnem primeru morala zagotoviti država, praviloma manj učinkovito (Vlaj, 1998: 18).

5. Ustava je v 141. členu⁸⁸ uvedla posebno kategorijo občin s statusom mestne občine. Mestna občina opravlja, razen nalog kot vsaka občina, še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest; mestna občina jih opravlja »kot svoje«, kar pomeni: opravlja jih kot svoje izvirne (ne pa kot prenesene državne) naloge. Vse, kar je povezano z delovanjem mesta, od javnih zgradb, mestnega prometa, mestnega javnega dobra, javnih ustanov, rabe mestnega prostora, mestne energetike, komunale in podobnih funkcij, je izvirna pristojnost mesta (Jerovšek, 1994: 52). Seveda pa lahko dobi mestna občina od države v izvajanje tudi posamezne naloge (prenesene naloge). Tako ima mestna občina iste kategorije nalog kot druge občine, le da jih ima več, in sicer v vseh vrstah nalog, izvirnih in prenesenih, kar je v skladu z njihovo večjo razvitostjo. V tem je tudi vsa značilnost njihovega posebnega statusa kot mestne občine (Šmidovnik, 1995: 183, 184).

Evropska in svetovna težnja je izenačevanje statusa vseh občin, ne pa njihovo razlikovanje, npr. v podeželske, mestne, gorske itd. občine. Uvajanje različnih statusov občine slabi lokalno samoupravo kot sistem; zlasti slabi položaj »navadne« občine v razmerju do države, ker ji v prizadevanjih za izboljšanje položaja jemlje najmočnejšega zaveznika, tj. mestno občino; če imajo mestne občine drugačen položaj in drugačne težave, niso pripravljene nastopati skupaj z »navadnimi« občinami nasproti državi.

Naša ureditev ne pozna razlikovanja med podeželsko in mestno občino, dopušča pa možnost, da mesto pridobi poseben položaj kot mestna občina. Mestna občina se lahko ustanovi na območju mesta, kjer so potrebni enotno prostorsko in urbanistično urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in planiranje razvoja. Mestna občina je po ZLS gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Status mestne občine (16. člen ZLS) lahko dobi le mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, ter je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja ter izpolnjuje še druge zakonske pogoje.⁸⁹

⁸⁸ 141. člen (mestna občina)

»Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine.

Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.«

⁸⁹ »Območja večine mestnih občin, pa tudi nekaterih drugih občin, kakor jih določa 3. člen zakona, v določenih pogledih nasprotujejo tudi ustavnemu načelu Republike Slovenije kot socialne države (2. člen Ustave). To načelo med drugim pobilže opredeljujeta (čeprav se nanj izrecno ne sklicuje) tudi Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (UL RS, 48/90 in 12/92) ter uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1994-1996 (UL RS 13/94)...Obstoj prevelike mestne ali prevelike (seveda glede na ustavno zasnovno lokalne samouprave) »navadne« občine, v katero so vključena tudi razvojno ogrožena območja, je v sistemskem nasprotju z zakonito strategijo razvoja teh območij, ker, prvič, omejuje ali celo preprečuje njihovo samoupravno participacijo, in drugič, ker določa tako občino kot posrednika med nacionalno solidarnostjo in ogroženimi območji.« (Delno pritrtilno in delno odklonilno mnenje sodnika dr. Jambreka, Odločba št. U-I-183/94 z dne 09/11-1994, Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča, III. letnik zbirke, Leto 1994 (številke 1-141), str. 557, 558).

Ustava govori o mestu, ZLS pa uvaja v sistem – poleg mestne občine – še mesto, ki ima poseben status v »navadni« občini. Status mesta lahko dobi (15. a člen) z odločitvijo (sklepom) Državnega zbora (zdaj vlade) večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij; imeti mora najmanj 3000 prebivalcev. V čem je status mesta, zakon ne pove. Šlo naj bi torej za simboliko in tradicijo, ki jo ohranjajo nekateri kraji, ki so bili v svojem času mesta s posebnimi statuti, danes pa nimajo sposobnosti, kakor jih predvideva zakon za mestne občine. Z uveljavitvijo pojma mesto se je verjetno hotelo zmanjšati pritisk številnih krajev za ustanovitev mestnih občin. Pri mestu torej ne gre za poseben tip občine, pač pa za poseben – simboličen status kraja v (navadni) občini (*Šmidovnik*, 1995: 184). Državni zbor je s sklepom (Uradni list RS, št. 22/2000) podelil status mesta 52 naseljem v RS. ZLS (26. člen) govori tudi o občinah »s posebnim statusom«. Državni zbor (zdaj vlada) lahko podeli poseben status občinam, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij. Pogoje za pridobitev posebnega statusa določa zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

6. Ustava v 142. členu govori o lastnih virih občine.⁹⁰ Z ustanovitvijo občin kot samoupravnih lokalnih skupnosti je dokončno prenehala obstajati družbena lastnina, s katero so razpolagale prejšnje občine kot družbenopolitične skupnosti. S tem se je začel proces oblikovanja občinske lastnine kot ene izmed oblik javne lastnine. ZLS je dal občinam položaj oseb javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari, ki so v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Nova ozemeljska razdelitev je zahtevala razdelitev skupnega premoženja med novonastale občine. Delitev premoženja med prvoustanovljenimi občinami se opravi na način (sporazum, arbitražna, upravni spor), kot ga je določil ZLS.

Občine v Sloveniji se financirajo na podlagi ZFO, ki je bil sprejet 1994 pred začetkom delovanja novih občin kot začasni zakon. Osrednja vsebina zakona je bilo financiranje nujnih nalog (t. i. zagotovljena poraba, zdaj primerna poraba), ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog ter na njih temelječa finančna izravnava, to je sredstva državnega proračuna, namenjena za delovanje občin. Merila za zagotovljeno porabo so pripravljali v pristojnih resornih ministrstvih in službah, zagotovljeno porabo pa je na tej podlagi in ob sodelovanju občin za vsako proračunsko leto ugotavljalo Ministrstvo za finance. Izid določenih meril je bila zagotovljena poraba občin na prebivalca (odhodki občin za financiranje nujnih nalog). Ker ta v posameznih občinah ni dosegala 90 odstotkov povprečne zagotovljene porabe na prebivalca v občinah v RS, ki jih je kot osnovo za zagotavljanje sredstev finančne izravnave določal zakon, je bila država dolžna občini ta sredstva zagotoviti s finančno izravnavo. Z njo se je tudi izravnalo neskladje med lastnimi dohodki občin in sredstvi, potrebnimi za izvajanje nujnih nalog.

Sredstva državnega proračuna, namenjena za prenose občinam, glede na oblikovana in finančno ovrednotena merila že od vsega začetka delovanja novih občin niso bila zadostna. Finančna izravnava je bila zato zagotovljena le ob upoštevanju dejanskega stanja in stopnje razvitosti oziroma doseženih standardov na področjih, ki so opredeljena kot nujne naloge (zagotovljena poraba) posamezne občine, kot razlika med lastnimi dohodki in ugotovljeno

⁹⁰ 142. člen (dohodki občine)

»Občina se financira iz lastnih virov.

Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.«

višino potrebnih sredstev za financiranje nujnih nalog, ni pa zagotovila vsaj minimalnih razvojnih potreb, ki naj bi bile zagotovljene na podlagi 52. člena ZLS. Glede na te ugotovitve bo torej nujno zagotoviti lokalnim skupnostim višja sredstva – višji delež BDP v javni porabi.

Učinkovit sistem financiranja lokalne samouprave je zasnovan na treh prvinah:

- vrste davčnih in nedavčnih virov;
- ukrepi in pristojnosti za zagotavljanje ustreznih finančnih virov;
- instrumenti finančne politike.

Izhodišča in zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave, morajo zagotoviti dovolj lastnih davčnih virov, ki zagotavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posameznega okolja. Šibkejšim lokalnim skupnostim je treba s centralne ravni vnaprej zagotoviti dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri prihodkovnih možnostih. Pri tem je pomembno, da o vseh finančnih virih, s katerimi razpolaga lokalna skupnost, tudi avtonomno in samostojno odloča, ne glede na to, ali so to lastni viri ali odstopljena sredstva države (*Milunovič, 2001: 85*).

Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti. Zakon bi moral natančno določati obveznosti lokalnih skupnosti za dobro finančno vodenje, še zlasti zahtevo po ravnovesju med prihodki in odhodki in o izvajanju večletnega finančnega načrtovanja.

Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Finančna avtonomija tudi pomeni, da imajo lokalne oblasti minimum zbranih davkov na svojem ozemlju, po drugi strani pa tudi zahteva zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro.

Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata ustava in zakon.⁹¹ Mnoge evropske države so še daleč od uporabe načela subsidiarnosti in načel MELLIS. Javna poraba lokalnih oblasti v okviru bruto domačega proizvoda znaša od 1,4 % (Ciper) do 27, 5 % (Švedska), pod 10 % pa 12 državah.

V 12 državah je delež te porabe v celotni javni porabi, kar je boljši pogled na stopnjo decentralizacije v javnem sektorju, pod 15 % in v petih državah celo pod 10 %, čeprav je treba upoštevati, da so prenesene pristojnosti že vključene v te izračune.

⁹¹ OdlUS, IX, 160, U-I-71/00, Ur. l. 64/00: »Člen 30 Zakona o izvrševanju proračuna za leto (Uradni list RS, št. 9/2000) se razveljavi...Kolikor gre za kulturne zavode, ki jih od 1989 financira država iz svojega proračuna, je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-359/98 ugotovilo, da je to financiranje po obstoječem pravnem redu naloga iz državne pristojnosti (glej zlasti 25. točko obrazložitve omenjene odločbe). Da gre za prenos naloge z države na nekatere občine, tokrat izrecno pove tudi besedilo izpodbijanih določb (konec prvega odstavka 30. člena ZIPRS 2000), razodeva pa to slej ko prej med drugim tudi stroga določenost prenesenega financiranja tako po namembnosti kot po obsegu, kar že samo izključuje, da bi šlo za zadevo lokalne skupnosti. V skladu z drugim odstavkom 140. člena Ustave lahko država tako nalogo prenese na občino le, če je pridobila predhodno soglasje občine in hkrati zagotovila tudi sredstva.«

Javna poraba občin v bruto domačem proizvodu Slovenije je v letu 1995 znašala 4,4 % (zdaj cca 5,2 %), v celotni javni porabi pa 10 % (zdaj cca 12 %). Primerjava teh deležev v različnih državah pokaže, da smo v tem na repu evropske lestvice. Tudi s tega vidika je slovenska lokalna samouprava na začetku. Z decentralizacijo javnih zadev na lokalne skupnosti, skupaj z ustreznimi sredstvi pa bo mogoča drugačna (ugodnejša) ocena. Naložbena poraba občin v Sloveniji znaša 43 % celotne občinske javne porabe, 11,2 % splošne investicijske porabe in 1,89 % domačega bruto proizvoda.

Sredstva državnega proračuna, namenjena za prenose občinam, glede na oblikovana in finančno ovrednotena merila, že od vsega začetka delovanja novih občin niso bila zadostna. Finančna izravnava je bila zato zagotovljena le ob upoštevanju dejanskega stanja in stopnje razvitosti oziroma doseženih standardov na področjih, ki so opredeljena kot nujne naloge (zagotovljena poraba) posamezne občine, kot razlika med lastnimi dohodki in ugotovljeno višino potrebnih sredstev za financiranje nujnih nalog, ni pa zagotovila vsaj minimalnih razvojnih potreb, ki naj bi bile zagotovljene na podlagi 52. člena ZLS. Glede na te ugotovitve bo torej nujno zagotoviti lokalnim skupnostim višja sredstva - višji delež BDP v javni porabi.

Spremembe sistema financiranja občin zahteva tudi ratifikacija MELLs.⁹² Njen 9. člen vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Ta načela so: *načelo ustreznosti*, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga. *Načelo sorazmernosti* zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon. *Načelo samofinanciranja* zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same. Po *načelu prožnosti* morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Po *načelu izravnave* mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi, zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi pri financiranju lokalnih zadev. *Načelo sodelovanja* zahteva, da so lokalne skupnosti na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri. *Načelo samostojnosti* zahteva, naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov. *Načelo zadolževanja* pa zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najmanjše posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

7. Znani 143. člen⁹³ je govoril o širših samoupravnih lokalnih skupnostih, skupaj s pokrajinami, kot stvaritvah občin samih. »Značilno za Slovenijo je, da je bilo od vsega začetka, ko so se oblikovale prve predstave o lokalni samoupravi, najbolj nejasno in najbolj sporno vprašanje o tem, ali rabimo v prostoru med državo in občinami še eno teritorialno enoto, in kakšna naj bi bila ta enota, se pravi, kakšna naj bi bila njena narava in njen položaj v sistemu države oziroma lokalne samouprave; ali je treba po obsegu majhno državo notranje razčlenjevati - razen na občine – še na en teritorialni nivo s statusom samoupravne skupnosti,

⁹² Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLs), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15, Uradni list RS, št. 57/96.

⁹³ 143. člen (širše samoupravne lokalne skupnosti)

»Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.«

kot ga imajo praviloma druge evropske in druge države, razen najmanjših držav (na primer Luxembourg, Malta). Glede položaja take morebitne vmesne teritorialne enote so se ponujale različne predstave – od organizacije, ki naj bi bila v bistvu le oblika medobčinskega sodelovanja do take, ki naj bi imela status posebne avtonomne lokalne skupnosti, in naj bi samostojno opravljala zadeve, ki so aktualne v prostoru med občinami in državo. V ustavo je bila končno – kljub drugačnim predhodnim predlogom v organih ustavne komisije – vnesena problematična formulacija 143. člena o pokrajinah, ki je bila rezultat navedenih nejasnosti in dilem.« (Šmidovnik, Ustavna in zakonska zamisel pokrajine, 2004).

Ustava ni določala obvezne ustanovitve širših lokalnih skupnosti. Zakon sicer lahko določi pogoje in merila, pravni položaj in način ustanovitve pokrajin, odločitev o ustanovitvi pa je po ustavi bila pridržana samim občinam. Pokrajina se ustanovi, spremeni ali odpravi z zakonom na podlagi odločitve občinskih svetov, ki morajo biti sprejete z dvetretjinsko večino vseh članov (73. člen ZLS). O tej odločitvi se v občini lahko izvede referendum. Ustava postavlja načeloma v enak položaj pokrajine in druge širše samoupravne lokalne skupnosti, pri čemer pa ne določa, katere so širše samoupravne lokalne skupnosti. Tega tudi ZLS ni storil, temveč se je osredotočil le na pokrajine. ZLS je določil le, da se občine lahko povezujejo v skupnosti, zveze ali združenja občin (Kaučič, Grad, 2001: 343, 344). V širše lokalne skupnosti (v nadaljevanju: pokrajine) se občine lahko povezujejo (prostovoljno), zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi pa država prenese nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter uresničevanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Ustava izrecno nalaga zakonu, da določi načela in merila za prenos pristojnosti na širše lokalne skupnosti (24. člen ZLS).

Zakaj ni bil regionalizem urejen z ustavo? »Izraz regija se uporablja zelo lahkotno, ko pa ga skušamo opredeliti, se izmuzne iz rok. Regijo lahko določimo na ducat različnih in legitimnih načinov. V zgodovinskem razvoju smo bili Slovenci pač razdeljeni na več avstroogrskih dežel in zgodovinski spomin nanje je še ostal. Vendar na ta način regij danes sploh ni več. Meje med tradicionalnimi regijami so zabrisane in skoraj nedoločljive. Imamo tudi dialektološke regije, na katere se vežejo domnevne psihološke in druge značilnosti ljudi. Te so še težje opredeljive. Gre za zelo ohlapne značilnosti prebivalcev na določenih območjih, da jih je težko povzdigniti na pravno raven. Morda je imel in še ima kdo v mislih gospodarsko-demografske regije, ali pa regije, ki sovpadajo z izvrševanjem javnih služb. Vendar pa zdravstveni, policijski in šolski okoliši praviloma teritorialno ne sovpadajo. Kaj pa krajinske, ekološke ali planske regije? Kdor koli bi hotel opredeliti regijo, tega ne bi mogel storiti enoznačno. Prav to pa omogoča veljavna ustava.

Povezovanje občin v širše lokalne skupnosti, če lokalni interes na širšem območju teži k institucionalizaciji, ima v praksi vso možnost, da se uresniči. Zamisel upravnih okrajev je združljiva s koncepcijo hibridnih širših lokalnih skupnosti, ki bi opravljale funkcije decentralizirane državne uprave in funkcije lokalne samouprave na širšem območju več občin... Namesto regionalizacije republike in zbora regij se je lahko ponudilo širše samoupravne lokalne skupnosti, z zakonom določene okraje, predstavništvo regij v državnem svetu ter večinski ali kak drug volilni sistem, ki poslance veže na njihov volilni okraj (regijo).« (Jambrek, 1992: 294, 328, 329)

Pokrajine v Sloveniji dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini nedvomno obstoji. Imamo naravne (geografske, podnebne idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto idr.), regije glede na

prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.). Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev Slovenije prednost enim, drugi pa drugim vidikom. Ustava pokrajino obravnava kot drugo raven lokalne samouprave, torej enoto lokalne samouprave. Pokrajina se ustanovi na širšem geografsko zaokroženem območju, na katerem se odvija pomemben del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je glede gospodarskih zmogljivosti mogoče planirati razvoj, ki bo pospeševal gospodarsko, kulturno in socialno ravnotežje v pokrajini in državi (2. odst. 72. člena ZLS).

Pokrajine kot drugo raven lokalne samouprave zahtevajo razlike v gospodarskem razvoju kot tudi kulturne posebnosti posameznih območij v RS, ki dajejo podlago občutku pripadnosti določeni pokrajini (Vlaj, 2001: 278). Občine so so že predlagale šest zakonov za ustanovitev posameznih pokrajin na območju RS (npr. pokrajina Bela krajina, pokrajina Posavje, Severnoprimska pokrajina, predlog zakona o Koroški pokrajini pa je bil že obravnavan in sprejet v državnem zboru v prvi obravnavi).

Problem regionalizacije je bil vključen tudi v izhodišča za delno revizijo ustave, s predlogom za spremembo 143. člena ustave, poleg tega pa še za spremembo drugega odstavka 140. člena in za črtanje prvega odstavka 121. člena ustave, ki po mnenju stroke v obstoječi formulaciji preprečujeta prenos državnih zadev v izvajanje lokalnim skupnostim in s tem uveljavljanje načela subsidiarnosti v sistemu državnopravne ureditve Slovenije. Dozoreva torej čas, ko bo treba tudi v RS ustanoviti pokrajine, tako kot so podobne institucije ustanovljene v večini evropskih držav. Po drugi strani pa še vedno ni jasno, kakšna naj bi bila podoba pokrajine (v geografskem smislu) in kakšen naj bi bil njen pravni status, kakšni naj bi bili njena notranja ureditev, njene naloge, njeno financiranje, njen odnos z državo in njeni odnosi z občinami idr. (Šmidovnik v: Vlaj et al., 2001: 25, 28).

Na junijski seji 2006 je Državni zbor RS sprejel spremembe 143., 140. in 121. člena Ustave RS, ki bodo omogočil uvedbo pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave. V 121. členu se črta prvi odstavek, ki določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva; drugi odstavek pa se je spremenil tako, da so bolj na splošno opredeljeni subjekte, ki lahko dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave ter da bi se ta pooblastila lahko dajala ne samo neposredno z zakonom, pač pa tudi z drugim aktom na podlagi zakona. Besedilo 140. člena se je spremenilo tako, da se določa, da država lahko z zakonom prenese na občine – brez njihovega predhodnega soglasja – opravljanje posameznih nalog z državne pristojnosti, s tem, da jim mora zagotoviti potrebna sredstva. S spremembo 143. člena (ki je nov) pa se določa obvezna ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena.

Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona pa bo moralo biti zagotovljeno sodelovanje občin.⁹⁴

⁹⁴ Novi 143. člen se glasi:

143. člen

»(pokrajina)«

»Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

8. 144. člen⁹⁵ ustave govori o državnem nadzoru. Pri državnem nadzoru nad organi lokalnih skupnosti gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država: 1) postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju nalog, kar pomeni, da postavlja s tem merila za državni nadzor, 2) določa mehanizem organov, ki opravljajo nadzor in 3) določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi morejo ti organi učinkovito posredovati, kadar je treba intervenirati v lokalnih skupnostih (*Šmidovnik*, 1995: 205, 206).

Državni nadzor lokalnih oblasti naj se po MELLIS opravlja tako, da zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo koristi, ki naj jih varuje. Namen nadzora je v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti. Nadzor ne bi smel zmanjševati ne svobode odločanja, ne učinkovitosti lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih zadev. Pri državnem nadzoru gre pretežno za strokovno pomoč in sodelovanje. Nadzorstveni instrumentarij je v zakonih evropskih držav precej obširno razčlenjen.

Obstajajo različne vrste nadzora dela lokalnih organov, od katerih ima vsaka svoj razlog, svoje cilje in težave. To so pravni, finančni in politični nadzor. *Pravni nadzor* naj zagotovi, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da so ta pooblastila uporabljena skladno z zakonom. Zasnova pravnega nadzora sestoji iz več oblik nadzora, ki morajo biti jasno razlikovane. To sta nadzor, ki ga opravljajo osrednje, in če je to primerno, regionalne oblasti (upravni nadzor), ter nadzor, ki ga opravljajo domača sodišča (ustavna, upravna in/ali civilna – sodni nadzor). Pomembno vlogo pa lahko igrajo tudi nesodna telesa. Tako imajo posamezne države npr. pisarno varuha človekovih pravic ali posredovalca, ki opravljata preiskave (skandinavske države) ali rešujeta pritožbe zaradi ravnanja lokalne uprave.

Finančni nadzor in revizija se sestojita iz pregledovanja računov in likvidnosti in z drugimi finančnimi vprašanji lokalne skupnosti.

Politični nadzor pa se lahko opravlja na dveh ravneh. Prvič, v lokalni skupnosti, v kateri so izvršilna telesa odgovorna izvoljenim skupščinam. Drugič, gre za opravljanje nadzora javnosti. Najneposrednejša oblika tega dnevnega nadzora je glasovanje na lokalnih volitvah. Nadzirajo se odločitve, organi in osebe.

Upravni nadzor se lahko opravlja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Upravni nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti ne sme zmanjševati ne svobode ne učinkovitosti teh organov pri opravljanju njihovih zadev. Oblasti višje stopnje pa lahko upravno nadzirajo tudi primernost opravljanja nalog, ki so prenesene v opravljanje lokalnim skupnostim (*Vlaj*, 2001: 211, 212).

ZLS določa, da državni nadzor nad delom organov lokalne samouprave opravljajo vlada in ministristva. Če ministristvo meni, da je občinski akt protiustaven ali nezakonit, mora opozoriti organ občine, ki ga je izdal, in mu predlagati rešitve. Če ta organ ne uskladi omenjenega akta, mora ministristvo predlagati vladi, naj zahteva postopek pred ustavnim sodiščem za presojo skladnosti tega akta z ustavo in zakonom. Vlada oziroma ministristvo lahko izvajanja odlokov, o katerih meni, da so nezakoniti, zadrži in jih predloži v presojo ustavnemu sodišču.

⁹⁵ 144. člen (nadzor državnih organov)

»Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.«

V RS občinski organi pri opravljanju nalog občine v okviru svojih pristojnosti izdajajo splošne in posamične pravne akte, izdajajo oziroma sklepajo akte poslovanja, izdajajo notranje akte in opravljajo materialna dejanja. Organi lokalnih skupnosti odločajo v upravnih stvareh na območju lokalne skupnosti (ZUP, 19/3). Vse te oblike delovanja občinskih organov so vezane na načelo zakonitosti. Splošni pravni akti morajo biti uskaljeni z ustavo in zakoni. Posamične pravne akte v upravnih zadevah izdaja na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa odloča župan (*stvarna pristojnost organov lokalne skupnosti za odločanje na prvi stopnji o upravnih stvareh iz njihove izvirne pristojnosti*), če bodo ustanovljene pokrajine, pa bo stvarna pristojnost dana tudi pokrajinski upravi. Stvarno pristojna za odločanje na prvi stopnji iz prenesene pristojnosti države na občino ali pokrajino je na prvi stopnji občinska oziroma pokrajinska uprava, medtem ko je po drugem odstavku 16. člena ZUP za odločanje na drugi stopnji o pritožbi pristojno ustrezno ministrstvo, če ni z zakonom za odločanje določen drug organ (*Jerovšek, 2000: 44*).

Zakonitost posamičnih pravnih aktov ima materialno in formalno razsežnost. Pri prvi gre za skladnost odločbe z zakonom, morebitnimi podzakonskimi in občinskimi predpisi. Pri formalni zakonitosti pa gre za upoštevanje določb o pristojnosti ter skladnosti oblike in postopka, v katerem je odločba izdana, s predpisi o upravnem postopku. Občinski svet pa sprejema tudi odločitve, sklepe, ki nimajo narave predpisa in ne posamičnega upravnega akta. Ti akti se ne izdajajo po pravilih upravnega postopka, morajo pa biti usklajeni z zakonom (*Virant, 1997: 14*).

9. 145. člen⁹⁶ govori o drugi samoupravi. Lokalna samouprava v nasprotju z drugo (funkcionalno) samoupravo poteka na določenem območju – v lokalni skupnosti. Smisel člena o funkcionalni samoupravi je, da država prizna nekaterim organizacijam (kot so npr. gasilske organizacije, društva učiteljev, lovske organizacije ipd.) pomen za skupnost, jim z zakoni prizna nekakšno pravico javnosti, da same rešujejo nekatere zadeve in jim lahko pomagata. Na take organizacije lahko država prenese opravljanje posameznih zadev iz svoje pristojnosti pod istimi pogoji, ki veljajo za lokalne skupnosti (*Vlaj, 1998: 55*).

V »pisateljski« ustavi (april 1988) je bil govor le o občini, v »demosovi« ustavi (marec 1990) sta bili v okviru poglavja o samoupravi dve določbi o »posebnih samoupravnih skupnostih, ki sta se glasili: »Na podlagi zahteve državljanov, ki želijo samostojno urejati zadovoljevanje nekaterih svojih skupnih potreb, se lahko z zakonom uvede samouprava na takem področju, ki je sicer v pristojnosti republike«; »Posebna samoupravna skupnost se financira z lastnimi dohodki. Republika lahko prispeva sredstva za financiranje potreb take skupnosti.« V »podvinski« ustavi (avgust 1991), ki je bila podlaga za pripravo delovnega besedila osnutka ustave RS, je o drugi samoupravi govoril 141. člen, ki se je glasil: »141. člen (samouprava javnih služb) Z zakonom se lahko uvede samouprava na področjih javnih služb in drugih področjih, na katerih ljudje zadovoljujejo svoje skupne potrebe. Republika lahko (VARIANTA: beseda »lahko« se nadomesti s »praviloma«) prispeva sredstva za zadovoljevanje teh potreb. VARIANTA: Drugi odstavek se črta« (*Jambreč, 1992: 345, 370, 392, 393, 435, 436*).

⁹⁶ Druga samouprava

145. člen (samouprava na področju družbenih dejavnosti)

»Državljanji se lahko za uveljavljanje svojih interesov samoupravno združujejo.

Državljanom se lahko z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne pristojnosti.«

Za veljavni 145. člen ustave, ki govori o interesnem samoupravnem združevanju, so nekateri menili, da je nedorečen in nejasen. »Naslov »druga samouprava« se ne sklada s podnaslovom »samouprava na področju družbenih dejavnosti«. Ni jasno, ali ta člen velja tudi za gospodarske javne službe, npr. za komunalne dejavnosti. Ni tudi jasno, ali je mišljeno samoupravno združevanje za uveljavljanje svojih interesov tudi med organizacijami, kot so npr. podjetja, javni zavodi, društva itd. (npr. gospodarske zbornice, zadružne zveze) ali samo neposredno združevanje ljudi (npr. zdravniška, advokatska zbornica, strokovna društva itd.). Besedilo 145. člena ustave govori o »državljanih« in ne o organizacijah. Ta člen se razlikuje od členov, ki govorijo o lokalni samoupravi, ker ti govorijo o »prebivalcih« in pa o povezovanju občin (organizaci), ne pa o »državljanih«. Smiselno je ta člen razlagati po analogiji z določbami o lokalni samoupravi tako, da velja za vsakršno funkcionalno združevanje (na vseh področjih med ljudmi in organizacijami). Določbo 145. člena ustave, da se državljanom lahko z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne pristojnosti, je razumeti najbolje tako, da je poleg splošnega zakona potrebna še koncesijska pogodba« (Kamušič, 1994: 75).

6 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

1. Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji je temeljilo na Ustavi RS in na zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) kot najpomembnejšem zakonu na tem področju. Pravno urejanje lokalne samouprave naj bi temeljilo na načelih evropske lokalne samouprave. Najpomembnejša načela evropske lokalne samouprave, ki so bila ena od podlag reforme lokalne samouprave, ki se je začela dejansko izvajati v letu 1994 z ustanovitvijo novih občin oziroma 1995 z začetkom delovanja njihovih organov, opredeljuje MELLs.

Zakonska ureditev lokalne samouprave⁹⁷ mora v skladu z ustavnimi določbami zagotoviti lokalni skupnosti njen samoupravni položaj in ji dati možnost samostojnega urejanja svojega delovanja. Država s svojimi predpisi ne sme samovoljno in arbitrarno posegati v samoupravni položaj občin. Po sprejemu ustave v letu 1991 je bila sprejeta vrsta zakonov in drugih predpisov, ki urejajo lokalno samoupravo oziroma se nanjo nanašajo. Ustavna načela konkretizirata predvsem Zakon o lokalni samoupravi⁹⁸ (v nadaljevanju: ZLS) in Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO). ZLS je občinam v izvirno pristojnost dodelil naloge, ki so bistvenega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo bolj racionalneje in učinkoviteje kot z državno oblastjo. ZFO temelji na načelu, da se občine financirajo predvsem iz lastnih virov, pa tudi sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki finančne izravnave in dotacij za naložbe zaradi izravnavanja potreb financiranja občinskih nalog in njihovih lastnih zmožnosti.

Posamezne sestavine lokalne samouprave ureja še cela vrsta zakonov, med katerimi je treba omeniti Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: ZUODO), Zakon o referendumu za ustanovitev občin, in Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO – razveljavljen l. 2005), skladno s katerimi so bile ustanovljene občine in določeno oziroma spremenjeno njihovo območje. Lokalne volitve so urejene v Zakonu o lokalnih volitvah (v nadaljevanju: ZLV). Razmejitev pristojnosti med državo in občinami urejajo Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin in vrsta področnih zakonov (npr. Zakon o varstvu okolja, Zakon o urejanju prostora, Zakon o geodetski službi). Državni nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov poleg ZLS ureja še Zakon o državni upravi.⁹⁹

⁹⁷ Pravno podlago lokalne samouprave vsebujejo:

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06)
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLs), Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št.15, Uradni list RS, št. 57/96)
- Zakon o lokalni samoupravi – ZLS (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 72/05 – uradno prečiščeno besedilo)
- Zakon o financiranju občin – ZFO (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 90/05 – uradno prečiščeno besedilo)
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 69/99, 93/05)
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, 60/94, 69/94, 56/98, 75/98, 67/98, 72/98, 52/02, 61/06)
- Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95, 121/05)
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95)
- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05)
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom, založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000
- Področni zakoni - Katalog pristojnosti občin, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana 1998
- Statuti občin, poslovnik občinskih svetov, in odloki o organizaciji in delovnem področju občinskih uprav, materialni predpisi občin – odloki, odredbe, pravilniki in navodila

⁹⁸ Njegova današnja vsebina se bistveno razlikuje od prvotne zasnove, ki je bila notranje skladnejša. Predlog (novega) ZLS, ki je bil l. 2004 v zakonodajni proceduri, nato pa z novo oblastjo umaknjen, je bil v tem pogledu boljši.

⁹⁹ V letih 2001 do 2004 bili sprejeti še nekateri drugi zakoni s področja javne uprave, ki so pomembni tudi za lokalno samoupravo, občine in njihove pristojnosti, njihove organe in občinsko upravo. Ključni so predvsem zakoni o javnih

Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti s splošnimi akti oziroma predpisi. Tako so za pravno urejanje lokalne samouprave pomembni predvsem statuti občin, ki vsebujejo temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, organizacijo občinske uprave, sodelovanje občanov pri sprejemanju odločitev in druge statusne določbe. Pomembni so tudi poslovniki občinskih svetov in nadzornih odborov ter odloki o ustanovitvi, organizaciji in delovnem področju organov občinske uprave. Z odloki, odredbami, pravilniki in navodili občine določajo splošna pravna pravila, na podlagi katerih opravljajo naloge iz svoje ter zadeve iz prenesene pristojnosti, če je tako določeno z zakonom.

V področni zakonodaji je treba v skladu z načelom subsidiarnosti razmejiti naloge med državo in lokalno samoupravo (občine, bodoče pokrajine¹⁰⁰) ter ob upoštevanju načela koneksitete (hkratni prenos ustreznih sredstev) prenesti določene državne naloge v opravljanje občinam. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že oziroma se še razmejujejo oziroma določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.).

2. ZLS je za sistem lokalne samouprave temeljnega pomena.¹⁰¹ Komisija za lokalno samoupravo državnega zbora je v svojih stališčih o uresničevanju ustavne zasnove lokalne samouprave, ki jih je sprejela konec maja 1993, opozorila na zastoj pri realizaciji ustavne zamisli lokalne samouprave, ki krepi centralistične težnje in otežuje uresničevanje celotnega ustavnega sistema. Komisija se je zavzela za sprejem ZLS do konca 1993, poudarila pa je pomen sočasnega obravnavanja zakonodaje o državni upravi in javnih financah.

Državni zbor je ZLS¹⁰² sprejel 21. decembra 1993 ter ga je desetkrat spreminjal in dopolnjeval, tudi na zahtevo Ustavnega sodišča RS. Tako je bila prva novela zakona potrebna že pred oblikovanjem novih občin, potem ko ni uspel referendum za njihovo ustanovitev maja 1994. S to novelo so bili določeni ostrejši pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, na katerem naj se ustanovi nova občina, določena merila in postopek za določitev statusa mesta ter dopolnjene določbe o oblikovanju mestne občine. Z novelo je bilo tudi določeno, da organizacijo pokrajin ureja posebni zakon.

Druga novela zakona je bila potrebna iz več razlogov. Po konstituiranju občinskih svetov so ti in župani ugotovili, da je nujna konkretnjša razmejitev pristojnosti med organoma. Glavni cilj predlaganih sprememb in dopolnitev je bil, da se omogoči tekoče, nemoteno in usklajeno delovanje občinskih svetov in županov. S temi spremembami in dopolnitvami nista bila spremenjena osnovna ureditev in temeljni položaj organov občine, odpravljene pa so bile nejasnosti glede položaja in nalog občinskih organov ter natančneje razmejene in določene pristojnosti občinskega sveta in župana. Prvotna zasnova ZLS temelji na ločenosti nalog občinskega sveta kot organa, ki skrbi za predpise, in župana kot izvršilnega organa. Organa sta neposredno izvoljena in nobeden od njiju ne more posegati v pristojnost drugega.

uslužbencih, o sistemu plač v javnem sektorju, o državni upravi (Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo), o inšpekcijskem nadzoru, o javnih agencijah, o javnih skladih, noveliranje zakona o lokalni samoupravi in nov zakon o splošnem upravnem postopku. Nov je tudi zakon o dostopu informacij javnega značaja.

¹⁰⁰ Ministrstva so na zahtevo Vlade RS pripravila, vsako za svoje področje, pregled pristojnosti, ki bi se lahko prenesle na pokrajine. Sklepi Vlade RS, 10. dec. 2003.

¹⁰¹ »Menili smo (predlagatelji – op. avt.), da je zakon potreben predvsem zato, da bo zavaroval lokalno samoupravo pred neupravičenimi državnimi posegi.« Cyril Ribičič, Centralizem zoper Slovenijo, str. 56.

¹⁰² Zakon o lokalni samoupravi – ZLS – (Uradni list RS, št. 72/93).

Tretja novela se je nanašala na članstvo v nadzornem odboru občine, prinesla pa je tudi nov 50. a) člen, ki govori o občinski inšpekciji. Četrta obsežnejša novela je prinesla spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na ožje dele občin in njihov pravni status, delovanje nadzornih odborov ter še nekatera druga vprašanja. Peta novela je prinesla med drugim rešitev, da župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta. Šesta novela je med drugim prinesla novo zakonsko ureditev o razdelitvi skupnega premoženja med nove občine. V juliju 2000 je državni zbor sprejel sedmo novelo, ki se prav tako nanaša na delitev skupnega premoženja. Druge novele so se nanašale na zastopanost Romov v občinskih svetih v 20 občinah, kjer stalno prebivajo, na širjenje pristojnosti župana (npr. da imenuje podžupana izmed članov občinskega sveta idr.

Tako pogosto spreminjanje ZLS nedvomno kaže vsaj troje. Prvič, da niso imeli prav tisti, ki so menili, da zakon ni potreben ali da naj bo povsem načelen. Drugič, da je uresničevanje lokalne samouprave mnogo bolj zapleten in zahteven proces in da mora zakonodajalec močno posegati v lokalno avtonomijo, kjer so odnosi med organi pogosto taki, da blokirajo normalno delovanje občine. Tretjič, da zakon tudi zaradi neustreznih posegov politike vanj ni več v celoti ustrezen in bi morali v trezni presoji ponovno konceptualno razmisliti o njem. Dodamo pa še lahko, da pa so tudi neustrezna pričakovanja, da se dajo vse težave lokalne samouprave premagati s tem zakonom. V primerjavi s podobnimi tujimi zakoni je ZLS prepodroben in na nekaterih mestih celo kazuističen.¹⁰³

3. Kljub številnosti zakonov in podzakonskih predpisov, s katerimi je urejena lokalna samouprava v RS oziroma so določene njene naloge, je treba poudariti, da uresničevanje ustavnih načel in določb o lokalni samoupravi, spoštovanje načel MELLS in vključitev Slovenije v EU zahtevajo uskladitev in nadaljnje dopolnjevanje veljavnih predpisov in tudi novo pravno urejanje lokalne samouprave. Ureditev nekaterih že znanih, pa ne dovolj popolno urejenih institutov lokalne samouprave, terjajo poleg političnih tudi dejanske razmere upravne organiziranosti države in načela ekonomičnosti in racionalnosti izvajanja lokalnih javnih zadev.

V predlaganem in umaknjem novem ZLS¹⁰⁴ so bile predvidene te novosti:

- opredelitev lokalne samouprave kot dela javne uprave;
- pravice prebivalcev do obveščeniosti, posvetovanja in sodelovanja pri upravljanju občine;
- organa občine sta občinski svet in župan;
- namesto sedanjega nadzornega odbora predlagajo komisijo za nadzor javne porabe;
- obvezni komisiji za narodnostna in romska vprašanja;
- ožji deli občine niso več pravne osebe;
- skupna občinska uprava za občine z manj kot 3.000 prebivalci;
- javno pooblastilo;
- zveza občin kot oseba javnega prava;
- okrepljena vloga vlade pri:
 - nadzoru nad delom občinskih organov,
 - spremembi območja, imena in sedeža občine.

¹⁰³ Drugačno stališče zastopata dr. Franc Grad in dr. Igor Kaučič. »Na splošno bi lahko glede naše lokalne zakonodaje rekli, da je v primerjavi z ustrežno zakonodajo v drugih državah zelo splošna in prepušča zelo veliko prostora za samoupravno ureditev v občinskih aktih, zlasti v statutih. Načeloma je to dobro za krepitev lokalne samouprave, na drugi strani pa je uvedba novega sistema lokalne samouprave povzročila vrsto dilem, ki so povzročile mnoge težave in za katere bi bilo iz praktičnih razlogov bolje, da bi jih uredil že zakon.« Dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana 1997, str. 314.

¹⁰⁴ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

7 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

7.1 Svet Evrope in lokalna samouprava

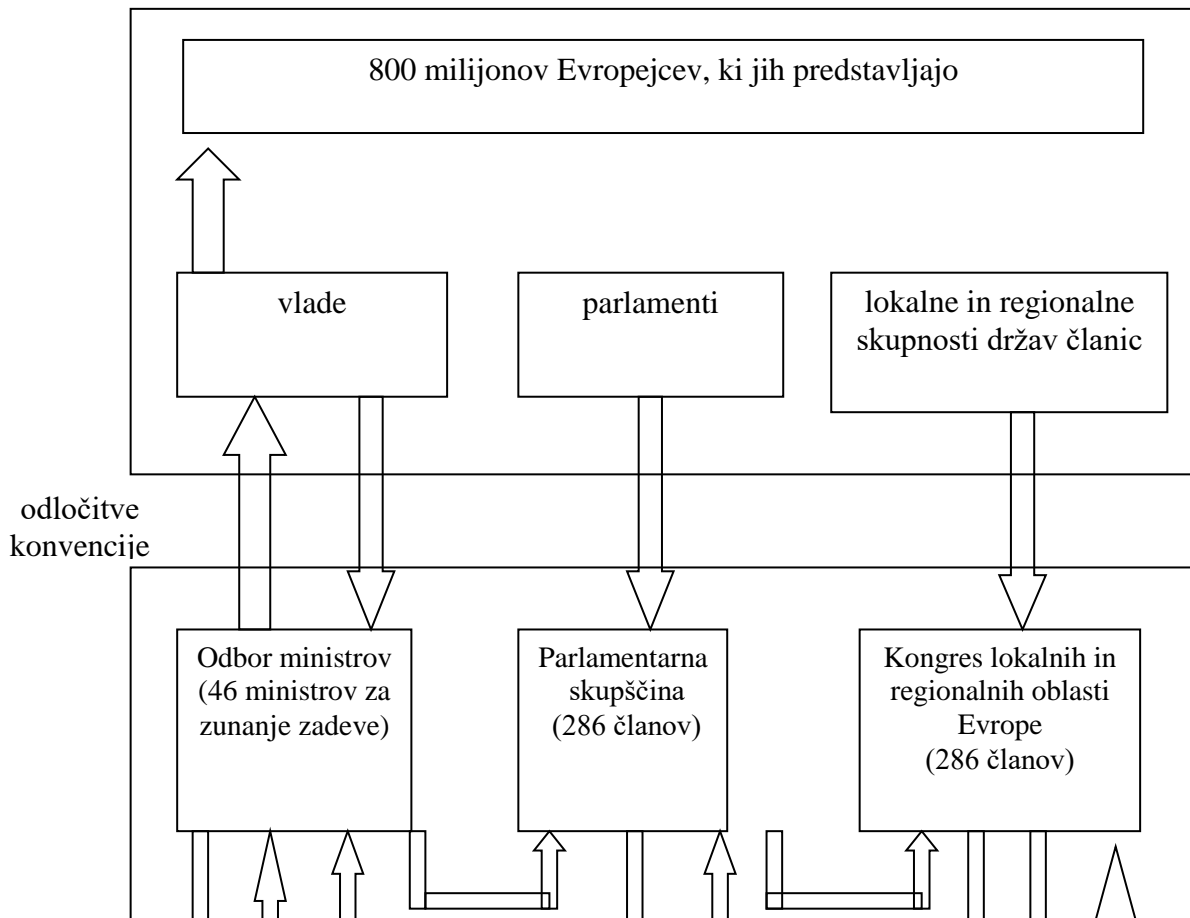
- **nastanek, organizacija in delovanje**

Svet Evrope je 5. maja 1949 ustanovilo deset zahodnoevropskih držav (Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska, Združeno kraljestvo), danes pa je v njem včlanjenih 46 držav. Status opazovalca v medvladnih telesih (odborih) imajo Japonska, Kanada, Mehika, Sveti sedež in ZDA. Sedež SE je v Strasbourgu. Uradna jezika sta angleščina in francoščina. SE je mednarodna organizacija, ki si prizadeva okrepiti sodelovanje držav članic na političnem, socialnem, pravnem in kulturnem področju v Evropi ter varovati človeške pravice.¹⁰⁵ SE rešuje vsa pomembnejša vprašanja evropske družbe – razen obrambe. V njegov program dela so vključene človekove pravice, mediji, pravno sodelovanje, socialna usklajenost, zdravstvo, izobraževanje, kultura, dediščina, šport, mladina, *lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje*, okolje in prostorsko načrtovanje. Institucije lokalne demokracije igrajo po mnenju voditeljev držav članic SE temeljno vlogo pri varovanju stabilnosti v Evropi, kar so zapisali tudi v sklepno izjavo, ki so jo sprejeli na svojem drugem vrhu oktobra 1997 v Strasbourgu.

Čez 800 milijonov Evropejcev zastopajo vlade, parlamenti ter oblasti regionalnih in lokalnih skupnosti držav članic. Iz vlad se oblikuje ministrski odbor SE (46 zunanjih ministrov ali njihovih stalnih namestnikov), iz parlamentov parlamentarna skupščina SE (263 predstavnikov, ki jih imenujejo nacionalni parlamenti), iz lokalnih in regionalnih oblasti pa CLRAE (263 predstavnikov, ki zastopajo preko 100.000 lokalnih in regionalnih skupnosti v Evropi). Organ odločanja je Odbor ministrov, glas demokracije Parlamentarna skupščina in glasnik lokalne demokracije CLRAE. SE si prizadeva doseči usklajevanje politik držav članic ter sprejemanje skupnih postopkov in norm. V ta namen sklicuje sestanke parlamentarcev, vladnih izvedencev, lokalnih in regionalnih predstavnikov, mladinskih gibanj in mednarodnih nevladnih organizacij, ki tako lahko združijo svoje pristojnosti in izkušnje. Več kot 180 evropskih konvencij (npr. Evropska konvencija o človekovih pravicah, Evropska socialna listina, Evropska kulturna konvencija), je podlaga, s pomočjo katere države članice spreminjajo in usklajujejo svoje zakonodaje na različnih področjih. Na področjih, na katerih ni treba izoblikovati konvencij, Odbor ministrov sprejema priporočila, ki so smernice za akcije vlad držav članic. Odbor sprejema tudi deklaracije in resolucije o aktualnih političnih vprašanjih. Nekatere konvencije in sporazumi so na voljo za sprejem tudi državam nečlanicam. Izidi študij (teh je preko 80) in dejavnosti SE so na voljo vsem vladam, da bi pospeševale sodelovanje in socialni napredek v Evropi.

¹⁰⁵ »Prvi cilj Sveta Evrope je doseči večjo enotnost med njegovimi 46 članicami pri varovanju osebne svobode, politične neodvisnosti in vladavine prava na načelih, ki so podlaga prave demokracije in se na različne načine dotikajo življenja vseh Evropejcev. Vse države članice SE so pri vsem svojem delovanju zavezane trdno spoštovati načela svobode, človekovega dostojanstva in blaginje vsakega posameznika. Walter Schwimmer, generalni sekretar SE, Predgovor v: Svet Evrope – 800 milijonov Evropejcev (The council of Europe – 800 milion Europeans), slov. prevod, soizdajatelj slovenske različice besedila: Svet Evrope, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani in Urad Republike Slovenije za mladino, Ljubljana, oktober 2001, str. 3.

SHEMA ORGANOV IN TELES SE



SE ne smemo zamenjevati z EU¹⁰⁶. To sta dve različni, vendar komplementarni in sodelujoči organizaciji. SE je politična organizacija, EU pa naddržavna organizacija, ki jo od maja 2004 sestavlja 25 držav članic in ima sedež v Bruslju. Pogosto se meša SE z Evropskim svetom (redna srečanja voditeljev držav ali vlad držav članic EU), parlamentarna skupščina SE z Evropskim parlamentom (v katerem so neposredno izvoljeni člani), Evropsko sodišče za človekove pravice s Sodiščem pravičnosti Evropskih skupnosti (Luksemburg) in Mednarodnim sodiščem pravičnosti (OZN) v Haagu, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah s Splošno deklaracijo človekovih pravic, ki jo je OZN sprejela 1948.

Sekretariat (cca. 1500 uradnikov)

SE občasno organizira konference področnih ministrov, na katerih ti analizirajo pomembnejše težave, ki se pojavljajo na njihovih področjih, in spodbujajo stalne stike med ministrstvi, ki se v državah članicah ukvarjajo z enakimi zadevami. Pripravijo projekte, ki naj bi se skupno izvajali, in predlagajo dejavnosti za program dela SE.

Do zdaj je bilo čez deset rednih in nekaj izrednih konferenc evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo¹⁰⁷, npr.:

- Haag 1993 – Večja mesta in njihove periferije: Sodelovanje in koordinirano upravljanje; Lokalni referendum;

¹⁰⁶ Vse države članice EU so tudi članice SE.

¹⁰⁷ Conference of European ministers responsible for local government. 11th Session, Lisbon, 10-11 October 1996, Follow-up to previous conferences, str. 27, 28.

- Varšava 1994 (izredna konferenca) – Razvoj lokalne in regionalne demokracije v Srednji in Vzhodni Evropi;
- Lizbona 1996 – Lokalne finance;
- Carigrad 2000 – Lokalne socialne javne službe; Pakt stabilnosti za JV Evropo – vloga lokalnih in regionalnih oblasti;
- Helsinki 2002 – regionalizem v Evropi;
- Budimpešta 2005 – dobro upravljanje lokalnih in regionalnih skupnosti.

Konferenca v Budimpešti je nadaljevala tudi razpravo o regionalizmu in pravnem dokumentu SE o regionalni samoupravi. Petnajsta konferenca pa bo v Valenciji v Španiji in bo med drugim nadaljevala razpravo o regionalizmu.

• Pakt stabilnosti in Forum za jugovzhodno Evropo

Institucije lokalne demokracije igrajo po mnenju voditeljev držav članic SE temeljno vlogo pri varovanju stabilnosti v Evropi, kar so zapisali tudi v sklepno izjavo, ki so jo sprejeli na svojem drugem vrhu oktobra 1997 v Strasbourgu. Novost pa je Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, v okviru katerega deluje tudi Forum za decentralizacijo, demokracijo in stabilnost, ki spremlja in usklajuje dejavnosti lokalnih in regionalnih oblasti za krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti in pomoč državam tega območja, ki šele vzpostavljajo lokalno in regionalno samoupravo.

Gre za programe demokratične stabilnosti.¹⁰⁸ SE nudi pomoč državam pri njihovih reformah, ki se nanašajo na decentralizacijo. Tako je npr. Ruski Federaciji, kjer je reforma federalizma najvišja politična prioriteta, nudil pomoč pri razvoju pravnih reform, da bi dosegli bolj koherentno delitev oblasti med federacijo in njenimi subjekti na ključnih področjih, vključno z lokalno samoupravo in lokalnimi financami. Armeniji, Azerbejdžanu, Bosni in Hercegovini (Republika Srbska) in Moldaviji je pomagal pri celotnih in izčrpnih reformah pravnega okvira lokalne samouprave. Cilj tega sodelovanja je bila priprava temeljnih zakonov o lokalni samoupravi in z njimi povezanih ključnih področnih zakonov.

Slovenija je dobila pomoč pri analizi možnosti za ustanovitev pokrajin. Nekateri programi se izvajajo v sodelovanju z EU.¹⁰⁹

Temeljni cilji Pakta stabilnosti na področju lokalne demokracije in čezmejnega sodelovanja v l. 2004 so: sistematično sodelovanje lokalnih dejavnikov (oblastnih, civilnih in poslovnih) čez državne meje za dvig regionalnega sodelovanja v JV Evropi in doseganje gospodarskega napredka, socialne kohezije in sprave kot tudi lokalne demokracije in stabilnosti; podpora decentralizaciji in reformam lokalnega upravljanja, vključno fiskalni decentralizaciji in transparentnosti; zagotavljanje politične podpore razvoju in uresničevanju konkretnih lokalnih in regionalnih čezmejnih aktivnosti, ki se nanašajo na trgovino, gospodarski razvoj, kulturne in socialne programe idr.¹¹⁰

¹⁰⁸ Direktorat SE za sodelovanje na področju lokalne in regionalne demokracije (CDLR), ki skrbi za uresničevanje nalog, ki jih ima SE v Paktu stabilnosti za JV Evropo, je v letu 2003 zagotovil pomoč 14 državam za izboljšanje institucionalnega okvira za lokalno in regionalno samoupravo in povečanje njune zmožnosti. Council of Europe, CDLR, Implementatiton of the assistance programmes and of the activities related to the Stability Pact in the field of local and regional democracy, Strasbourg, 6 May 2004, str. 2.

¹⁰⁹ Npr. Joint Programme with the European Comission – »Strengthening federal structures and local democracy in the Russian Federation«. Prav tam, str. 3.

¹¹⁰ Prav tam, str. 6.

V okviru Pakta je SE sprejel sponzorstvo za »Task Force on Good Governance«. Ena glavnih sestavin tega področja so dejavnosti, ki se nanašajo na lokalno demokracijo, čezmejno sodelovanje in lokalno partnerstvo. SE načrtuje dejavnosti, ki bodo uporabne za celotno regijo, nekatere pa bodo prilagojene posebnim razmeram v vsaki državi. Nekatere dejavnosti bodo hitro uporabljive, drugi cilji pa bodo narekovali daljše delo. Osnutek programa je bil podlaga za Akcijski načrt, ki ga je sprejel Forum za decentralizacijo, demokracijo in stabilnost. Program vsebuje poglavja o krepitvi lokalne demokracije, o čezmejnem sodelovanju, podpori civilni družbi, demokratičnim procesom in partnerstvu in o širjenju informacij.

SE se zaveda različnosti modelov lokalne samouprave v evropskih državah, zato podpira reforme, ki se nanašajo na decentralizacijo, pomaga pri razvoju učinkovitih lokalnih demokratičnih institucij (na občinskih in višjih oziroma regionalnih ravneh), krepi zmožnost delovanja lokalnih skupnosti in njihovih združenj ter razvija oblike usposabljanja, ki naj da lokalno izvoljenim predstavnikom in osebju v lokalnih upravah znanje in veščine in jih usposobi za zagotavljanje storitev, ki bodo v skladu s pričakovanji lokalnega prebivalstva.

SE (sponzor) in CLRAE sta na mednarodni konferenci, ki je bila februarja 2000 v Bukarešti, ustanovila Jugovzhodni forum o decentralizaciji, demokraciji in stabilnosti (South Eastern Forum »Decentralisation, Democracy and Stability«). Forum naj bi bil podlaga za dejavnosti v okviru Pakta stabilnosti na področju lokalne samouprave in čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti. Na ustanovnem sestanku je bil sprejet tudi akcijski načrt z nalogami vključenih partnerjev. SE naj bi usklajeval dejavnosti za uveljavljanje učinkovitega sodelovanja v okviru sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti v jugovzhodni Evropi.

CLRAE v okviru Pakta stabilnosti daje pobude za partnerstvo in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, za sodelovanje mest s podobnimi problemi, za ustanavljanje agencij za lokalno demokracijo v državah jugovzhodne Evrope, organizira usposabljanje lokalno izvoljenih predstavnikov in osebja v lokalnih upravah idr.

Ugotovili in ustanovili naj bi se mehanizmi, ki bodo omogočili državljanom udeležbo v političnem življenju na lokalni in regionalni ravni, da bi vplivali na sprejemanje odločitev in razmere, v katerih živijo. Ustanovili naj bi nevladne organizacije kot pomemben element za nastanek demokratične politične kulture.

Pravtako naj bi spodbujali dialog med ženskami za uveljavljanje stabilnosti, človekovih pravic in miru v jugovzhodni Evropi in jih spodbujali, da bi postale aktivne udeleženke v javnem življenju. Druge ciljne skupine pa naj bi se oblikovale med mladimi ljudmi, za napredek in spodbujanje njihove udeležbe v javnem življenju na lokalni in regionalni ravni, neposredno ali z ustanovitvijo mladinskih svetov.¹¹¹

7.2 Zastopanje slovenske lokalne samouprave v SE

Slovenijo je kmalu po osamosvojitvi SE povabil k sodelovanju tudi na področju lokalne samouprave. Tako so njeni predstavniki s statusom opazovalcev že februarja 1992 sodelovali na prvi mednarodni konferenci o uresničevanju MELLs, ki jo je SE organiziral v Barceloni.

¹¹¹ Prav tam, str. 23.

Februarja 1993 je v okviru programa LODE (Local democracy) SE Slovenijo obiskala skupina strokovnjakov za lokalno in regionalno samoupravo iz nekaterih držav članic SE. S slovenskimi strokovnjaki so obravnavali teze za ZLS in prispevali vrsto predlogov za njihovo dopolnitev.

Po sprejemu RS v članstvo SE (1994) so njeni predstavniki, pričeli redno sodelovati v delu Vodilnega odbora SE za lokalno in regionalno samoupravo (CDLR) ter njegovih pododborov in delovnih skupin za čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, lokalne finance, položaj funkcionarjev in zaposlenih v lokalnih upravah, lokalne finance, udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju ter v pripravi dokumentov in gradiv, ki jih je SE sprejemal na področju lokalne in regionalne samouprave oziroma demokracije.

Predstavniki lokalnih skupnosti RS pa sodelujejo v delu zbornice regij in zbornice lokalnih oblasti CLRAE, ki je najpomembnejši glasnik lokalne in regionalne demokracije v SE in Evropi.

Tako kot druge države članice SE, je tudi Slovenija pripravila uradni dokument o strukturi in dejavnosti njene lokalne samouprave, ki ga je CDLR potrdil leta 1997. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo (zdaj za lokalno samoupravo in regionalno politiko) redno obvešča generalnega sekretarja SE o zakonskih spremembah in predvidenih aktivnostih na področju lokalne samouprave.

Slovenija je že pri pripravi nove ustave v letu 1991 upoštevala najpomembnejši pravni instrument SE na področju lokalne samouprave – MELLIS, jo podpisala leta 1994 in ratificirala, brez pridržkov, leta 1996. Po zakonu o ratifikaciji ELLIS je listina v RS začela veljati 31. marca 1997.

V letu 1998 je bila na pobudo službe podpisana tudi Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti oz. oblasti (Madrid 1980) z dvema dodatnima protokoloma, ratificirana pa leta 2003. Slovenija se je udeležila tudi vseh mednarodnih konferenc evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki jih je SE organiziral od 1994. leta dalje.

7.3 Evropska listina lokalne samouprave

SE je od vseh drugih evropskih institucij največ storil za razvoj lokalne samouprave v Evropi. Celovitejšo podobo delovanja SE na področju lokalne demokracije dobimo, če sem štejemo tudi dejavnosti Parlamentarne skupščine SE in CLRAE, ki prav tako vodita dejavnosti o mnogih zadevah, ki se nanašajo na lokalno demokracijo. Dejavnosti SE se osredotočajo na:

- spodbujanje lokalne in regionalne samouprave;
- analiziranje upravnih in pravnih organov in služb ter finančno poslovanje lokalnih in regionalnih skupnosti;
- uveljavljanje demokratičnega državljanstva;
- pospeševanje čezmejnega sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi;
- spodbujanje regionalne kulturne raznolikosti.

Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je MELLs.¹¹² Listina je poudarila, da je lokalna samouprava bistvena za demokracijo ter je model za zakonodajno preoblikovanje v novih demokracijah. Omeniti pa je treba še te dokumente:

- *Evropska konvencija o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni* (1992) uveljavlja načelo postopnega dodeljevanja državljskih in političnih pravic tujcem, kar vključuje tudi pravico do glasovanja in volilno pravico;
- *Evropska listina za regionalne in manjšinske jezike* (1992) je usmerjena v ohranjanje regionalnih in manjšinskih jezikov kot zelo pomembne sestavine evropske kulturne dediščine ter razširja uporabo teh jezikov v pravosodju, šolah in javnosti, v kulturnem, gospodarskem in družbenem življenju in v medijih;
- *Evropska mestna listina* (1992) opredeljuje pravice državljanov v evropskih mestih. Je praktični vodnik za dobro upravljanje mest in obravnava vprašanja stanovanj, arhitekturne ureditve mesta, prevoza, energije, športa in sprostitve, onesnaževanja in varnosti na cestah;
- *Listina o sodelovanju mladih v življenju občine in regije* (1992) določa smernice za spodbujanje mladih, da sodelujejo pri odločitvah, ki jih zadevajo, in da so dejavni glede družbenih sprememb, ki se dogajajo v njihovi soseščini, občini in regiji;
- *Evropska konvencija o varstvu krajine* (2000) postavlja zahteve, da morajo organi javne oblasti na lokalni, regionalni in mednarodni ravni sprejeti usmeritve in ukrepe za varstvo, upravljanje in načrtovanje krajin po vsej Evropi.¹¹³

• nastanek listine

Listina črpa svoj izvor v samih začetkih graditve nove Evrope. Zamisel se je porodila zunaj SE. 18. oktobra 1953 so trije stanovi (plemstvo, duhovščina, meščanstvo) evropskih občin, zbrani v Versaillesu, sprejeli Evropsko listino o občinskih svoboščinah.¹¹⁴ MELLs je samo vrh v nizu pobud in dolgoletnih posvetovanj znotraj SE. Varstvo in krepitev lokalne avtonomije v Evropi s pomočjo dokumenta, ki razlaga načela, ki jih priznavajo vse demokratične države Evrope, je dolgoletna ambicija v krogu lokalnih oblasti. SE je bil kot varuh človekovih pravic in branitelj načel demokratičnega vladanja razumljiv okvir, znotraj katerega je bila pripravljena in sprejeta listina.

Zamisel o mednarodni listini za zaščito lokalnih svoboščin pa se je lahko razvila šele tedaj, ko je bila sprejeta zamisel o institucionaliziranem zastopstvu lokalnih skupnosti znotraj SE.

SE je že od leta 1957 kazal svoje spoštovanje pomena lokalnih oblasti z ustanovitvijo predstavniskega telesa zanje na evropski ravni – Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.¹¹⁵ Že na prvem zasedanju 14. januarja 1957 je konferenca sprejela Mnenje št. 6 o obrambi in razvoju lokalne samouprave. Ena glavnih določb tega mnenja določa, da morajo biti občinske in pokrajinske svoboščine opredeljene z ustavo in zajamčene s pravico do priziva pred neodvisnim sodstvom. 29. aprila 1960 je Posvetovalna skupščina naročila svojemu pravnemu odboru, naj pripravi bodisi novo konvencijo, bodisi nov protokol k obstoječi Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki naj zagotovi obrambo in razvoj lokalne samouprave. Odbor ministrov je zavrnil predlog, da bi se načela o lokalni samoupravi vključila v protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Konferenca je tedaj

¹¹² Pripravljen pa je tudi osnutek Svetovne listine lokalne samouprave, ki naj bi jo sprejela OZN in v bistvu razširja načela MELLs na ves svet.

¹¹³ Svet Evrope – 800 milijonov Evropejcev, str. 23, 24.

¹¹⁴ Konferenca o Evropski listini lokalne samouprave: Uporaba listine s strani sodišč, Uvodno poročilo: “Nadzor uporabe listine, ki ga opravlja Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope”, Barcelona, 24 - 26. aprila 1997, str. 3.

¹¹⁵ Prim. European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Treaties and reports, Council of Europe, 1986. 14. januarja 1994 se je Stalna konferenca preoblikovala v Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE).

opozorila, da ta konvencija ne obravnava abstraktnega človeka, ampak človeka, ki živi v družbi, ki je demokratična in sestavljena iz različnih naravnih skupnosti, in katerega obstoj in spoštovanje sta bistvena za pravo demokracijo. Kljub poskusom prikazati vez med obema kategorijama svoboščin in lokalnih svoboščin se je treba zavedati logične razlike med človekovimi pravicami in lokalnimi svoboščinami. Prve so neločljivo povezane z določeno koncepcijo človekove osebnosti, ki se ji ontološko pripisujejo. Glede tega ni večjega neskladja v mnenjih, vsaj med evropskimi kulturami ne. Podobno je mnenje tudi glede lokalnih svoboščin, le da temelji na določeni koncepciji organizacije stanov. “Če stanovi lahko dopustijo – to je starodavni krik Antigone – da zakoni narave prevladajo nad zakoni mesta, pa precej težje tvegajo, da se jim ugovarja glede same organizacije njihove strukture in v določenih ozirih tudi glede njihovega obstoja samega”.

Po zavrnitvi Odbora ministrov je Stalna konferenca priporočila, naj se izdela “poseben in neodvisen pravni dokument”.¹¹⁶ Stalna konferenca lokalnih oblasti je oktobra 1968 sprejela načelno deklaracijo o lokalni avtonomiji, ki jo je podprla Posvetovalna skupščina 1970 in jo kot skupno pobudo dveh teles prenesla Odboru ministrov. Predlagana izjava zaradi preveč splošne narave ni bila podlaga za kakšno odločnejšo dejavnost. Stalna konferenca se je od leta 1975 dalje imenovala Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.

Nova pobuda CLRAE 1981¹¹⁷ je temeljila na bolj prožnem pristopu.¹¹⁸ Upoštevan je bil tudi vidik, da zgolj nezavezujoča izjava načel ne vodi k varovanju pomena lokalne avtonomije ali k preprečevanju nevarnosti, ki jim je izpostavljena. Boljše je, da so vlade povabljene, da sodelujejo pri zavezujočih obveznostih. Nujna pa je prožnost pri upoštevanju razlik med notranjimi ustavnimi ureditvami in njihovimi upravnimi tradicijami, njihova vgraditev in omogočanje izbire vladam, da izberejo določbe, ki jih bodo zavezovale. Logičen rezultat takega pristopa je bila predložitev Odboru ministrov osnutka MELLs s prošnjo, da bi bila sprejeta kot dokument s statusom konvencije. Odbor ministrov je odločil, da prepusti predlog CLRAE in Vodilnemu odboru za regionalne in občinske zadeve (CDMR), skupaj s sklepi 5. Konference ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki je bila oktobra 1982 v Luganu.

Tam so namreč ugotovili, da je osnutek listine pomembna stopnica k opredeljevanju načel lokalne avtonomije, da imajo nekateri ministri pridržke, da bi bila listina v obliki zavezujoče konvencije in še glede nekaterih vidikov njene vsebine ter se zavzeli za to, da zaprosijo Odbor ministrov, da dà navodila CDRM v sodelovanju s CLRAE, da pripravita nujne spremembe osnutka listine v skladu s komentarji glede njene oblike in vsebine, ki so bili dani na konferenci, tako da bi jo lahko sprejeli na naslednji ministrski konferenci. CDRM je popravil osnutek listine, ki je bila nato predložena 6. konferenci ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki je bila novembra 1984 v Rimu. Ta konferenca se je večinsko zavzela za to, da ima listina status konvencije.

- **cilji in vsebina listine**

V skladu z mnenji Posvetovalne skupščine in rimske konference je Odbor ministrov sprejel MELLs v obliki konvencije junija 1985. Ker je pobudo zanjo dala CLRAE, je bilo odločeno,

¹¹⁶ Priporočilo 165 (1961), ki je bilo sprejeto na zasedanju od 21. do 28. septembra 1961.

¹¹⁷ Resolucija št. 126 (1981) z dne 29. oktobra.

¹¹⁸ Prav tam, str. 5.

da bo konvencija na voljo za podpis 15. oktobra 1985 ob 20. plenarni seji CLRAE.¹¹⁹ MELLs je začela veljati 1. septembra 1988.

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 listini¹²⁰ je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Lokalna samouprava pa 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. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Sveti ali skupščine imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Te določbe na noben način ne omejujejo zborov državljanov, referendumov ali kakšne druge oblike neposredne udeležbe državljanov, ki jo dopušča zakon.¹²¹

V listini je tudi poudarjeno, da obstoj lokalnih skupnosti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom. Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.

MELLs se zavzema za to, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah, in kadar je to možno, v ustavah. 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 MELLs je *zagotoviti skupne evropske standarde* za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave, jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja.

Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti. Stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, je preizkusni kamen prave demokracije. Zaradi tega je listina evropski izraz politične volje, ki na ravni lokalnih in regionalnih skupnosti daje vsebino načelom SE, ki jih je ta od svoje ustanovitve dalje vedno zagovarjal. Seveda to vključuje prepričanje, da bo stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, spoštovana kot preizkusni kamen prave demokracije.

Lokalna samouprava je nenehen boj, tudi v državah, kjer že dolgo obstaja, zato telesa SE stalno opozarjajo na potrebo po ponovni uveljavitvi temeljnih načel listine, še posebej zaradi prisotnih finančnih težav in dejstva, da naloge lokalnih skupnosti vse bolj naraščajo.¹²²

¹¹⁹ Prav tam, str. 6, 7.

¹²⁰ RS jo je podpisala v Strasbourg 11. oktobra 1994, državni zbor pa jo je ratificiral 1. oktobra 1996. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996. Za našo državo je začela veljati 31. marca 1997.

¹²¹ 3. člen.

¹²² Npr. Resolution 3 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1st Session.

Odkar je začela veljati, je listina ustvarila odločilen prispevek k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot. Posebno se je uporabljala kot bistveni napotek za reforme lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope. Nekatera načela, ki jih listina vsebuje, so bila izrecno vključena v ustave teh držav.

- **načelo subsidiarnosti kot temeljno načelo listine**

Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v center družbene organizacije. “Načelo subsidiarnosti je povabilo k ponovnemu razmisleku socialnih razmerij v kontekstu večje avtonomije in išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi obstoječimi oblastmi (lokalne in regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost).”¹²³

Načelo subsidiarnosti je splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom. MELLs je anticipirala določila Maastrichtskega sporazuma, katerega uvod se zavzema za tesno zvezo med ljudmi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo, in to kolikor je mogoče blizu državljanom.¹²⁴ EU meni, da spoštovanje lokalne samouprave, bistveno jedro pristojnosti lokalni oblasti, konstituira avtentično aplikacijo načela subsidiarnosti in da so lokalne oblasti raven politične participacije, ki je najbližja državljanom.¹²⁵ Vendar pa obstaja temeljna razlika v pristopu SE in EU. Slednja mora najti ravnotežje med političnimi cilji zveze in pooblastili držav (in v nekaterih vidikih njihovih konstitutivnih delov kot so nemške Länder), medtem ko ima SE prednostno nalogo širiti ideje lokalne in regionalne samouprave, če je le mogoče brez kakršne koli kolizije v notranji organizaciji njegovih članic.

Zaradi raznolikosti interpretacij, ki se dajejo besedi, bolj njeni filozofski kot pravni naravi, in različnih ter pomanjkljivih poti, po katerih je že bilo vključeno v obstoječe pravne tradicije, je težko zelo natančno opredeliti načelo subsidiarnosti, ki bi bilo primerno za vsakogar. Vsekakor pa je ena od prednosti koncepta, da v primerjavi z bolj formalnopravnimi rešitvami, kot so toge in verjetno izčrpne opredelitve nalog, ki pripadajo centralnim, regionalnim in lokalnim oblastem, omogoča razvoj in se lahko prilagodi razmeram v posameznih državah.

MELLs določa več meril za razdelitev pooblastil med ravni oblasti. To so: narava zadeve, njena širina (ideja velikosti), učinkovitost in gospodarnost. Pri tem pa je listina naklonjena decentraliziranemu menedžmentu, ki ga je lažje prilagoditi realnim potrebam državljanov in ga ti tudi lažje nadzorujejo. Listina tudi jasneje kot drugi dokumenti opredeljuje drugi vidik načela subsidiarnosti, da ima višja oblast dolžnost pomagati nižji, da opravi svoje naloge. Ideja, da se najnižji ravni poveri vse, kar ne bi bilo bolj učinkovito uresničevano na ravni, ki je takoj nad njo, mora biti soočena z drugimi načeli, preden naj bi bila sprejeta. Gre za štiri načela, ki se vedno prekrivajo:

- solidarnost;
- enotnost delovanja;
- učinkovitost;
- enotnost uporabe.

¹²³ Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994, str. 11.

¹²⁴ Prav tam, str. 13.

¹²⁵ Draft report (No. PE 204-739) of 20 April 1993 on local authorities in the political and institutional construction of European Union: the principle of subsidiarity and the Committee of the Regions.

- **dvajsetletnica listine**

Ob 20-letnici MELLs je bila ugotovljena potreba po njenih dopolnitvah in izpiljenju posameznih materialnih določb. Gre za vprašanja, kot so lokalne finance, avtonomna pravila lokalnih oblasti, monitoring lokalnih oblasti (možnost kazni za lokalne izvoljene predstavnike), napake pri pristojnostih (tj. prenos pristojnosti, kjer so lokalne oblasti »padle« pri njihovem izvrševanju, na centralne in regionalne oblasti), občinska lastnina, področja sporazumov in pogodb med lokalnimi in centralnimi/regionalnimi oblastmi, odprava morebitnih neskladij med angleško in francosko verzijo listine. Skupina neodvisnih ekspertov za MELLs pa se ne bo ukvarjala s posebno diskusijo o obveznostih lokalnih oblasti do državljanov, ker je to stvar nacionalnih zakonodaj in mednarodnih dokumentov o razmerjih med državljani in javnimi oblastmi.

Metode, ki bi bile lahko uporabljene za dopolnjevanje listine so:

- noveliranje listine – je bilo odklonjeno, ker bi revizija bila preveč zapletena s političnega vidika;
- dodatni protokoli – bolj zanimiv predlog, vendar bi morali biti konsistentni z listino;
- politični tekst o lokalni in regionalni samoupravi, v katerem bi razvili in precizirali določeno število konceptov. Takšen dokument bi bil bolj fleksibilen in ne bi bil v obliki konvencije.

Besedilo MELLs je na nekaterih mestih nejasno oz. neprecizno in je zato manj pomembno in uporabno v politikah držav do občin. Npr. določba drugega odstavka 3. člena, ki omenja možnost, da imajo izvoljeni sveti ali skupščine izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Nekatero nejasno določbo imajo za posledico majhno zavezujočo moč. Vzrok zanje ni nemarnost ali slaba sreča pri njihovem sestavljanju, temveč bolj v tem, da so avtorji MELLs tako želeli, v duhu kompromisa, ali zato, ker ni bilo politične volje, da bi šli dlje. V teh primerih pobude za spremembe MELLs ne morejo biti prvenstveno v tem, kako napraviti besedilo bolj precizno. Bolj resnični cilj je ne iti preko obsega, ki ga sprejemajo sedanje članice SE.¹²⁶

Odgovornost izvršilnega organa občinskemu svetu (člen 3/2 MELLs) je življenski element domače demokratične organizacije lokalne oblasti.¹²⁷ Neposredne volitve izvršilnega organa postajajo vse bolj razširjena oblika.¹²⁸ Takšne reforme verjetno pomenijo primer demokratičnega napredka. Toda obstoj znotraj lokalne skupnosti dveh polov, ki načeloma uživata identično raven demokratične legitimnosti, lahko ogrozi temeljno načelo o prevladi predstavniške skupščine v skladu s členom 3/2 MELLs in povzroča blokado znotraj občinskega aparata. Zato je ustrezno napovedati uvedbo sistema, ki bi minimaliziral takšen rizik, npr. z zagotovitvijo možnosti, da občinski svet dà na referendum predlog za razrešitev izvršilnega organa (župana), ali z uvedbo sistema, ki bi dal svetu pravico, da o tem odloča pod določenimi okoliščinami.¹²⁹

¹²⁶ Prav tam, str. 4.

¹²⁷ Rec. 113/2002.

¹²⁸ Rec. 151/2004.

¹²⁹ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 6.

Treba je preudariti krepitev načel subsidiarnosti in proporcionalnosti (členi 4, 9 in drugi), med drugim z uvedbo pravil, ki naj določijo poti in načine za vključitev lokalnih oblasti v odločitve centralnih oblasti, ki jih zadevajo. Države imajo obveznost, da se posvetujejo z lokalnimi in regionalnimi oblastmi na primeren način in v pravem času glede vsakega predloga, ki bi lahko bistveno prizadel njihove finančne vire. Države je tudi treba obvezati, da ustanovijo skupne odbore centralnih in lokalnih oblasti, ki bi vrednotili ravnovesje med viri in obveznostmi lokalnih oblasti.¹³⁰

V skladu s sedanjimi trendi komunitarnega prava, gospodarske sfere in upravnih znanosti, naj bi izbrali oblike organizacije, ki so nove ali izvirajo iz zasebnega prava, z namenom, da bi zagotovili učinkovite javne službe. Razmisliti je treba o priznanju pravice lokalnih skupnosti, da izberejo način, na katerega bodo oskrbovale prebivalce z javnimi storitvami. MELLs (člen 6/1) zagotavlja pravico lokalnih oblasti, da vzpostavijo svoje lastne upravne strukture glede na lokalne potrebe, in v tem okviru svobodo glede organizacije.¹³¹

V ustavi ali v zakonodaji je treba uvesti obveznost držav, da štejejo za sveto načelo hkratnega financiranja in zagotoviti, da ekvivalentno financiranje spremlja vsak nov prenos obveznosti države na lokalne oblasti.¹³² Krepitev pravice lokalnih oblasti do lastnih sredstev (člen 9/3 MELLs) se v praksi pogosto ignorira. Uvesti bi morali obveznost držav, da zagotovijo, da bistveni del virov lokalnih oblasti izhaja iz njihovih lastnih davkov in taks. Po priporočilu Odbora ministrov 2005 (1) naj bi lokalne oblasti imele zadostna lastna sredstva za financiranje pomembnega dela stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svojih nalog.

Pravica lokalnih skupnosti do lastne občinske lastnine mora biti spoštovana kot bistveni del lokalne samouprave (členi 3 in 9 ter preambula MELLs). Zato bi morali v ustavi ali domači zakonodaji zagotoviti to pravico, vključno s pravico lokalnih oblasti do pravične kompenzacije v primeru razlastitve občinske lastnine.¹³³

Države naj bi pospeševale sodelovanje lokalnih skupnosti med seboj in na enakopravni podlagi, in kjer je to mogoče z regionalnimi oblastmi, ter kadar lokalne oblasti menijo, da to zahtevajo interesi njihovih prebivalcev (člen 10/1 MELLs).

To vključuje tudi pravico lokalnih oblasti, da prenesejo lastnino in upravljanje nekaterih občinskih sredstev na združenja, povsem pregledno in pod demokratično kontrolo.

Preudariti je treba tudi državno priznanje združenj, ki predstavljajo lokalne in regionalne oblasti, z vidika njihove pravice, da sodelujejo pri posvetovanjih, pogajanjih in v procesih sodelovanja (člen 10/2 MELLs).

Vse predloge za reforme ali jasnejše opredelitve MELLs lahko razvrstimo na predloge, ki se nanašajo na:

- naloge in neodvisnost lokalnih oblasti v standardnem okviru;
- institucionalno organizacijo lokalnih oblasti;
- občinske finance in lastnino;
- razmerja med centralnimi in lokalnimi oblastmi;

¹³⁰ Rec. 79/2000.

¹³¹ Rec. 20/1996.

¹³² Rec. 79/2000.

¹³³ Rec. 132/2003.

- na pravno varstvo lokalne samouprave in vključitev MELLs v domačo zakonodajo držav članic SE.¹³⁴

Obstajajo tri glavne oblike za vnašanje planiranih prečiščenj in reform v pravno realnost. Določeni predlogi bi bili lahko vključeni v dodatne ali amandmajske protokole, za druge predloge in reforme pa bi veljalo, da so manj zavezujoči. Najbolj radikalna opcija pa bi bilo amandmiranje besedila MELLs, kar iz političnih razlogov ni realna rešitev. Eden ali več dodatnih protokolov ali amandmajski protokoli ne bi bili nič novega, saj ima npr. Evropska konvencija o človekovih pravicah kar 15 protokolov.¹³⁵ Protokol formula bi bilo besedilo, ki bi uživalo isti pravni status kot sama listina. Ratifikacija enega ali več protokolov bi bil proces, ki trajal več let, ne da bi vplival na pravni položaj, ki je bil že dosežen s samo MELLs.

Tretja možnost bi bil pojasnjevalno poročilo k listini, ki bi bilo predloženo CLRAE v oceno, ta pa bi ga lahko posredoval Odboru ministrov SE. Vendar pa ta oblika ne more zavezovati držav članic SE. Ker pa bi bilo to poročilo narejeno na podlagi že sprejetih splošnih priporočil in priporočil posameznim državam, bi vsebovalo razlago in posodobitev MELLs. Politične oblasti, strokovnjaki SE, vlade in lokalne oblasti bi ga lahko uporabile za njihovo bolj učinkovitejše definiranje in napredovanje vrednot lokalne samouprave.

Drugi, paralelni proces pa je priprava globalnejšega političnega instrumenta »Evropski kodeks subsidiarnosti in ter lokalna in regionalna samouprava«¹³⁶, ki bo razlaganje in povzemanje številnih življenjskih elementov obstoječega besedila v luči današnjih možnosti in izzivov. Tak dokument pa s strogo pravnega vidika ne bo imel vpliva na pravo, ki je bilo ustvarjeno s samo MELLs in vse ostale dodane »avtoritativne« razlage.¹³⁷

¹³⁴ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 9, 10.

¹³⁵ Prav tam, str. 10.

¹³⁶ Resolution 189 (2004) § 14 a).

¹³⁷ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 11.

7.4 Slovenija in Evropska listina lokalne samouprave

Ratifikacija¹³⁸ MELLs zahteva primerjavo ustave in zakonodaje RS, ki ureja to področje, z listino. Treba je bilo pripraviti spremembe in dopolnitve že sprejetih zakonskih predpisov ter zagotoviti upoštevanje listine pri nadaljnjem razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in še zlasti pri dopolnjevanju sistema financiranja občin.

MELLs je bila v določeni meri upoštevana pri pripravi naših ustavnih in zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave - ustavno zajamčena pravica do lokalne samouprave, demokratično izvoljeni organi lokalnih skupnosti, oblike neposredne udeležbe prebivalcev v lokalnem javnem življenju, avtonomno vzpostavljanje občinske uprave idr.

Zakon o ratifikaciji MELLs je Državni zbor RS sprejel na seji dne 1. oktobra 1996. Za ratifikacijo so govorili notranji in zunanji razlogi. Čeprav je bila listina eden od dokumentov za pripravo Ustave RS in ZLS, je po njeni ratifikaciji mogoč ponovni kritični pregled vse sprejete zakonodaje, ki se nanaša na lokalno samoupravo.

Nastajajoča področna zakonodaja mora upoštevati vse določbe MELLs - zlasti gre za delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (načelo subsidiarnosti) ter lokalne finance (načelo finančne avtonomije oziroma finančne suverenosti ter zadostnosti finančnih virov za naloge lokalnih skupnosti). Zakon o ratifikaciji predvideva prevzem vseh obveznosti, ki izhajajo iz listine. O tem je RS obvestila generalnega sekretarja SE ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji.¹³⁹

Z ratifikacijo MELLs so temeljna vprašanja lokalne demokracije, ki morajo biti rešena v skladu z listino, ta:

- *pravni temelj lokalne samouprave*: priznanje lokalne samouprave v domačem pravu (ustava, zakonodaja);
- *področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave*: metode in merila za razdelitev pristojnosti (obseg pristojnosti, subsidiarnost); zmožnost lokalnih skupnosti, da upravljajo bistveni del javnih zadev prek svojih svetov, ki jih sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, in njihovih izvršilnih organov ter notranje upravne strukture z njihovim lastnim osebjem;
- *jamstvo avtonomije*: status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih skupnosti, omejitve nadzora lokalnih skupnosti, sodna sredstva (dostop, možnosti);
- *ustrezni finančni viri*: lastni viri in lastnina; pravica pobirati lokalne davke; sistem finančne izravnave; sistem dotacij; dostop do trga kapitala; upravljanje virov;
- *pravica združevanja in načelo posvetovanja*: sodelovanje lokalnih skupnosti (čezmejno sodelovanje); postopki posvetovanj;
- *uresničevanje političnih pravic*: volilna pravica in demokratični volilni proces; svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščenosti in participacije na lokalni ravni; kjer so v veljavi, lokalni referendumi in druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; udeležba tujcev v javnem življenju na lokalni ravni;
- *demokracija na vmesnih ravneh*: kjer so uvedene, delovanje vmesnih skupnosti, kot so regije, glede prej navedenih zadev in glede na 13. člen MELLs.

¹³⁸ Državni zbor je 1. oktobra 1996 sprejel zakon o ratifikaciji MELLs. MELLs ima status mednarodne pogodbe, njena ratifikacija pomeni, da je postala sestavni del pravnega reda RS in ima višjo veljavo od zakonov.

¹³⁹ Tretji odstavek 12. člena. Stalna predstavница RS pri Svetu Evrope Magdalena Tovornik je to storila v mesecu novembru 1996.

13. člen MELLIS določa, da se načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje listina, nanašajo na vse vrste lokalnih skupnosti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih skupnosti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. Slovenija regij institucionalno še nima, je pa o načrtu svoje regionalizacije uradno obvestila SE.¹⁴⁰

- **uveljavitev načela subsidiarnosti**

Listina se že v uvodu zavzema za demokratično konstituirane lokalne skupnosti, ki morajo uživati široko raztezajočo se avtonomijo. Zakonska pravica urejati in upravljati določene javne zadeve je povezana z učinkovitostjo. Pri tem višje ravni oblasti ne morejo omejevati lokalnih skupnosti. Listina ni mogla natančno opredeliti, katere zadeve bodo urejale in upravljale lokalne skupnosti. Tradicije držav članic glede zadev, ki pripadajo lokalnim skupnostim, so zelo različne. V realnosti ima največ zadev oboje, lokalne in nacionalne povezave, in odgovornost zanje se lahko razlikujejo med državami in v času in je celo lahko razdeljena med različne ravni oblasti.¹⁴¹ Namen listine je, naj imajo lokalne skupnosti široko lestvico odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Listina samo določa splošna načela, na katerih temeljijo odgovornosti lokalnih skupnosti in narava njihovih pooblastil.

Ker je narava odgovornosti lokalnih skupnosti temeljna za realnost lokalne samouprave, ne morejo njene naloge biti prepuščene naključju, temveč ustrezno opredeljene v zakonodaji. Normalno so te naloge določene z ustavo ali z zakonom. Poleg teh pa lahko lokalne skupnosti glede na svoje potrebe določijo tudi druge naloge. Tu je pomembno, da si lokalne skupnosti kot politične entitete prizadevajo za splošno blaginjo svojih prebivalcev in imajo pravico uresničevati njihove pobude glede teh zadev. Splošna pravila ravnanja lokalnih skupnosti v takih primerih so lahko določena z zakonom. Listina postavlja splošno pravilo, da mora biti uresničevanje javnih zadev decentralizirano.¹⁴² Dokler velikost ali narava zadeve nista taki, da zahtevata obravnavo znotraj večjega ozemlja ali presegata potrebno učinkovitost ali gospodarnost, morata biti poverjeni najnižji lokalni ravni oblasti. Da se odgovornosti lokalnih skupnosti ne bi prekrivale, morajo biti njihova pooblastila polna in izključna. Na določenih področjih pa je potrebna komplementarna dejavnost različnih ravni oblasti. V teh primerih je pomembno, da je intervencija centralnih ali regionalnih oblasti usklajena z jasnimi zakonskimi predpisi.

- **zagotovitev zadostnih finančnih virov in finančne avtonomije lokalnih skupnosti**

Zakonsko pooblastilo, da opravljajo določene naloge, je brez pomena, če so lokalne skupnosti brez finančnih virov za njihovo uresničevanje. MELLIS terja,¹⁴³ da morajo lokalne skupnosti imeti svobodo določati prednost porabe. Velja naj načelo o ustreznem razmerju med finančnimi viri, ki so na razpolago lokalnim skupnostim, in zadevami, ki jih uresničujejo. To razmerje mora biti še posebej močno pri nalogah, ki so jim bile posebej poverjene.

¹⁴⁰ Glede oblikovanja regij v RS je bil SE že večkrat obveščten, da se pripravlja njihovo oblikovanje. Na zasedanju CLRAE 5. junija 1997 v Strasbourgu, kjer je bil sprejet osnutek ELRS, je v uvodnem poročilu g. Chenard (Francija) poudaril, da bi bilo smotno pospešiti priprave na regionalno organiziranost v Sloveniji.

¹⁴¹ Explanatory report, str. 11.

¹⁴² Pri decentralizaciji gre za prenos nalog od centralnih državnih organov na ožje - praviloma - samoupravne teritorialne skupnosti. Dekoncentracija pa je upravno organizacijski ukrep, s katerim se prenese pravica odločanja od centralnih državnih organov na njihove območne organizacijske enote - teritorialne izpostave - ki se organizirajo zunaj centra države, tam, kjer se zadeve zaradi odnosov s strankami najlažje opravljajo. Prim. Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, str. 876, 877.

¹⁴³ 9. člen.

Osnovna dolžnost lokalnih izvoljenih predstavnikov je, da politično odločajo tako, da tehtajo koristi zagotovljenih storitev in stroške lokalnih davkoplačevalcev.

Sprejeto je stališče, da centralne ali regionalne oblasti lahko določijo meje lokalnim skupnostim za obdavčevanje, ne smejo pa preprečiti učinkovitega delovanja procesa lokalne odgovornosti. Kadar se viri prerezporejajo v skladu s posebnimi merili, ki so določeni v zakonodaji, morajo biti lokalne skupnosti seznanjene s tem med pripravo ustrezne zakonodaje. Za lokalne skupnosti je tudi pomembno, da imajo pristop do kreditov za kapitalne naložbe. Listina se zavzema za sodelovanje¹⁴⁴ lokalnih skupnosti na funkcionalni podlagi pri iskanju večje učinkovitosti s skupnimi projekti ali pri uresničevanju zadev, ki presegajo zmogljivosti posamezne oblasti.

Spremembe sistema financiranja občin terja tudi ratifikacija MELLs. 9. člen listine vsebuje *osem načel*, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Ta načela so: *načelo ustreznosti*, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga. *Načelo sorazmernosti* zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon. *Načelo samofinanciranja* zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same. Po *načelu prožnosti* morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Po *načelu izravnave* mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi na področju financiranja lokalnih zadev. *Načelo sodelovanja* zahteva, da so lokalne skupnosti na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri. *Načelo samostojnosti* zahteva, naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov. *Načelo zadolževanja* pa zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

7.5 Osnutek Evropske listine regionalne samouprave¹⁴⁵

MELLs ni natančneje določila posebnosti regionalne samouprave. Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije, ki sta značilnost moderne dobe, narekujejo pripravo posebnega pravnega instrumenta SE tudi za to področje.¹⁴⁶

¹⁴⁴ 10. člen.

¹⁴⁵ V juniju 1993 je Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope organizirala v Ženevi konferenco o temi "Regionalizacija v Evropi: Evalvacija in perspektive". Glede na to konferenco in njeno sklepno izjavo je CLRAE na prvi seji junija 1994 sprejel resolucijo št. 8, v kateri je povabil Zbornico regij, da sestavi Evropsko listino o regionalni avtonomiji v smeri MELLs in v sodelovanju s Parlamentarno skupščino. Leta 1994 je Biro Kongresa ustanovil delovno skupino za pripravo ELRS. Ta je imela vrsto sestankov, ki so jim prisostvovali tudi ugledni pravniki in drugi strokovnjaki za regionalizacijo, s katerimi se je želela delovna skupina posvetovati. Prvi osnutek besedila te listine je bil javno predstavljen v Hannoveru 22. marca 1996. Osnutek listine temelji na prvem poročilu strokovnjakov, zapisnikih sestankov delovne skupine, MELLs, Listini in statutu CLRAE, Listini Evropskega parlamenta o regionalizaciji in drugih dokumentih. Skupina je imela pristop, da pripravi besedilo, ki bi lahko postalo konvencija SE, zraven in v skladu z MELLs. Skupina je tudi upoštevala dele Maastrichtskega sporazuma, ki se nanašajo na subsidiarnost. CLRAE naj bi končno besedilo sprejel na svoji četrti seji 1997 in ga predložil Odboru ministrov SE z željo, da postane nova konvencija SE. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Regions, Third Session, Strasbourg 2-4 July 1996, Report European Charter of Regional Self-Government, str. 2 do 4.

¹⁴⁶ Osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi pravi, da je regija bistveni sestavni del države, eden od temeljev demokratičnega režima, primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti, ponazarja raznovrstnost Evrope in mora spoštovati lokalno (občinsko) avtonomijo.

Temeljna dilema pa je, kako konkreten in pravno zavezujoč naj bo ta dokument in glede vprašanja, ali naj SE sprejme konvencijo (Evropsko listino o regionalni samoupravi) ali zgolj priporočilo.¹⁴⁷ Za konvencijo se zavzema večina držav članic SE, CLRAE, Parlamentarna skupščina SE in Odbor regij pri EU. Prevladuje stališče, da naj bi bil tak dokument načelen in dovolj prožen za uresničevanje regionalizacije v skladu z razmerami v posamezni državi članici SE.¹⁴⁸

CLRAE (zbornica regij) je na tretjem zasedanju v Strasbourgu (2. do 4. julija 1996) sprejel osnutek resolucije o ELRS, ki jo je pripravila posebna delovna skupina. Naložil ji je, da med zasedanjem 1996 in zasedanjem 1997 prouči mnenja Zbornice lokalnih skupnosti, Parlamentarne skupščine, Skupščine evropskih regij in Sveta evropskih občin in regij ter predloži končno besedilo, ki naj bi ga sprejel Odbor ministrov SE.¹⁴⁹

Osnutek listine v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih skupnosti in jo morajo spremljati prav ukrepi, zasnovani tako, da varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov MELLIS.

V besedilu listine je zahtevano, da se načelo regionalne samouprave v čim višji meri prizna v ustavi. Vsebina regionalne samouprave se določi samo z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava. Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih skupnosti v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa, ter so upravno postavljene med državo in lokalnimi skupnostmi, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti zato, da podpirajo regionalni trajnostni razvoj. Regije imajo lastne pristojnosti, poblastila za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi.

Osnutek listine dalje govori o odnosih regij z lokalnimi skupnostmi in z drugimi regijami, tudi čez mejo. Regionalna telesa so skupščina kot predstavniško telo, izvršilno telo, regija ima lastna sredstva, lasten sistem upravljanja, lastna telesa in lastno osebje. Regije se financirajo z lastnimi sredstvi, iz sistema finančne izravnave in z dostopom do trga kapitala.

Države, v katerih trenutno poteka proces regionalizacije, se po osnutku listine lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih, ki jih vsebuje ta listina. Obvežejo se, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir in upravne ter finančne mehanizme, ki jim bodo omogočili, da se bodo glede svojih regionalnih struktur ravnale v skladu s pravicami, opredeljenimi v tej listini, ter z možnimi pridržki, ki jih predvideva listina.

¹⁴⁷ Sicer pa 20 članic (med njimi smo tudi mi) podpira sprejem konvencije – Evropske listine o regionalni samoupravi, 15 članic na čelu z Anglijo in Francijo (Philip Blair je govoril kar o regionalni samoupravi, 15 članic na čelu z Anglijo in Francijo (Philip Blair je govoril kar o »britansko-francoski navezi«) sprejem Priporočila o regionalni samoupravi, 9 članic SE pa je še neopredeljenih. CDLR se je ob tem razdelil na dve skupini, ki naj bi vsaka zase pripravljali osnutek pravnega dokumenta.

¹⁴⁸ Priporočilo je lahko politično še bolj zavezujoče za članice SE, saj se nanaša na vse članice. Konvencija pa je dokument, ki ga bi posamezne članice podpisale in ratificirale ali pa ne. Razen tega bi imela, tako kot Evropska listina o lokalni samoupravi, obvezni in neobvezni del.

¹⁴⁹ CLRAE je na svojem četrtem zasedanju, ki je bilo od 3. do 5. junija 1997 v Strasbourgu določil končni osnutek ELRS in ga predložil Odboru ministrov SE v nadaljnji postopek.

- **dograjevanje listine o regionalni samoupravi**

Po nastanku in sprejemu osnutka statuta ELRS v CLRAE v letu 1997¹⁵⁰ je glavna razprava potekala o pravni naravi oziroma obliki dokumenta o regionalni samoupravi, ki naj bi ga sprejel Odbor ministrov SE. Ves čas obstajata dve nasprotujoči si stališči. Eno se zavzema za obliko listine oziroma konvencije, ki je pravno bolj zavezujoča za države pogodbenice, drugo stališče pa vztraja pri čim bolj splošnem dokumentu (priporočilu), ki bi omogočil spoštovanje razlik v regionalni organiziranosti posamezne države članice SE. Zlasti Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske nasprotuje pripravi konvencije o regionalni samoupravi. Nekateri pa so se zavzemali za to, da bi raje dodali aneks k MELLS, ki bi to najpomembnejšo listino o lokalni samoupravi v Evropi dopolnil z nekaterimi manjkajočimi določbami o regijah. Zdi se, da se stališča zblížujejo v tem smislu, da naj bi sprejeti dokument, v kakršni koli že obliki, omogočal razlike med državami (razlike so predvsem med zveznimi in enotnimi državami) glede regionalne strukture in njenih nalog.

Odbor ministrov SE, ki naj bi dokument sprejel, je, zavedajoč se razlik v stališčih CLRAE in CDLR, slednjemu¹⁵¹ naročil, da išče sprejemljivo rešitev, ki bo pripeljala do pravnega sredstva o regionalni samoupravi, ki bo sprejemljiv za vse članice SE.

V dosedanjih razpravah CDLR je bilo tudi poudarjeno, da noben pravni dokument SE ne bi smel državam članicam zapovedovati, da morajo imeti ali ustanoviti regionalno teritorialno raven. Države članice imajo polno svobodo izbora svojih notranjih struktur. Dokument pa jim seveda lahko predlaga način, kako priti do regij in kakšen naj bo (načelno) njihov položaj. Še naprej pa obstajajo različni modeli regionalne samouprave. Po usklajevanju je CDLR tudi zavzel stališče, da bi takšen dokument lahko vseboval določila o pristojnostih regionalnih skupnosti, regionalnih organih, finančnih sredstvih in kadrih, varstvu regionalne samouprave ter o nadzoru dela organov regionalnih skupnosti.

Dokument naj bi opredelil regionalne skupnosti kot skupnosti, ki so med državo in lokalnimi skupnostmi. Imele naj bi lastne in prenesene pristojnosti. Prve naj bi jim bile priznane ali določene z ustavo, zakoni in statutom regije. Opravljale naj bi jih na svojem ozemlju, pooblastila pa naj bi jim omogočala sprejemanje in uresničevanje politike, ki bi bila značilna za vsako regijo. Prenesene pristojnosti pa so tiste, ki bi jih na regionalne skupnosti prenesle druge ravni oblasti. Te pristojnosti bi morale biti jasno določene. Pragtiko bi regionalnim skupnostim morala biti, zaradi učinkovitosti in želja prebivalcev, dana pravica do prilagajanja uresničevanja teh pristojnosti regionalnim razmeram in njihovi organizacijski strukturi.

Med regionalnimi in lokalnimi skupnostmi velja načelo subsidiarnosti, ki varuje lokalne skupnosti. Regionalne skupnosti naj bi opravljale naloge, ki jih ne zmorejo lokalne skupnosti oziroma jih je mogoče učinkoviteje in racionalneje opravljati na regionalni ravni.

Regionalnim skupnostim naj bi bilo tudi omogočeno sodelovati pri sprejemanju odločitev na državni ravni, kadar te prizadevajo obseg regionalne samouprave, tudi kadar se država o teh zadevah pogaja na mednarodni ravni. Države same določijo primerne oblike sodelovanja regionalnih skupnosti – na primer s primerno zastopanostjo regij v zakonodajnih in državnih upravnih organih, v državnih delegacijah, pri metodah in oblikah posvetovanj države z njimi itd.

¹⁵⁰ CLRAE je svoje pozitivno mnenje v obliki priporočila (Recommendation 34 (1997)) sprejel na svojem četrtem zasedanju, junija 1997, v istem letu pa tudi Parlamentarna skupščina SE (Recommendation 1349 (1997)).

¹⁵¹ Na svojem 623. zasedanju, dokument št. CM/696/170398.

Regijam mora biti dana tudi pravica, da so zastopane v ustreznih mednarodnih in evropskih organizacijah, ki predstavljajo njihove interese. Imeti pa morajo tudi pravico do čezmejnega sodelovanja.

Regije naj bi imele v skladu z ustavo in zakoni svoje statute, ni pa nujno, da so njihove pristojnosti zapisane v ustavi.

Regije naj bi imele demokratično izvoljena predstavniška telesa in oblike neposredne udeležbe državljanov pri odločanju na regionalni ravni. Volitve predstavniškega telesa so lahko neposredne ali pa jih volijo lokalne oblasti v regiji. Predstavniško telo lahko ima svoj izvršilni organ.

Regije naj bi imele tudi svoje premoženje in upravo, ki jo svobodno organizirajo. Delovne razmere osebja regionalnih skupnosti naj bi bili take, kot jih zahteva MELLs.¹⁵²

Sistem financiranja bi moral biti tak, da bi regijam zagotavljal prihodke, ki bi ustrezali njihovim nalogam. Pri tem naj bi regije pravilno svobodno odločale o razpolaganju s temi sredstvi. Zagotovljeno naj bi bilo tudi načelo solidarnosti z uvedbo izravnalnega mehanizma, ki naj prispeva k harmoniziranju življenjskega standarda prebivalcev različnih regij.

Meja regionalnih skupnosti naj ne bi spreminjali brez posvetovanja s prebivalci v regiji. Regije naj bi imele tudi pravico do sodnega varstva svojega položaja.

Nadzor nad delom organov regionalnih skupnosti pa naj bi bil v mejah njegove skladnosti z ustavo in standardi, ki jih določajo zakoni. Le pri prenesenih pristojnostih bi nadzor zajemal tudi primernost opravljenega dela. Razrešitev ali odstavitev regionalnih organov naj bi bila dovoljena v zares izjemnih primerih in v sodnem postopku.

7.6 Konferenci v Helsinkih in Budimpešti

Junija 2002 je *Helsinška konferenca* odobrila vodilna načela in dala vrsto stališč, povezanih s pomenom in učinkovitostjo regionalne samouprave. Njena Izjava našteva vprašanja, ki so povezana s vsakršnim pravnim instrumentom o regionalni samoupravi, ki bi bil sprejet v članicah SE. Ministri so menili, da bi moral SE pri sprejemanju tega instrumenta upoštevati:

- da temelji na jedru koncepta in načel, ki so bila že pripravljena v CDLR;
- izrecno določiti, da ima vsaka država pravico ustanoviti regionalne oblasti ali pa ne;
- omogočiti državam članicam stopnjo izbire z namenom, da vzamejo v obzir specifične karakteristike njihovega sistema regionalne samouprave;
- zagotoviti harmonični soobstoj z MELLs.

CDLR je maja 2004 odobril *osnutek Konvencije o regionalni samoupravi in osnutek priporočila Odbora ministrov SE o regionalni samoupravi*. Priporočilo bi ustvarilo institucionalno neskladje v evropskem pravu. Ustvarjena bi bila mednarodna pravna hierarhija med lokalnimi in regionalnimi oblastmi na kontinentu.

¹⁵² Drugi odstavek 6. člena.

Možni kompromisi so:

- ratifikacija MELLs (na temelju 13. člana) ali
- ratifikacija Konvencije o regionalni samoupravi ali
- ratifikacija MELLs kar zadeva specifične regije in ratifikacija Konvencije o regionalni samoupravi kar zadeva ostale, na račun njihovega specifičnega statusa, tako bi bilo lahko izključenih iz objema obeh instrumentov ali
- adaptacija določil MELLs: v luči aktualne institucionalne situacije v lokalni in regionalni samoupravi spremenjene Evrope; v instrumentu, katerega narava še ni definirana; proces adaptacije naj bi odgovoril na sedanje diskusije znotraj SE o temi lokalna in regionalna demokracija in naj bi odseval politične, socialne, ekonomske in institucionalne spremembe, ki so zajele lokalne in regionalne oblasti v Evropi v zadnjih dvajsetih letih.

Konferenca evropskih ministrov, odgovornih za lokalno in regionalno samoupravo, ki je bila v Budimpešti 24. in 25. februarja 2005, je obravnavala rezultate dela pri pripravi pravnega instrumenta o regionalni samoupravi po helsinški konferenci. Ministri so zavzeli stališče o regionalni samoupravi, v katerem so poudarili, da je bilo opravljeno pomembno delo CDLR (Vodilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo, ki je pripravil osnutka dveh pravnih dokumentov o regionalni samoupravi – priporočila in konvencije). Hkrati pa so ugotovili, da noben od obeh dokumentov nima potrebne politične podpore za sprejem in zato pozvali CDLR, da nadaljuje s tem delom in pripravi poročilo za konferenco v Valenciji (2007) o razvoju, novostih in vprašanih regionalne samouprave v državah članicah SE.

7.7 Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti

Obmejno in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti uresničuje cilj SE, da se doseže večja enotnost med njegovimi članicami in pospeši sodelovanje med njimi. Ta cilj se uresničuje predvsem s sporazumi lokalnih skupnosti (občin in regij) na upravnem področju. Sodelovanje lokalnih skupnosti poteka na področjih, kot so regionalni, mestni in podeželski razvoj, varstvo okolja, izboljšanje infrastrukture in storitev ter medsebojna pomoč ob nesrečah.

Pretekle izkušnje kažejo, da sodelovanje med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi Evrope tem omogoča boljše izpolnjevanje nalog in prispeva k uveljavljanju in razvoju obmejnih regij.

21. maja 1980 so države članice SE v Madridu podpisale EOK, s katero so se zavezale, da bodo omogočale in spodbujale obmejno sodelovanje med lokalnimi skupnostmi, ki so pod njihovo sodno pristojnostjo, ter si prizadevale za sklenitev ustreznih sporazumov in dogovorov v ta namen. Konvencija, ki ima le dvanajst členov, šteje za obmejno sodelovanje vsak dogovor, s katerim se krepijo in razvijajo sosedski odnosi med lokalnimi skupnostmi, kot tudi vsak sporazum, sklenjen v ta namen.

V konvenciji je poudarjeno, da se obmejno sodelovanje izvaja v okviru pristojnosti lokalnih skupnosti, opredeljenih v notranji zakonodaji. Dogovori in sporazumi lokalnih skupnosti se lahko zgledujejo po vzorčnih in okvirnih sporazumih, statutih in pogodbah, ki so priloženi k tej konvenciji. Države pogodbenice lahko sklepajo tudi meddržavne sporazume, ki med drugim lahko določajo okvir, oblike in omejitve za obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Konvencija je sploh naravnana tako, da se sporazumi in dogovori sklepajo ob polnem spoštovanju določb notranje zakonodaje vsake pogodbenice. Pogodbenica si prizadeva razrešiti pravne, upravne ali tehnične težave, ki lahko zavrejo obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, daje potrebne informacije drugi pogodbenici in seznanja svoje lokalne skupnosti z

možnostmi delovanja, ki jim jih daje ta konvencija. Konvencija se ratificira, sprejme ali odobri in začne veljati za konkretno državo tri mesece po datumu shranitve listin o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi.

Dodatek h konvenciji vsebuje vzorčne meddržavne sporazume o obmejnem sodelovanju na regionalni in lokalni ravni ter okvirne sporazume, pogodbe in statute, ki so lahko podlaga za obmejno sodelovanje med teritorialnimi oblastmi ali skupnostmi. Vzorčni meddržavni sporazumi se nanašajo na spodbujanje obmejnega sodelovanja, regionalno obmejno dogovarjanje, lokalno obmejno dogovarjanje, pogodbeno obmejno sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in organizacije obmejnega sodelovanja med lokalnimi skupnostmi. Okvirni sporazumi, statuti in pogodbe med lokalnimi skupnostmi pa se nanašajo na ustanovitev skupine za svetovanje med lokalnimi skupnostmi, sodelovanje pri vodenju obmejnih lokalnih javnih zadev, ustanovitev obmejnih združenj zasebnega prava, nabave ali storitve med lokalnimi obmejnimi skupnostmi (tipa "zasebnega prava"), nabave ali storitve med lokalnimi obmejnimi skupnostmi (tipa "javnega prava") in ustanovitev organizacij za obmejno medobčinsko sodelovanje.

V SE je bil pripravljen tudi Dodatni protokol k EOK, ki je bil na voljo za podpis 9. novembra 1995. Z njim je konvencija dopolnjena glede na dejanski položaj v Evropi, upoštevanje MELLs in Deklaracije o obmejnemu sodelovanju v Evropi, ki jo je sprejel Odbor ministrov ob 40. obletnici SE. Deklaracija se zavzema za postopno odstranitev vseh upravnih, pravnih, političnih ali socioloških ovir za razvoj obmejnih projektov. V statutu SE (1949) o čezmejnem sodelovanju ni bilo govora.

Z Dodatnim protokolom, ki obsega štirinajst členov, so v bistvu natančneje določene (v operativnem smislu) določbe konvencije o tem, koga zavezuje sporazum o obmejnem sodelovanju, o pravnem statusu organa za obmejno sodelovanje in o nadzoru, ki velja za ukrepe, ki jih sprejmejo lokalne skupnosti ali organ za obmejno sodelovanje.

Protokol št. 2 k EOK pa je zakonita podlaga za sodelovanje med nesosednjimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi. Protokol upošteva, da teritorialne skupnosti ali oblasti za učinkovito uresničevanje svojih nalog vedno bolj sodelujejo ne samo s sosednjimi lokalnimi skupnostmi drugih držav (čezmejno sodelovanje), temveč tudi s tujimi nesosednjimi lokalnimi skupnostmi, s katerimi imajo skupne interese (medteritorialno sodelovanje). Zato Protokol želi dati tudi takemu medteritorialnemu sodelovanju mednarodne zakonite okvire. Medteritorialno sodelovanje po Protokolu 2 (1. člen) pomeni kakršno koli skupno dejavnost, ki je namenjena vzpostavitvi odnosov med lokalnimi skupnostmi dveh ali več pogodbenic, razen razmerij čezmejnega sodelovanja sosednjih skupnosti. Pogodbenice tega protokola uporabljajo za to sodelovanje mutatis mutandis EOK in Dodatni protokol k tej konvenciji.

- **Slovenija in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti**

Odbor ministrov SE je maja 1999 na zasedanju v Budimpešti¹⁵³ določil kot prednostne človekove pravice, demokratično stabilnost, vladavino prava, kulturo in izobraževanje in socialno kohezijo. Med glavnimi cilji je navedel tudi promocijo in razvoj demokratičnih institucij in postopkov na državni, regionalni in lokalni ravni. Lokalne in regionalne skupnosti imajo nepogrešljivo vlogo pri krepitvi demokratične stabilnosti v Evropi.

¹⁵³ Strategic plan for the Organisation, Strasbourg, 11 May 1999.

Še zlasti pa je v zadnjem času izpostavljena krepitev čezmejnega sodelovanja med lokalnimi skupnostmi na področju kulture.¹⁵⁴ Čezmejno sodelovanje na kulturnem področju krepi medsebojno razumevanje in zaupanje med ljudmi, ki živijo na obeh straneh meje, ne glede ali delijo skupni jezik, religijo, kulturno dediščino ali ne. Solidno čezmejno sodelovanje na kulturnem področju spodbuja širše in globlje sodelovanje na drugih področjih, kot so izobraževanje, javne službe, ekonomski razvoj, varstvo okolja, regionalno načrtovanje, medsebojna pomoč ob nesrečah idr. Čezmejno sodelovanje na kulturnem področju obsega izobraževanje (vključno jezike), kulturno dejavnost, umetniško ustvarjanje, mladino in šport, kulturno dediščino in medije. Cilj čezmejnega sodelovanja na teh področjih zbližuje ljudi in zagotavlja prebivalstvu na obeh straneh meje enake koristi tega sodelovanja. Kulturne institucije, ki naj gojijo to sodelovanje, so muzeji, gledališča, šole, mediji itd. Ko lokalne skupnosti določajo kulturno politiko, morajo upoštevati tudi njeno čezmejno razsežnost ter spodbujati in mobilizirati svoje kulturne institucije za povezovanje z njihovimi partnerji čez mejo.

Ustvarjanje tolerantne in perspektivne Evrope ni odvisno samo od sodelovanja med državami, marveč zahteva prav tako čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti - brez poseganja v ustavno in teritorialno celovitost vsake države. Tako je zapisano tudi v Deklaraciji, ki so jo šefi držav in vlad držav članic SE sprejeli na vrhu na Dunaju oktobra 1993. Dobri medsosedske odnosi so podlaga za vzpostavljanje svobodnejše in tolerantnejše Evrope, kar je ključ za doseg demokratične stabilnosti.

Slovenija je konvencijo v letu 2003 tudi ratificirala, skupaj z obema protokoloma.¹⁵⁵

- **čezmejno sodelovanje Slovenije v okviru programov EU**

Dosedanje izkušnje čezmejnega sodelovanja Slovenije s sosednjimi državami so zelo dobre.¹⁵⁶ V skupnem sodelovanju z Italijo, Avstrijo in Madžarsko je bilo uresničenih več kot sto projektov s področij: prometa in obmejne infrastrukture, okolja, turizma, kmetijstva, drobnega gospodarstva, kulture in človeških virov. Več kot polovica projektov je že končanih in se že uporablja. Med njimi so bile zgrajene ali posodobljene cestne povezave in obmejna infrastruktura, še posebej v odročnih obmejnih območjih, ki omogočajo hitrejše in boljše povezovanje. Končujejo se gradnje čistilnih naprav in komunalna infrastruktura, kar bo izboljšalo vodo in kakovost pitne vode. Oblikovani so bili poslovni inkubatorji in tehnološki parki, ki omogočajo obmejno sodelovanje na področju malega gospodarstva, prispevali pa so tudi k odpiranju novih delovnih mest. Na področju kmetijstva so bila vzpostavljena številna sodelovanja pri oblikovanju vinskih in sadnih poti ter izobraževanju kmetov in številna sodelovanja v turizmu in kulturi.

Pri oblikovanju projektov je glavni cilj, da se oblikujejo taki projekti, ki so obojestranskega interesa. Še posebej, da se oblikujejo t. i. zrcalni projekti, ki potekajo na obeh straneh meje.

Čeprav so bile meje med Slovenijo, Italijo, Avstrijo in Madžarsko vedno dokaj odprte in so omogočale razvoj neposrednih stikov, pa je še vedno veliko ovir, ki otežujejo sodelovanje.

¹⁵⁴ Draft Recommendation on Fostering Transfrontier Co-operation between Territorial communities or Authorities in the Cultural field, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 6 May 1999.

¹⁵⁵ Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, Ur. l. RS, MP št. 8/03.

¹⁵⁶ Prim. dr. Riana Benko, Čezmejno sodelovanje Slovenije v okviru programov Evropske unije, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana, 17. 6. 1999.

Kot npr: neustrezne prometne povezave, ozka grla na glavnih mejnih prehodih in neenakomernost porazdelitve na posameznih območjih, depopulacijski trendi in odseljevanje mladih, nizka izobrazbena struktura in pomanjkanje posebnih znanj, velika odvisnost od tradicionalnih industrij in pomanjkanje podjetniških razmer, visoka stopnja brezposelnosti, problem majhnosti in razdrobljenosti, pomanjkanje informacij, znanja in organizacijskih struktur.

Eden glavnih problemov našega čezmejnega sodelovanja je tudi v tem, da naš sedanji upravni sistem še ni primerljiv s sosednjimi državami. Zaradi odsotnosti regionalne ravni se moramo bolj potruditi za obvladovanje čezmejnega sodelovanja in vzdrževanje ravni kot ga imajo sosednje države. To pomeni, da trenutno še nimamo v celoti organizirane javne infrastrukture, ki bi na vseh ravneh celovito podpirala vzpostavljanje ali širjenje stikov in sodelovanja. Predvsem nam manjkajo tiste regionalne strukture, ki bi povezovale, motivirale, usmerjale in podpirale izvajanje skupnih projektov, s tem pa seveda tudi organizirane animacijske dejavnosti, ki bi pomenile priložnost za skupni razvoj, zaradi česar na nekaterih področjih prihaja do nerazumevanja in tudi odporov zaradi strahu pred konkurenco. Imamo težave tudi pri zagotavljanju lokalnih finančnih virov, ker posamezne občine niso dovolj finančno močne. Med drugim tudi še nimamo oblikovane skupne strategije za izvajanje projektov na obeh straneh, kar bi zagotavljalo skladnost v razvoju.

Pomoč EU državam kandidatkam je bila po letu 2000 močno usmerjena v ekonomsko in socialno kohezijo, katere cilj je zagotavljanje enakomerne porazdelitve pridobitev celotne unije, pospeševanje gospodarskega in socialnega razvoja manj razvitih predelov, odpravljanje neuravnoteženosti, dejavna podpora zaposlovanju, promocija rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja z razvojem infrastrukture ter usposabljanje in podpora strukturnim reformam. Tako naravnana strategija mogoča celovitejšo obravnavo prostora in s tem zagotavlja bolj trajnosten in uravnotežen razvoj.

Pripravljen je bil tudi predlog projektov za čezmejno sodelovanje med RS in Republiko Hrvaško.¹⁵⁷ Gre za projekte, ki se nanašajo na prometno in obmejno infrastrukturo (dvanajst projektov – skupni plovni sistem in shema ločene plovbe v severnem delu Jadrana, sodelovanje na področju hidrografije itd.), okolje in naravovarstvo (pet projektov – varstvo in izboljšanje stanja voda na območju obmejnih rek Slovenije in Hrvaške ter Istre, čistilna naprava Rogaška Slatina itd.), gospodarsko sodelovanje (pet projektov – doseganje sinergijskih učinkov z orodji EU za izvajanje prestrukturiranja gospodarstva na Hrvaškem, obnova hotelsko-turističnih objektov itd.), regionalne in lokalne pobude (devetnajst projektov – turistična infrastruktura (celotno območje čezmejnega sodelovanja), krajinski park Jeruzalem, strokovna pomoč in svetovanje podjetjem itd.).

Od 114 občin (prejeti vprašalniki) ima prekomejne stike 73 občin ali 64 %. Ti stiki so omejeni na eno ali več občin, do 44 pri MOL. Večinoma sodelujejo med seboj občinske uprave Lokalnih skupnosti (mest, občin, regij ...) s katerimi sodelujejo, je 219. Večinoma sodelujejo med seboj občinske uprave, nato sledijo stiki protokolarne narave in sodelovanje med društvi. V občinah so stike med upravami v samo 16 primerih ocenili kot načrtovane, v 36 pa kot priložnostne. Pogosti so stiki med društvi. V 138 primerih je zabeleženo sodelovanja predvsem na športnem in kulturnem področju ter med gasilci (v posamezni občini pa lahko prekomejno sodeluje več društev). Stike so večinoma ocenili kot priložnostne.

¹⁵⁷ Predlog projektov za čezmejno sodelovanje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana, 24. 12. 1999.

Države na katere se nanaša prekomejno sodelovanje so predvsem vse štiri sosednje države, nato sledijo ZRN, Srbija in Črna gora, Francija, Rusija in še 23 drugih držav, skupaj imajo občine stike z lokalnimi skupnostmi v 31 državah v Evropi in drugje po svetu (primeri preostalih držav so Tunizija, Kitajska, Japonska in ZDA).

Z občinami z druge strani državne meje je čezmejno sodelovanje vzpostavilo 38 slovenskih občin. Gre za stike z lokalnimi skupnostmi iz Avstrije, Hrvaške, Italije in Madžarske. Večinoma gre za stike protokolarne narave, sodelovanje občinskih uprav in društev. Samo v petih primerih gre za sodelovanje pri opravljanju gospodarskih javnih služb (največkrat vodooskrba). Ob mejah s članicami EU in Madžarsko je bilo izvedeno veliko projektov v okviru programa PHARE.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Analiza vprašalnika o čezmejnem in prekomejnem sodelovanju slovenskih občin, Urad za lokalno samoupravo, Ljubljana, 2003.

8 AKTUALNA VPRAŠANJA SODOBNE LOKALNE SAMOUPRAVE V EVROPI IN PRI NAS

V zadnjih letih se SE osredotoča na vprašanja regionalizma v državah članicah, uresničevanja načela subsidiarnosti in z njim povezane decentralizacije, etike v javnem upravljanju na lokalni ravni, udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju, lokalnega menedžmenta, kriterijev za ustanovitev lokalnih in regionalnih skupnosti idr. Sprejema vrsto Priporočil, resolucij ministrskih konferenc o lokalni samoupravi, poročil in priporočil o stanju na področju lokalne in regionalne demokracije v posamezni državi članici SE idr. V tem času je v žarišču razprav tudi vprašanje, kakšen pravni dokument o regionalni samoupravi naj sprejme SE.

8.1 Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju¹⁵⁹

V Evropi in pri nas se zastavljajo vprašanja, ali je lokalna politika v globalni dobi še vedno pomembna, ali bogatejša družba pomeni manjšo potrebo po udeležbi, ali so ljudje postali bolj samozadostni in manj zainteresirani za kolektivne probleme, ali so politične stranke (način, kako so organizirane in delujejo) še pomembne za razvoj lokalne demokracije, ali se je interes za politiko spremenil ali upada, ali so (nekateri) ljudje postali bolj zainteresirani za neposredno udeležbo kot za predstavniško demokracijo, za neformalno udeležbo kot za udeležbo v institucionalnih formalnih kanalih, za udeležbo ad hoc kot za splošno kontinuirano angažiranje, ali evropske države ponujajo svojim državljanom paket instrumentov za udeležbo, ki je v skladu z njihovimi pričakovanji, kako se usklajuje zahteva po novi politiki z značilnostmi tradicionalnega demokratičnega sistema, kakšen naj bi bil politični sistem, da bi ustrezal zahtevam spreminjajočega se sveta, kako zagotoviti, da bi udeležba državljanov spremenila politične procese, kako doseči, da bo udeležba državljanov bolj pozitivna kot negativna (problem NIMBY; problem svobodnega jezdeca), katere ukrepe uporabiti za reševanje posebnih problemov posebnih skupin državljanov, kako zagotoviti povečanje interesa za neposredno odločanje ter za sodelovanje pri nevladnih organizacijah in možnosti vključitve civilnopравnih oblik v odločanje na lokalni ravni in kako vključiti tudi najnovejša družboslovna spoznanja, ki presegajo takšno lokalno zaprtost, kakršno utrjuje naš pravni red.

V okviru SE je na pobudo Norveške nastala posebna delovna skupina, ki proučuje uresničevanje lokalne demokracije v posameznih državah in išče primere dobre prakse, kako dvigniti interes državljanov za udeležbo v lokalnem javnem življenju. Na podlagi njenega poročila¹⁶⁰ je Odbor ministrov SE sprejel poseben dokument o participaciji državljanov. Pravtako pa SE pripravlja tudi novo študijo o razmerju med velikostjo lokalnih skupnosti, njihovo učinkovitostjo in vključenostjo državljanov v lokalno politiko.

Sodelovanje državljanov je srce demokracije. Državljeni, ki spoštujejo demokratične vrednote, se zavedajo svojih državljanskih dolžnosti in se vključujejo v politično dogajanje, so življenjska sila demokratičnega sistema.

¹⁵⁹ Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. december 2001.

¹⁶⁰ Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Strasbourg, 8 November 1999.

Udeležba državljanov v javnem življenju njihovih lokalnih skupnosti je značilnost demokracije. Nizka stopnja udeležbe v demokratičnem procesu je skrb vzbujajoč znak in ovira delovanje lokalne demokracije. Čeprav obstajajo različna gledišča,¹⁶¹ s katerih naj bi analizirali razmerje med participacijo in demokracijo, obstaja mnogo vzrokov, ki spodbujajo udeležbo.

Javna telesa dobijo zahtevano legitimnost, sredstva za učinkovito odločanje in podporo državljanov za doseganje posebnih ciljev. Državljeni sodelujejo, če se jim zdi, da se pri zadevi splača sodelovati. Obstaja mnogo razlogov, ki spodbujajo državljane k udeležbi v lokalni politiki: praktični razlogi, izrecna ali posvetovalna udeležba ali pa zgolj državljanska dolžnost. V instrumentalnem pogledu pa udeležbo lahko jemljemo kot način posameznikov, da dosežejo svoje cilje.

Vendar pa večina državljanov ostaja pasivna oziroma nezainteresirana, kar naj bi izviralo iz nizke ravni interesa ali pa odsevalo njihovo neustrezno politično moč. Tisti, ki zagovarjajo udeležbo, menijo, da ta izraža skrb za skupnost, ki ji pripadajo državljani in ki jim je z njo omogočeno učenje umetnosti državljanstva.

Soodločanje občanov v javnih zadevah izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Neposredna demokracija je izredno pomembna za sprejemanje državnih odločitev, še toliko pomembnejša pa je za odločanje v okviru lokalne samouprave. Možnost občanov, da neposredno odločajo, tudi povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje pri zadevah lokalne samouprave in s tem krepi njeno učinkovitost. Čeprav lokalno samoupravo izvajajo predvsem demokratično izvoljeni organi, taka ureditev ne sme omejevati pravice občanov do neposrednih oblik odločanja. Oblike neposrednega odločanja so eden temeljnih elementov lokalne samouprave. Pri nas je ta del lokalne demokracije zanemarjen.¹⁶²

Ustvariti je treba sisteme lokalne demokracije, v kateri imajo državljani možnost participacije. Glavne točke so odprte tako na strani institucij kot na strani državljanov, ki naj imajo možnost vplivati na odločitve, če čutijo potrebo za to. Vse države upajo, da bodo njihovi sistemi lokalne demokracije prispevali k naraščajoči udeležbi različnih socialnih in gospodarskih skupin in vodili k bolj posvetovalni politiki, ki naj konsolidira mnoge interese v iskanju splošne vizije in partnerstva za kolektivno akcijo.

¹⁶¹ Npr. realistično stališče, po katerem je namen politike izražati in braniti interese in ima udeležba državljanov namen izpolnjevati te cilje in zagotoviti optimalne rezultate z minimalnimi stroški. Drugo stališče je povsem nasprotno. Po njem je demokracija proces, ki potrebuje maksimalno udeležbo državljanov. Tretje stališče temelji na zahtevi izključenih skupin, da se vključijo v procese odločanja. Zagovorniki posvetovalne demokracije pa želijo, da bi državljani lahko vzpostavili razmerja s političnimi institucijami tudi na neinstitucionalen način. Prav tam, str. 4, 5.

¹⁶² Avtor »razkriva preživelo miselnost in normativno (ustavno) zamejevanje lokalne demokracije na ozko lokalne zadeve v času, ko nova informacijskokomunikacijska tehnologija radikalno razširja prostor vsakdanjega življenja. Tako se ne upošteva, da je v novih razmerah dostopnost pomembnejša od bližine in da reševanje težav zahteva prehod od območnega k omrežnemu vzorcu povezovanja, še zlasti v virtualnem prostoru. Raba interneta povečuje možnosti (samo)raziskovanja in (samo)organiziranja ter povezovanja preko lokalnih in državnih meja in vodi do prerazdelitve družbene moči v korist manjšinskih ali civilnodružbenih skupin in pobud. Telekomunikacije sicer redčijo fizično prisotnost v smislu agore, hkrati pa bogatijo vsebino udeležbe, omogočajo razširjanje občutka odgovornosti ter prehajanje od enosmernega k interaktivnemu delovanju; povečuje se preglednost odločanja in nasploh se zblížujeta neposredna in predstavniška demokracija.« Akademik dr. Zdravko Mlinar, Preživele zamejitve in novi izzivi za lokalno demokracijo – na pragu globalnoinformacijske civilne družbe, Zbornik referatov, MNZ, VUŠ, Ljubljana, 2002.

Vse evropske države se ukvarjajo z aktualno sposobnostjo lokalnih skupnosti, da opravljajo vlogo, ki jo imajo, in s kakovostjo razmerij med državljani in njihovimi lokalnimi svetniki ter obsegom udeležbe državljanov v političnem procesu na lokalni ravni.¹⁶³

Pri tem v teh državah¹⁶⁴ ugotavljajo, da so glavni problemi:

- temeljne pomanjkljivosti v lokalni upravni strukturi (teritorialna organizacija držav, vloga lokalnih oblasti in obseg njihovih pooblastil, finančna avtonomija, razmerja med centralnimi in lokalnimi oblastmi, notranja organizacija lokalnih oblasti idr.). Na splošno velja, da v nekaterih državah še ni zaključen proces decentralizacije;
- negotovost glede vloge in manevrskega prostora lokalnih oblasti v globalni družbi. V več državah lokalne oblasti pričakujejo visok standard storitev, ki pa ni mogoč v globaliziranem gospodarskem in socialnem okolju, ki ogroža lokalno demokracijo.

Ovire za neposredno vključevanje javnosti so tudi:

- izvoljeni lokalni predstavniki včasih želijo imeti izključno pravico do odločanja;
- javnost ni motivirana oziroma se ne zaveda, da njena udeležba prispeva k uveljavljanju razlik;
- posvetovanja lahko dajo širši prostor skupinam, ki so že tako vplivne;
- posvetovanje je vplivnejše, če je rezultat zavezujoč in državljani zares sprejemajo končne odločitve.

Ovire so tudi slabosti v institucijah lokalne predstavniške demokracije, kar zmanjšuje učinkovitost, odprtost in odgovornost sistema. Nekatero države ugotavljajo, da lokalni svetniki, po mnenju volilnega telesa, niso dovolj politično zagnani ali ne zastopajo svoje skupnosti. Zato ponekod spreminjajo volilni sistem ali pa status izvoljenih predstavnikov. Lokalna politika se preoblikuje in to zahteva bolj neposredne, prilagodljive in spontane načine sodelovanja. Dialog med državljani in lokalnimi izvoljenimi predstavniki je bistven za lokalno demokracijo, saj krepi zakonitost lokalnih demokratičnih institucij in učinkovitost njihovega delovanja.

Med splošnimi usmeritvami, ki oblikujejo udeležbo v vseh državah, so:

- vpliv nove informacijske in komunikacijske tehnologije (ta omogoča izmenjavo informacij in izkušenj med državljani, daje nove možnosti za vplivanje na oblastno odločanje);
- vpliv globalnih odločitev na lokalni politični sistem (na področju gospodarskih in okoljskih zadev so domače in mednarodne razsežnosti močnejše povezane kot v preteklosti; proces globalizacije zmanjšuje možnosti za lokalno politiko in s tem za udeležbo državljanov);

¹⁶³ "Udeležba državljanov pa ni samo splošni problem. Ima tudi specifične razsežnosti, ki ustrezajo različnim zmožnostim za prispevanje različnih socialno-gospodarskih skupin. Ženske, mladi ljudje, etnične skupine ter starejši in prizadeti ljudje so skoraj v vseh državah skupine, ki so premalo udeležene zlasti v predstavniških institucijah lokalne demokracije. Biti moramo pozorni na tiste kategorije državljanov, ki se težje aktivno vključujejo in ki dejansko ostajajo na obrobju lokalnega javnega življenja. Zavedati se je treba, da je pomembno, da so ženske enakopravno zastopane v lokalni politiki. Zavedati se je treba, da otroci in mladina pomenijo potencial za trajno uravnotežen razvoj lokalnih skupnosti, in poudariti vlogo, ki jo lahko imajo. Priznati in povečati je treba vlogo, ki jo imajo združenja in skupine državljanov kot ključni partnerji pri razvijanju in ohranjanju kulture sodelovanja in kot gonilna sila pri demokratičnem sodelovanju v praksi /.../ Za tujce posebej velja, da se spodbuja njihovo aktivno sodelovanje v življenju lokalne skupnosti, in sicer brez diskriminacij in v skladu z določili *Konvencije Sveta Evrope o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni* iz leta 1992, tudi kadar ta določila niso zakonsko obvezujoča za države, ali pa naj vsaj črpajo pobude iz mehanizmov, na katere se sklicuje ta konvencija." Priporočilo Rec (2001) 19 Odbora ministrov SE državam članicam o sodelovanju državljanov v lokalnem javnem življenju.

¹⁶⁴ 25 držav je odgovorilo na poseben vprašalnik SE. Odgovori so zbrani v: Appendicies to the preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8. november 1999.

- vpliv preoblikovanja zaposlovanja in gospodarske oblasti (moderno gospodarstvo zahteva bolj izobraženo delovno silo, večjo intenzivnost dela, večjo vključitev določenih skupin, ki izključujejo druge; bolj izobraženi državljani so bolj pripravljeni za udeležbo, gospodarsko in socialno izključeni državljani pa se zaradi razočaranja, apatije in občutka brezupnosti izogibajo formalni politiki.

Zmanjšanje javnega interesa za politiko se kaže tudi v nizki udeležbi na lokalnih volitvah in v problemih pri pridobivanju kandidatov za volitve. To velja zlasti za nordijske države. Med rešitvami se poudarja nujnost usposabljanja, zlasti mladih, za lokalno demokracijo. Državljeni morajo razumeti možnosti za vplivanje na lokalno politiko in se učiti uresničevanja svojih pravic in odgovornosti.

Lokalna demokracija pa se razvija v skladu z življenjskimi procesi. Rešitve je treba stalno preverjati in spreminjati v skladu s socialnimi spremembami ter potrebami in pričakovanji državljanov.

Na konferenci v Rigi (2001)¹⁶⁵ so ugotovili, da je lokalna demokracija v Evropi v zadnjih desetih letih dosegla velik napredek, kar velja še zlasti za države jugovzhodne Evrope. Gre za kontinuiran in dinamičen proces, v katerem lokalne oblasti dobivajo nove pristojnosti in odgovornosti. Treba pa je spodbujati tudi medsebojno povezovanje in sodelovanje (npr. soupravljanje) lokalnih in regionalnih oblasti ter medsebojni dialog javnih organov, všteti nacionalna združenja lokalnih skupnosti, nujen za uresničevanje načela subsidiarnosti, ki je naperjeno zoper centralizacijo. Število lokalnih pristojnosti vsepovsod narašča, financiranje interesov lokalnih skupnosti pa je vse manjše. Načelo subsidiarnosti pomeni zlasti ravnovesje med pristojnostmi in finančnimi viri lokalnih skupnosti. Vsebuje tudi odgovornost lokalnih in regionalnih oblasti, da poznajo potrebe svojih prebivalcev ter temu ustrezno organizirajo javne službe, in tudi njihovo odgovornost do države.

Postavlja se vprašanje, kako upoštevati najnovejša družboslovna spoznanja, ki presegajo takšno lokalno zaprtost, kakršno utrjuje naš pravni red. Gre za prehod od "prostora krajev" k "prostoru tokov", razliko med "starim" (zaprtim) in "novim" (odprtim) lokalizmom, "novi regionalizem", "teledemokracijo", ki spreminja dosednji pomen neposredne in posredne demokracije, "novo politično kulturo", ki kaže na izpodkopavanje toge, hierarhične teritorialne organiziranosti, slabitev vloge političnih strank ter krepitev vloge številnih (pod)skupin, ki presegajo lokalne in nacionalno-državne okvire. Ta spoznanja nakazujejo dolgoročno perspektivo globalne civilne družbe.¹⁶⁶

Po MELLIS je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah SE. Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov, kakor tudi neposredno z referendumi, na zborih občanov, z državljansko pobudo in na druge sodobne načine.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Council of Europe, Local democracy at the dawn of the 21st century, Riga, 3.–4. maj 2001.

¹⁶⁶ Zdravko Mlinar, "Globalizacija" ali getoizacija lokalne demokracije? Teorija in praksa, št. 3/00.

¹⁶⁷ »Na podlagi analize o odločanju prebivalcev v lokalnih skupnostih bo Služba za lokalno samoupravo predvidela načine, s katerimi bi zagotovili povečanje interesa za neposredno odločanje ter za sodelovanje pri nevladnih organizacijah in možnosti vključitve civilnopravnih oblik v odločanje na lokalni ravni. Smiselno bi bilo proučiti možnosti sprejemanja letnih programov za spodbujanje takega vključevanja v lokalnih skupnostih kot tudi možnosti za spremembo zakonodaje - predvsem Zakona o lokalni samoupravi, s katerimi bi predvideli nove oblike odločanja prebivalcev.« Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS, str. 3.

8.2 *Institucionalni dialog in demokracija*

Kompleksnost modernih družb zahteva stalen dialog med vsemi ravnmi oblasti in državljanji.¹⁶⁸ Čeprav obstajajo različna gledišča,¹⁶⁹ s katerih naj bi analizirali razmerje med participacijo in demokracijo, obstaja mnogo vzrokov, ki spodbujajo udeležbo. Javna telesa dobijo zahtevano legitimnost, sredstva za učinkovito odločanje in podporo državljanov za doseganje posebnih ciljev. Državljanji pa sodelujejo, če se jim zdi, da je zadeva dovolj zanimiva in da se splača sodelovati. Za udeležbo državljanov v lokalni politiki je mnogo razlogov: praktični razlogi, izrecna ali posvetovalna udeležba ali pa zgolj državljanska dolžnost. V instrumentalnem pogledu pa udeležbo lahko jemljemo kot pot posameznikov, da dosežejo svoje cilje.

Centralizem je kot vir zastojev in napetosti v političnem sistemu vsestransko škodljiv. Vsepovsod v Evropi srečujemo krepitev decentralizacije in demokracije ter nov sistem upravljanja, ki zahteva sofisticirane mehanizme dialoga. Primerjalna analiza različnih sistemov je zelo poučna. Pri tem je treba upoštevati, da imajo države različne tipe političnih sistemov, politično kulturo in upravno tradicijo. Kompleksnost modernih družb spreminja javno politiko v dejavnost, ki zahteva stalno interakcijo med vsemi ravnmi oblasti.¹⁷⁰ In "če politika združuje, kar ustava ločuje", je institucionalni dialog strateški faktor. Institucionalni dialog lahko pomeni bistveno orodje za zagotavljanje nujne koherence v končnem političnem rezultatu, ki združuje različne strani političnega delovanja, ki so bile iz institucionalnega razloga neizogibno ločene.

Ureditve institucionalnega dialoga so zelo občutljive in ne morejo biti v celoti ovrednotene, če ne upoštevamo njihovega celotnega okolja. Tudi ni mogoče ali zaželeno, da bi iskali eno samo vrsto institucionalnega dialoga. Lahko pa se razvijejo splošni parametri za uspešen institucionalni dialog.

Resnične posledice ali učinkovitost posameznega institucionalnega dialoga tudi ne morejo biti dognane brez upoštevanja vzporednih procesov neformalnih stikov med individualnimi uradniki in predstavniki ravni oblasti, ki so vključene v dialog, in stikov, ki se vzpostavljajo preko političnih strank.

V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odziv na potrebe ljudi. Za to mora obstajati sodelovanje med različnimi ravnmi oblasti ter med njimi in državljanji, konflikti pa se morajo reševati zaradi doseganja omenjenih ciljev. Na ta način se vzpostavlja potrebno ravnovesje med vsemi udeleženci dialoga. Za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah – lokalnih skupnostih. Prebivalci lokalnih skupnosti morajo imeti zagotovljeno pravico, da z lastno odgovornostjo urejajo vse zadeve lokalne skupnosti znotraj okvirov, ki jih določajo ustava in zakoni.

¹⁶⁸ Regionalne in lokalne oblasti se vse bolj vključujejo v zadeve, ki so bile tradicionalno v izključni domeni državnih oblasti. Ta 'lokalizacija' državnih problemov je neposredna posledica novih upravljalških procesov, načela subsidiarnosti in okrepitev mehanizmov verodostojnosti.

¹⁶⁹ Na primer realistično stališče, po katerem je namen politike izražati in braniti interese, namen udeležbe državljanov pa je doseči te cilje in zagotoviti optimalne rezultate z minimalnimi stroški. Drugo stališče je povsem nasprotno. Po njem je demokracija proces, ki potrebuje maksimalno udeležbo državljanov. Tretje stališče temelji na zahtevi izključenih skupin, da se vključijo v procese odločanja. Zagovorniki posvetovalne demokracije pa želijo, da državljanji lahko vzpostavijo razmerja s političnimi institucijami, tudi na neinstitucionalen način.

¹⁷⁰ Richard Rose je leta 1985 zapisal, da "je razvoj države blaginje spremenil sistem vladanja, ki je delal malo in največkrat na ločenih in medsebojno izoliranih ravneh oblasti, v sistem, v katerem je medsebojna odvisnost splošna težnja, tako da politika združuje, kar ustava ločuje."

Modalitete institucionalnega dialoga v (demokratskih) državah so določene z njihovimi specifičnimi razmerami, vendar lahko prispevajo k izvajanju načel dobrega upravljanja. Najmanj, kar bi moral doseči institucionalni dialog, je izvajanje 6. točke 4. člena MELLS, ki pravi, da je treba "lokalne oblasti čim bolj pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju o vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo", in 6. točke 9. člena, ki pravi, da se je treba "z lokalnimi oblastmi na primeren način posvetovati, na kakšen način naj se jim dodelijo prerezporejeni viri".

Načrt ureditev za institucionalni dialog mora upoštevati parametre učinkovitosti, preglednosti, odgovornosti in reprezentativnosti. Učinkovitost institucionalnega dialoga pomeni, da je ta pravočasen, poteka na podlagi jasno določenih postopkov, da so vse potrebne informacije dostopne vsem udeležencem idr. Treba je na najboljši možni način uporabiti obstoječe vire in postopke, preprečiti podvajanje in zagotoviti da bodo dialogi med različnimi ravni oblasti dobro koordinirani. Preglednost pomeni, da morajo biti rezultati dialoga čim prej javni. Verodostojnost zahteva, da so udeleženci dialoga odgovorni demokratično izvoljenim telesom, reprezentativnost pa, da so v dialog vključene vse ravni teritorialnih oblasti z legitimnim interesom v zadevah, ki so predmet dialoga. Udeležba v dialogu ne sme biti omejena na tiste, ki pripadajo politični večini.

Pomembno je tudi, da je delovanje institucionalnega dialoga občasno pregledano z vidika navedenih parametrov. Takšna evalvacija mora vključiti vse udeležence dialoga. Centralne in teritorialne oblasti naj bi si tudi delile mednarodne informacije o delovanju institucionalnega dialoga, da bi izmenjali izkušnje in ugotovili dobro prakso.

V zadnjih letih so nastale zelo pomembne spremembe, ki zadevajo tudi razmerja med ravnimi oblasti in uprave. Prelom s preteklostjo, zahteve novih realnosti, nove rešitve, nove finančne ureditve, vključevanje poddržavnih ravni v oblastne in upravne aktivnosti, in pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb, so pomembne novosti, ki se jim moramo posvetiti z akademskim in praktičnim pristopom.¹⁷¹ Institucionalni dialog poteka po načelih učinkovitosti, preglednosti in racionalnosti. Ta terjajo zagotovitev vseh relevantnih informacij vsem udeležencem, jasna pravila, čimprejšnjo predstavitev rezultatov dialoga javnosti, pristojne (izvoljene) organe, dobro koordinacijo idr. Takšen dialog je bistveni del upravljanja demokratične države.

Na razmerja lokalnih in regionalnih skupnosti z državo lahko gledamo s treh ločenih vidikov pristojnosti, financ in nadzora. Pomembno je preprečevanje konfliktov.

Institucionalne dialoge lahko razlikujemo glede na te modalitete:

- področje politike, na katero se nanašajo;
- njihov status (periodični ali ad hoc);
- ali je razprava obvezna;
- pogostnost;
- obliko;
- ali obstaja eksplicitna pravna podlaga;
- kdo predstavlja centralno oblast;
- kdo predstavlja druge ravni teritorialnih oblasti;

¹⁷¹ Preliminary draft report on "Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations", Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002, str. 4.

- katere ravni so vključene (centralne in regionalne; centralne in lokalne; regionalne in lokalne; centralne, regionalne in lokalne; samo ena raven);
- ali dialog vključuje vse institucije iste ravni;
- pomembnost vprašanj;
- tip izida;
- (ne)zavezujoča narava izida;
- posledice izida.¹⁷²

Primerjalne študije navajajo različne oblike dialoga – formalne in neformalne, neposredne in posredne, dejanske ali le zapisane, dvostranske ali večstranske – v katerih imajo regije in lokalne oblasti možnost sodelovanja, koordinacije in izmenjave informacij s centralnimi oblastmi. Ponekod so ti dialogi zahtevani ali obvezni, drugod pa ne. Navadno so sogovorniki organizacije, ki predstavljajo teritorialne skupnosti. Da pa bi v celoti razumeli te odnose, moramo natančno poznati funkcije lokalnih in regionalnih oblasti¹⁷³, katere možnosti izbire imajo, katera so njihova avtonomna pooblastila, da razvijajo svojo javno politiko, ali novi regionalni dejavniki spreminjajo vlogo lokalnih oblasti idr. Če želi politični sistem doseči ustrezne rezultate, mora v procese odločanja vključevati vse, ki jih zadeva neka odločitev. Nacionalne ustave ter druge pravne in politične norme določajo, kdo so udeleženci v dialogu, katere zadeve se upravljajo skupaj z dvema ali več ravnmi oblasti idr. Včasih so te opredelitve zgolj formalne in v razkoraku s prakso. Regionalne in lokalne oblasti se vse bolj vključujejo v zadeve, ki so bile tradicionalno v izključni domeni državnih oblasti. Ta "lokalizacija" državnih problemov je neposredna posledica novih upravljalških procesov, načela subsidiarnosti in okrepitev mehanizmov verodostojnosti.

Dialog se lahko odvija periodično ali ad hoc. Prvi je lahko intenzivnejši, v praksi pa se dialog ad hoc odvija praviloma kot dodatek k prvemu. Velika večina držav, ki imajo uveljavljene oblike in mehanizme institucionalnega dialoga, poroča, da se uporablja pogosto in v več kot samo eni obliki.¹⁷⁴ Ne obstaja pa model institucionalnega dialoga, ki bi bil najboljši. Prav tako ne vemo, ali se institucionalni dialog res uporablja ali ostaja le kot rešitev na papirju. Ne vemo tudi, ali so uporabniki različnih oblik dialoga zadovoljni oz. ali ti sistemi izpolnjujejo njihova pričakovanja.

Upoštevati moramo tudi, da gre pri dialogu med ravnmi oblasti tudi za (osebna) razmerja med ljudmi, izvoljenimi funkcionarji in uradniki, ki vodijo ali upravljajo te enote.

Dialog je lahko obvezen za centralne oblasti, kadar to zahtevajo regionalne in lokalne oblasti. Marsikje je obvezen npr. pri mednarodnih vprašanjih. Oblike dialoga so skupna telesa, sestanki, konference, forumi ipd. Pri skupnih telesih so odločitve za udeležence lahko zavezujoče ali ne. Kadar gre za izmenjavo informacij ali posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi oblastmi pred sprejemanjem odločitev na centralni ravni, so prikladnejši sestanki vključenih ravni. Ta oblika je tudi uporabljana, kadar je cilj dialoga doseči formalni sporazum med udeleženi ravnmi. V večini primerov institucionalni dialog temelji na pravni podlagi – ustavi (npr. Belgija, Švica), zakonodaji (npr. Poljska, Portugalska) ali izvršilnem predpisu (npr. Ruska federacija).

¹⁷² Prav tam, str. 26.

¹⁷³ Svet Evrope pripravlja podrobno primerjalno študijo o obsegu in naravi pristojnosti lokalnih oblasti v državah članicah (Preparation on detailed comparative study of the extent and nature of local authorities' responsibilities in Council of Europe member states, Committee of experts on the framework and structure of local and regional government, Strasbourg, 8. marec 2002).

¹⁷⁴ Prav tam, str. 34. 21 držav članic SE je odgovorilo na vprašalnik CDLR o različnih načinih institucionalnega dialoga v njihovem primeru. Odgovori so dostopni na Local Democracy Website (www.coe.int) – pod "Legal").

Udeleženci s strani centralnih oblasti so praviloma iz izvršilne veje oblasti (ministri, višji uradniki), udeleženci s strani lokalnih in regionalnih oblasti pa osebe, ki jih določijo te oblasti, ali pa predstavniki združenj lokalnih in regionalnih oblasti.

Institucionalni dialog med centralnimi in lokalnimi/regionalnimi oblastmi se lahko nanaša na vsa vprašanja, v večini primerov pa se osredotoča na vprašanja velikega političnega pomena. Gre za zadeve, ki se nanašajo na uresničevanje državne politike ali zakonodaje na lokalni in regionalni ravni, devolucijo ali prenos novih zadev na lokalne in regionalne oblasti, sistem financiranja in finančne načrte za lokalne in regionalne oblasti ter spremembe zakonodaje, ki se nanašajo nanje in njihovo delovanje.¹⁷⁵

Rezultat dialoga je največkrat posvetovanje, pa tudi izmenjava informacij, svetovanje, skupne odločitve in vertikalna koordinacija. V večini primerov rezultat institucionalnega dialoga ni pravno zavezujoč za vključene ravni (izjema je Belgija), je pa njegov vpliv velik.

Naraščajoč proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahteva nove sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. V marsikateri državi ugotavljajo, da so se začele zelo pomembne spremembe, ki vodijo v nova razmerja med ravnmi oblasti. Nastopili so izzivi novih realnosti, prelom s preteklostjo, nove finančne ureditve, naraščajoče vključevanje poddržavnih ravni oblasti v vladanje in upravljanje ter pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb. V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljše možne zadovoljitve potreb ljudi v danih razmerah.

Da bi to dosegli, mora obstajati sodelovanje med različnimi ravnmi oblasti, konflikti pa se morajo reševati z vidika doseganja omenjenih ciljev. Ko razpravljamo o lokalni in regionalni demokraciji, morata vedno biti v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja.

Institucionalni dialog v enotni (unitarni) državi lahko opišemo kot celotno mrežo komunikacijskih razmerij med centralno oblastjo na eni strani in drugimi ravnmi teritorialnih oblasti na drugi strani. V zadnjih desetletjih ta dialog postaja vse pomembnejši strateški faktor v državah zaradi naraščajoče kompleksnosti upravljanja in prizadevanja, da bi javne zadeve opravljale tiste oblasti, ki so bližje državljanom. Institucionalni dialog je tako bistveni del upravljanja v moderni državi. Prelom s preteklostjo, zahteve novih realnosti, nove rešitve, nove finančne ureditve, vključevanje poddržavnih ravni v oblastne in upravne dejavnosti ter pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb, so pomembne novosti, ki se jim moramo posvetiti z akademskim in praktičnim pristopom.¹⁷⁶ Institucionalni dialog poteka po načelih učinkovitosti, preglednosti in racionalnosti.

¹⁷⁵ V tabeli Pregled modalitet institucionalnega dialoga v praksi 16 držav članic SE se ta nanaša na sedem sklopov vprašanj – zunanja politika/mednarodni odnosi, evropska integracija in izvajanje politik EU, pomembna domača politična vprašanja, izvajanje državnih politik in zakonodaje na lokalni ali regionalni ravni, devolucija/delegacija novih zadev na lokalne/regionalne oblasti, finančni sistem/finančni načrti za lokalne in regionalne oblasti in spremembe zakonodaje, ki se nanašajo na izmenjavo informacij z lokalnimi/regionalnimi oblastmi in njihovo delovanje. Sam dialog pa se obravnava glede na status (stalni, ad hoc), obveznost, pogostost (redno, pogosto, sporadično), obliko (konferenca, sestanek, skupno telo, udeležba v drugih telesih, poslano v mnenje), pravno podlago, udeležence centralnih oblasti (ministri, uradniki, parlament), udeležence lokalnih/centralnih oblasti (ena, več ravni, vse ravni, združenja), ravni (centralne/lokalne, centralne/regionalne, tristranske), pomembnost vprašanj (velika, ne velika), rezultat (skupna odločitev, skupno načrtovanje, vertikalna koordinacija, horizontalna koordinacija, kooperacija, svetovanje, izmenjava informacij), zavezujoča narava rezultata (da, ne), vpliv rezultata (zelo pomemben, pomemben, ne tako pomemben). Preliminary draft report, op. št. 1, str. 31–33.

¹⁷⁶ Preliminary draft report on »Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations«, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002, str. 4.

Ta terjajo zagotovitev vseh relevantnih informacij vsem udeležencem, jasna pravila, čimprejšnjo predstavitev rezultatov dialoga javnosti, pristojne (izvoljene) organe, dobro koordinacijo idr. Takšen dialog je bistveni del upravljanja demokratične države.

8.3 Predstavljanje lokalnih in regionalnih interesov

Vsak politični sistem ima način za izražanje potreb in zahtev državljanov in družbenih skupin do oblasti. Gre za različne oblike artikulacije in združevanja interesov. Najbolj temeljna oblika je participacija in aktivnost državljanov z različnimi metodami – od volitev do osebnih stikov, od protestov in neposredne aktivnosti do enostavne politične abstinence. Bolj institucionalizirane oblike artikulacije interesov pa se pojavljajo s socialnimi in političnimi skupinami, ki predstavljajo interese svojih članov. Te skupine se razlikujejo po organizacijskih elementih, finančnih mehanizmih, političnem stilu in klienteli. Med njimi so tudi združenja lokalnih in regionalnih oblasti kot primer institucionalnih interesnih skupin, ki poskušajo legitimno doseči centralno oblast po dostopnih kanalih. Včasih so lokalna in regionalna združenja privatne organizacije, pogosteje pa regulirana z javnim pravom, imajo pravni status, reprezentativne privilegije in pravno določen funkcionalni položaj in notranjo strukturo.

MELLS zahteva (10. člen) pravico lokalnih oblasti do združevanja:

1. Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi skupnostmi za opravljanje nalog skupnega pomena.
2. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti.
3. Pod pogoji, ki jih določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah.

Nacionalna združenja lokalnih skupnosti obstajajo v vseh državah. Nekatere države imajo samo eno, druge pa več teh združenj (npr. Estonija, Madžarska, Poljska, Ruska federacija). Običajno imajo države vse vrste teritorialnih združenj: regionalne, lokalne in specialne. Nekatera združenja predstavljajo specifične interese mest, ruralnih občin, obmejnih občin, turističnih občin ipd. Združenja povsod delujejo politično. Nekatera združenja so organizirana na podlagi političnega pluralizma, druga so povezana s posamezno politično stranko. Združenja se običajno ukvarjajo z vrsto zadev, ki so v njihovem interesu. Največkrat gre za obrambo, predstavljanje in oblikovanje splošnih interesov, ki so v korist lokalne avtonomije, prispevajo k sodelovanju lokalnih skupnosti in tem in drugim ravnam oblasti zagotavljajo nasvete in kadrovske vire.¹⁷⁷

Glede na ustavni in politični položaj lokalnih in regionalnih oblasti so lahko njihova združenja udeležena v procesu odločanja znotraj političnega sistema ali pa so le glasnik svojih interesov brez možnosti vpliva na specifična vprašanja. Kot pomembni politični dejavniki lahko prispevajo k izboljšanju lokalne zakonodaje, ustvarjajo pozitivnejše razmerje med centralno in lokalnimi ravnmi oblasti, pomembno vplivajo na javno mnenje in (v zadnjem času) vzpostavljajo povezave s tujimi združenji in mednarodnimi forumi.

¹⁷⁷ Preliminary draft report on "Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations", Steering committee on local and regional democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002, str. 23.

V Sloveniji imamo dve takšni združenji: Skupnost občin Slovenije (SOS) in Zvezo slovenskih občin (ZSO).

Osma novela zakona o lokalni samoupravi¹⁷⁸ je prinesla rešitev (novi člen 86 a), da dvoje ali več občin lahko zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovi združenje. Združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone ali druge predpise, s katerimi določajo naloge, pravice, obveznosti in odgovornosti občin, ali se s predpisi kako drugače posega v njihove koristi. Združenje je pravna oseba javnega prava, ima lahko strokovne službe in zagotavlja strokovno pomoč občinam in zvezam občin.¹⁷⁹

Vlada določi merila in postopek za sestavo stalnega predstavništva reprezentativnih združenj občin za sodelovanje z državnimi organi ter njihovih delegacij v mednarodnih organizacijah samoupravnih lokalnih skupnosti in v drugih mednarodnih organizacijah. Pri tem upošteva načelo, da se število članov posameznih delegacij določi po proporcionalnem načelu glede velikosti združenja in zagotovi, da ima vsako reprezentativno združenje v delegaciji vsaj enega predstavnika, kadar število članov delegacije to dopušča. Sredstva za delegacije teh združenj v organih SE in EU, ki bremenijo države, se zagotovijo v državnem proračunu.

Novela je dopolnila še 94. člen ZLS, tako da mora tudi vlada (ne samo DZ) pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Ta zakonska rešitev se smiselno uporablja tudi, kadar posamezni minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti.

Iz primerjalnih pregledov lahko ugotovimo, da imajo združenja lokalnih skupnosti stalen dialog s centralnimi oblastmi, so pogosto vprašana s strani višjih oblasti o realnih vprašanjih in so zelo pogosto člani različnih državnih komisij ter teles v ministrstvih in vključena v mednarodne organizacije. Dialog pa je najintenzivnejši pri proračunu in finančnih politikah.¹⁸⁰

8.4 Reforme lokalnih skupnosti v dialogu in zanj

Pri reformah lokalnih skupnosti v Evropi in pri nas gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Kdaj so sploh potrebne teritorialne reforme? Kakšen je koncept dobrega upravljanja v posamezni državi? Kaj naj se upošteva pri snovanju lokalnih (in regionalnih) skupnosti? Ali so ob ekonomskih vidikih, ki so temeljni, pomembni še drugi vidiki oziroma cilji? Ali današnji teritorialni okviri lokalnih skupnosti še ustrezajo? Kako usklajevati pristopa – od zgoraj navzdol (državni) in od spodaj navzgor (lokalni, državljanski)? Kako ugotoviti identiteto lokalnih in regionalnih skupnosti? Kako čim bolj upoštevati in obveščati njihove prebivalce pri teritorialnih reformah? Ali imajo državne oblasti jasno izdelano strategijo in cilje razvoja lokalnih in regionalnih skupnosti? Ta in druga vprašanja, zelo pomembna tudi za stanje pri nas, si v tem času zastavljajo članice Sveta Evrope.

¹⁷⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L, Uradni list RS, št. 51/02).

¹⁷⁹ "Dve ali več občin lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo njihovi občinski sveti, ustanovijo enonamenske ali večnamenske interesne zveze" (prvi odstavek noveliranega 86. člena ZLS).

¹⁸⁰ Prav tam, str. 24.

V skandinavskih državah (npr. Švedska) opozarjajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, ki naj prinesejo čim učinkovitejše lokalne in regionalne skupnosti, zelo pomembni tudi demokratični cilji. Pri tem je tudi res (izkušnje Finske), da je navadno status quo na lokalni in regionalni ravni najvarnejša izbira. Zato je relativno lahko nasprotovati reformi, čeprav je ta utemeljena. Celo sentimentalno obarvani ugovori zoper reformo so zelo pogosti. Ključ do uspeha je po finskem mnenju skrit v dobro opredeljenih ciljnih reforme in v informiranju državljanov in institucij. Dobro opredeljen načrt za reformo vključuje tudi odprtost za nove ideje in možnost za zavrnitev dela načrta reforme.

Ne smemo pozabiti tudi na vlogo medijev pri informiranju lokalnih skupnosti glede teh vprašanj. Skupna ugotovitev je, da morajo biti predvidene reforme teritorialnih meja lokalnih skupnosti zelo premišljene. Najprej je treba ugotoviti, ali so sploh potrebne. Če so, je treba opredeliti cilje predvidenih sprememb. Ti morajo biti zelo jasno utemeljeni, prav tako pa tudi način za njihovo doseg. Upoštevati je treba realnost, jasno določiti vodenje aktivnosti ter potrebna sredstva in osebje, določiti potrebni čas, čim bolj obvestiti javnost in upoštevati njena pričakovanja ter zagotoviti evalvacijo doseženega. Cilji reforme morajo biti jasni vsem, ki so vanjo vključeni.

V preteklosti je bila uveljavljena splošna praksa proučevanja različnih ravni upravljanja kot ločenih enot. Današnje proučevanje upravljalne strukture se osredotoča na mrežo medsebojnih razmerij različnih oblastnih ravni.¹⁸¹

V evropskih ureditvah obstaja pet različnih ravni oblasti: centralna oblast, ki obvladuje celotno državo; deželna oblast (dežele, kantoni, avtonomne skupnosti); regionalna oblast (poddržavna raven v nefederalnih sistemih, upravne delitve, gospodarske ali jezikovne skupnosti znotraj države idr.); višja raven lokalne samouprave (provincie, departmaji, distrikti, okrožja); nižja raven lokalne samouprave (občina, komuna).

Območja lokalnih skupnosti so zelo različna po obsegu in številu prebivalstva. Teritorij je zelo pomemben, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik. Narašča urbanizacija. Skupna je tudi ugotovitev, da so razmere po državah zelo različne, zato ni mogoče določiti enotnega modela ali celo vodnika za teritorialne spremembe lokalnih skupnosti.

Vse države si prizadevajo za takšno *velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala finančne in kadrovske vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev*. Marsikje v Evropi si prizadevajo za združevanje majhnih občin v večje enote (večina bivših socialističnih držav) ali pa močno spodbujajo medsebojno sodelovanje občin (npr. Francija, Španija).

V državah, ki so bile uspešne pri združevanju občin (npr. Nizozemska po petih letih združevanj), ugotavljajo, da nove (večje) občine delujejo adekvatno in jih prebivalci dobro sprejemajo. V nekaterih državah spodbujajo prostovoljno združevanje občin v večje enote (nekateri švicarski kantoni), drugod odločilno posega država (npr. Slovaška, Litva).

¹⁸¹ Prav tam, str. 4.

Parametri, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti, so: *velikost* (teritorij, prebivalstvo), *funkcije* (naloge in pristojnosti), *avtonomija* (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in *način delovanja* (razmerje med javno in zasebno produkcijo). Ti parametri so medsebojno odvisni.

SE tudi poudarja, da gre pri *upravljanju za naslednja temeljna vprašanja*: centralizacija, decentralizacija, devolucija; učinkovitost in demokratičnost lokalnih in regionalnih oblasti; etični standardi pri delu lokalnih uprav; načelo subsidiarnosti – nove pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti in njihovi stiki s prebivalci; enakovrednost javnih služb – enaki standardi storitev za državljane v vsej državi; partnerstvo med ravnmi oblasti, nacionalna združenja lokalnih skupnosti; demokracija medijev.

9 SVET EVROPE IN BOJ PROTI KORUPCIJI NA LOKALNI RAVNI

9.1 Uvod

1. Standardi etičnega ravnanja odločilno vplivajo na moč demokracije oziroma zaupanje javnosti vanjo. Demokracija se lahko razvija le v okoljih, ki upoštevajo in gojijo te standarde. Gre za zaupanje javnosti v integriteto izvoljenih predstavnikov, učinkovito javno upravljanje, ki onemogoča nelojalno konkurenco, subsidiarnost z decentralizacijo in upoštevanje udeležbe ljudi pri odločanju o javnih zadevah na vseh ravneh. Vse to pa se začne najprej na lokalni ravni.

Na lokalni oz. občinski ravni učinkovito upravljanje človeških in materialnih virov, s katerimi razpolaga konkretna lokalna skupnost, krepi lokalno demokracijo. Demokracija nasploh pa temelji na zaupanju javnosti vanjo, v integriteto izvoljenih predstavnikov, članov lokalnih uprav in vseh drugih, ki jim je zaupana dolžnost zagotavljati javne storitve.

Državljeni imajo bistveno vlogo pri političnem nadzoru lokalnih organov. Zato pa je potrebna preglednost delovanja in aktov, ki jih ti sprejemajo v interesu skupnosti. Krepitev te preglednosti zmanjšuje potrebe po uporabi drugih oblik nadzora, zlasti upravnega. Mehanizmi nadzora lokalnih in regionalnih oblasti obstajajo v vsaki članici SE, čeprav v različnih oblikah in obsegu. Ti splošni mehanizmi lahko krepijo javno etiko, kar je odvisno od njihovih pooblastil, postopkov in možnosti za ukrepanje.

SE in EU priznavata *esencialni pomen demokracije na lokalni in regionalni ravni*. Večja svoboda ni le potreba, ki jo čuti vsak posameznik, temveč tudi država kot taka. Prava in delujoča demokracija zahteva medsebojno zaupanje državljanov in tistih, ki jim služijo kot izvoljeni ali imenovani javni uslužbenci. Ti morajo delovati v skladu z načeli objektivnosti, integritete, odgovornosti, odprtosti in poštenosti ter upoštevanja javnih interesov in spoštovanja etičnih standardov za javno življenje.¹⁸²

Med *prioritetami SE* na področju poglobljanja lokalne in regionalne samouprave oz. demokracije je tudi *javna etika na lokalni ravni, povezana z bojem zoper korupcijo in druge oblike finičnega kriminala v lokalnih organih*. Varstvo pred korupcijo in drugimi oblikami finančnega kriminala je glavna skrb vseh članic SE, večja kot kaznovanje takih dejanj. To je tudi problem, ki zadeva lokalne oblasti neposredno in lokalna raven je tista, kjer bi morali najti dobre rešitve, da bi zaščitili javno etiko in s tem javne interese. Ključna vprašanja javne etike na lokalni ravni so povezana s tem, kako delujeta lokalna in regionalna demokracija. Zagotavljanje javne etike na lokalni ravni odstranjuje tudi eno od glavnih ovir decentralizacije in učinkovitega uresničevanja načela subsidiarnosti.

Korupcija in nespoštovanje etičnih standardov prizadeneta javno življenje. SE poudarja osebno odgovornost vseh posameznikov, izvoljenih ali imenovanih na javne funkcije in službe, da se zoperstavijo korupciji in sledijo visokim standardom vedenja v skladu s pravnimi, upravnimi in institucionalnimi okviri, v katerih služijo, ter promovirajo takšno vedenje med svojimi kolegi.¹⁸³

¹⁸² Declaration on Public Ethics in Regional and Local Government adopted at the Conference on Ethical Standards in the Public Sector, Noordwijkerhout, The Netherlands, 31 March – 1 April 2004, Uvod, točka. 2.

¹⁸³ Prav tam, preambula.

Vprašanje boja s korupcijo in vzdrževanje kulture integritete na vseh ravneh oblasti zahteva posebne napore lokalnih in regionalnih oblasti, v skladu z njihovimi pristojnostmi, in tudi ukrepe centralnih oblasti, ob spoštovanju lokalne in regionalne avtonomije. Na kulturo javnega življenja vplivajo tudi skupine civilne družbe in mediji, ki vplivajo na percepcijo javnosti o standardih vedenja tistih, ki delujejo v javnem življenju.

Standardi SE in mehanizmi javne etike ter boja s korupcijo so vsebovani v številnih dokumentih SE.¹⁸⁴

Države članice SE naj bi sledile visokim standardom vedenja v njihovem javnem življenju, si prizadevale za politike in razvijale upravne in inštitucionalne okvire za promoviranje visokih etičnih standardov in kulture integritete na vseh ravneh oblasti v posamezni državi.¹⁸⁵

2. Pojma etike in korupcije¹⁸⁶, ki sta ključna za obravnavano tematiko, sta neločljivo povezana, pri čemer je korupcija odvisna od etičnih vrednot v družbi – na lokalni in državni ravni. Korupcija je splošen izraz za vsa tista pravno in moralno sporna dejanja, ki se navezujejo na zlorabo moči, oblasti in pooblastil.¹⁸⁷

Korupcija je pojav, ki ogroža demokratične vrednote, vladavino prava, slabi ali negira moralne vrednote družbe, človekove pravice ter diskriminatorno ogroža socialne in ekonomske možnosti razvoja posameznika, stabilnost demokratičnih institucij ter v večini držav predstavlja resen gospodarski in politični problem.

Korupcijo na lokalni ravni bi lahko strnili v sklope, kot so nepotizem, konflikti interesov, klientelizem, ravnanje zoper premoženje občine, zloraba položaja in trgovanje z vplivom.

Glede etike in morale velja, da pomensko med njima ni razlike, obstaja pa vsebinska razlika. Morala je vsota določenih življenskih pravil, zapovedi in norm obnašanja, ki jih sprejemajo posamezniki kot del družbe in kulture. Etika pa je splošno teoretično in racionalno utemeljevanje moralnosti.

Osebna etika mora biti skladna s skupinskimi normami organizacije, splošnimi družbenimi normami in tudi z zahtevami, ki jih opredeljuje zakonodaja posamezne države.

Etika uprave (in posameznika) je posledica etike družbe, ki oblikuje določene standarde in jih uprava sprejme za svoje delovanje. Etiko lahko razumemo kot seznam načel, pogosto opredeljenih v obliki kodeksov, ki učinkujejo kot vodilo ravnanja, kaj v določenem

¹⁸⁴ Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173); Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174); The Partial Agreement of the Group of States against Corruption (GRECO); Resolution (97)24 on the Twenty guiding Principles for the Fight against Corruption; Recommendation R (2000) 10 on Codes of Conduct for Public Officials; Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption; Recommendation R (98) 12 on supervision of local authorities' action; Recommendation R (99) 8 on the financial liability of local elected representatives for acts or omissions in the course of their duties; Recommendation (2003) 4 on Common Rules against Corruption in the funding of political parties and electoral campaigns; Resolution 79 (1999) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on political integrity of local and regional elected representatives and the model of Code of Conduct which it includes.

¹⁸⁵ Države članice SE naj sprejmejo in širijo Priročnik o dobri praksi na področju javne etike kot orodje za centralne, regionalne in lokalne oblasti, lokalne in regionalne izvoljene predstavnike in javne uslužbenke. Prav tam, str. 3.

¹⁸⁶ Lat. corruptio – pokvarjenost, kvarjenje, podkupovanje, podkupljivost, izprijenost, nepoštenost. Veliki slovar tujk, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2002, str. 618.

¹⁸⁷ “Za namene te konvencije “korupcija” pomeni neposredno ali posredno tetjanje, ponujanje, dajanje ali sprejemanje podkupnine ali katere koli druge nedovoljene koristi ali obljuje le-te, ki moti pravilno opravljanje dolžnosti ali ravnanje, zahtevano od prejemnika podkupnine, nedovoljene koristi ali obljuje le-te.” Zakon o ratifikaciji civilnopravne konvencije o korupciji (MCKK), Ur. l. RS, (MP, št 8/03), št. 35/03, 2. člen konvencije.

družbenem okolju šteje za pravilno in kaj za napačno obnašanje in ravnanje. Vsebinsko etosa v javni upravi opredeljujejo vrednote kot so poštenost, nepristranskost, integriteta, pravičnost, odgovornost ipd.¹⁸⁸

Beseda integriteta je latinskega izvora in pomeni popolnost, skladnost, neokrnjenost.¹⁸⁹ Integriteta pomeni način obnašanja oz. delovanja oseb in institucij, ki delujejo pošteno, skladno, vestno, nepristransko, transparentno in kakovostno. Pri tem je pomembno, da jih kot takšne ocenjuje javnost, da delujejo v okviru splošno priznanih moralnih standardov in predpisov, skratka delujejo z visoko stopnjo integritete. Integriteta je torej stalna naravnost, da človek ravna prav, četudi ga nihče v to ne sili, razen sam sebe. V grobem lahko integriteto delimo na tri ravni: nacionalno, organizacijsko in individualno. Ko govorimo v okviru neke institucije ali širše, da gre za kršitev splošno priznanih standardov, za nesprejemljivo obnašanje, govorimo, da je integriteta okrnjena. Odkrito negativno dejanje in ravnanje pa je običajno s posploševanjem pripisano vsakemu zaposlenemu, ki z institucijo sodeluje.¹⁹⁰

3. Napisana pravila, ki določajo ravnanje posameznikov znotraj neke skupine oz. organizacije se lahko zberejo v etičnem kodeksu.¹⁹¹ Zaposleni v javni upravi tudi potrebujejo svoj etični kodeks, ki:

- učinkuje kot vodnik za delovanje, za promocijo etičnega obnašanja;
- ureja ravnanje javnih uslužbencev in svari pred neetičnim ravnanjem;
- opredeljuje načela in vrednote, ki naj jih upoštevajo javni uslužbenci;
- kot sredstvo za reševanje dvomov in dilem zmanjšuje negotovost v ravnanju;
- predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja.¹⁹²

Za etično ravnanje pa ni dovolj le etični kodeks, ni dovolj le etično ravnanje javnih uslužbencev, ampak se pričakuje, da bodo tudi politiki, javnost, državljani, delovali v smeri, ki jo narekuje etični kodeks. Politiki, stranke, pogodbeni partnerji in drugi ne smejo spodbujati oz. zahtevati od javnih uslužbencev, da bi ravnali v nasprotju z etičnim kodeksom.¹⁹³

Korupcije na lokalni ravni ni mogoče odpraviti drugače kot z dvigom etičnih vrednot pri občinskih javnih uslužbencih in funkcionarjih ter z ozaveščanjem javnosti, še zlasti mladih. Bistvenega pomena je ravnanje vsakega posameznika, ki odloča o zadevah, ki se tičejo drugih, in zato mora biti to ravnanje na vseh ravneh javne uprave strokovno, profesionalno, zakonito, enakopravno, vljudno, do javnosti odprto in pošteno, spoštljivo, v primerih porabe proračunskega denarja pa ekonomično, učinkovito in pregledno.

¹⁸⁸ Prim. Brejc, Miha, Ljudje in organizacija v upravi, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2000, str. 66.

¹⁸⁹ Lat. integritas: popolnost, skladnost (~ osebnosti). Veliki slovar tujk, str. 505.

¹⁹⁰ Marko Hvala, Načrt integritete – sredstvo za preprečevanje nastanka korupcije, Časopis Skupnosti občin Slovenije, marec/april 2005, št. 24/25, str. 9, 10. Sredstvo oz. orodje, da se prepreči nastanek in odpravijo pogoji, ki v nadaljevanju omogočijo koruptivno dejanje, je načrt integritete (opredeljen je v ZPKor).

¹⁹¹ V Sloveniji obstajajo profesionalni oz. poklicni kodeksi na številnih strokovnih področjih, vključno na področju javne uprave. Za občinsko raven je zanimiv primer Vzorčni kodeks etike javnih uslužbencev in funkcionarjev občine Sevnica, ki je bil izdelan na podlagi etičnih standardov in načel, ki jih priporočajo evropske institucije, in nacionalnih pravnih virov. Predlagani vzorčni kodeks etike določa načela in standarde ravnanja občinskih javnih uslužbencev in funkcionarjev pri opravljanju javnih nalog in funkcij, ki jih imajo občani in javnosti pravico od njih pričakovati. Sprejem in izvajanje takšnega kodeksa lahko bistveno pripomore k dvigu ugleda članov občinskega sveta, župana, podžupana in občinske uprave ter h krepitvi zaupanja v njihovo delo. Prim. Božič, nav. delo, str. 129 in nasl.

¹⁹² Brejc, prav tam, str. 69.

¹⁹³ Božič, prav tam, str. 36.

9.2 Aktivnosti SE v zvezi s korupcijo na lokalni ravni

1. Pomanjkanje etike in standardov upravljanja v javni upravi je problem, s katerim se srečujejo vse članice SE¹⁹⁴. Zaradi korupcije, različnih afer in upadanja etičnega ravnanja pri izvajanju upravnih nalog je javnost vse bolj zaskrbljena. Javna etika je pomembno novo področje v zvezi z delovanjem funkcionarjev in javni uslužbencev na državni in lokalni ravni. Najpomembnejši dokumenti in aktivnosti SE, ki se nanašajo na to področje, so:

- Odbor ministrov SE je podprl pripravo posebnega dokumenta, ki naj bi zagotovil etično in pošteno delovanje lokalnih in regionalnih izvoljenih predstavnikov, kot prednostne naloge Programa akcije, ki so ga sprejeli 1996;
- predsedniki držav in vlad držav članic SE so na svojem drugem vrhu leta 1996 sprejeli akcijski načrt¹⁹⁵;
- na podlagi obeh dokumentov je bilo leta 1997 z Resolucijo 24 sprejetih dvajset temeljnih načel borbe proti korupciji, ki naj bi jih države članice uveljavile v njihovi zakonodaji¹⁹⁶;
- Priporočilo št. R (98) 12 o nadzoru delovanja organov lokalnih skupnosti;
- Priporočilo št. R (99) 8 o finančni odgovornosti izvoljenih predstavnikov lokalnih skupnosti za dejanja in opustitev dejanj med opravljanjem njihovih dolžnosti;
- Priporočilo št. R (2000) 10 o pravilih ravnanja za državne uslužbence;
- Priporočilo št. R (2003) o skupnih predpisih za boj proti korupciji pri ustanavljanju političnih strank in v predvolilnih kampanjah;
- Kazenskoppravna konvencija o korupciji (ETS 173);
- Civilnopravna konvencija o korupciji (ETS 174);
- vzpostavitev Skupine držav v boju proti korupciji (GRECO) kot nadzornega mehanizma za nadzor izvajanja konvencije v državah članicah SE, ki so konvencijo ratificirale;
- Priročnik dobre prakse o javni etiki na lokalni ravni (Handbook of Good Practice on Public Ethics at Local Level).¹⁹⁷

¹⁹⁴ Institucije za preprečevanje korupcije v EU in SE so GRECO, OECD in Transparency International. SE je junija 1997 ustanovil GRECO – Skupino za boj proti korupciji, katere naloga je predvsem nadzor nad izvajanjem vodilnih načel v boju proti korupciji, in vseh drugih pravnih instrumentov SE s tega področja, njegove aktivnosti pa so usmerjene v izboljšanje razmer v boju proti korupciji v njegovih članicah. GRECO je na podlagi poročil za Slovenijo (2000 in 2005) priporočil slovenskim oblastem, da ustanovijo poseben organ za koordinacijo vseh vladnih sektorjev, ki so kakorkoli vključeni v preprečevanje in odkrivanje korupcije, da se zagotovi izvajanje določb zakona o dostopu informacij javnega značaja idr. Slovenske institucije za preprečevanje korupcije so Komisija za preprečevanje korupcije in njeni predhodnik (Urad Vlade RS za preprečevanje korupcije), Uprava kriminalistične policije – oddelek za boj proti korupciji. Zakon o preprečevanju korupcije je ustanovil omenjeno komisijo kot samostojen državni organ, katerega naloga je v prvi vrsti odpravljanje vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo nastanek in razvoj korupcije. DZ je komisijo ukinil konec l. 2005, vendar je ta odločitev v presoji ustavnega sodišča. Njeno delo pa naj bi prešlo v delovno področje Komisije DZ za preprečevanje korupcije.

¹⁹⁵ Declaration adopted at the Second Summit of Heads of State and Government, Action plan, section III, paragraph 2 »Fighting corruption and organised crime«. Pomembni so tudi Programme of Action against Corruption in resolucije, ki so jih sprejeli evropski ministri za pravosodje na njihovih 19. in 21. konferenci v Valletti in Pragi.

¹⁹⁶ Ta načela so npr. izvajati učinkovite ukrepe za preprečevanje korupcije in v tej zvezi dvigovati javno zavest in promovirati etično obnašanje; zagotoviti koordinirano kriminalizacijo nacionalne in internacionalne korupcije; zagotoviti, da bodo tisti, ki vodijo preprečevanje, preiskave, obtožbe in sojenje korupcijskim prestopkom, uživali neodvisnost in avtonomijo v skladu z njihovimi funkcijami, bili zavarovani pred neustreznimi vplivi in imeli učinkovita sredstva za zbiranje evidenc; zavarovati osebe, ki pomagajo oblastem v boju s korupcijo in zavarovati zaupnost preiskav; omejiti imuniteto pred preiskavo, obtožbo in sojenjem za korupcijske prestopke na stopnjo, ki je nujna v demokratični družbi; vzpodbujati raziskave korupcije; vzpodbujati sprejem kodeksov vedenja po izvoljenih predstavnikih in promovirati pravila za financiranje političnih strank in volilnih kampanj, ki odvrtačajo korupcijo; promovirati specifikacijo vedenja, ki se pričakuje od javnih uslužbencev z ustreznimi sredstvi kot so kodeksi vedenja.

¹⁹⁷ CDLR je pripravil Paket vzorčnih pobud na področju javne etike na lokalni ravni, ki je bil sprejet na konferenci v Noordwijkerhoutu leta 2004. Paket vzorčnih pobud sestavlja:

- v prvem delu »Priročnik dobrih praks o javni etiki na lokalni ravni«, ki ga je sekretariat pripravil na podlagi prispevkov strokovnjakov, pregledala pa sta ga ekspertna skupina in CDLR;
- v drugem delu prispevki strokovnjakov, kjer je na enotno oblikovani podlagi predstavljeno stanje v Evropi, obstoječi problemi in tveganja ter različne strategije in ukrepi za izboljšanje stanja in zmanjšanje tveganj;
- v tretjem delu pa študije primerov, ki so jih pripravili strokovnjaki in člani CDLR.

2. SE je na zadnji mednarodni konferenci evropskih ministrov, pristojnih za lokalno in regionalno demokracijo, ki je bila februarja 2005 v Budimpešti, poudaril, da mora dobro lokalno in regionalno upravljanje upoštevati *acquis* in informacijsko bazo SE na področju lokalne in regionalne demokracije in izpostavil ta štiri vprašanja:

- demokratično participacijo in javno etiko;
- pravni okvir in institucionalno strukturo;
- lokalne in regionalne finance in javne službe;
- čezmejno sodelovanje.

Države članice SE imajo obveznost uresničevati *acquis* in informacijsko bazo SE in biti aktivno udeležene v delu SE na tem področju. Razširjanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja je bistveni cilj, ki ga morajo zasledovati, da bi odgovorile na izzive njihovih družb in na legitimna pričakovanja njihovih državljanov.

Največji izzivi so:

- nizka raven volilne udeležbe na lokalnih in regionalnih volitvah v mnogih državah članicah;
- spremenjene poti za angažiranje državljanov v lokalnem javnem življenju;
- širjenje udeležbe tujih državljanov v lokalnem javnem življenju;
- zagotavljanje etičnega vedenja lokalnih in regionalnih oblasti, izvoljenih predstavnikov in uradnikov, ki naj spoštujejo lokalno in regionalno samoupravo enako kot individualne pravice in legitimne interese.

V ta namen so potrebne aktivnosti za:

- implementacijo Priporočila (2001) o participaciji državljanov v lokalnem javnem življenju;
- nadaljevanje dela, kako naj (nove) poti informacijske in komunikacijske tehnologije olajšajo demokratične reforme na lokalni in regionalni ravni;
- promoviranje priročnika o dobrih praksah javne etike na lokalni ravni in pripravo, kjer je mogoče, priročnikov, prilagojenih posebnim razmeram v državah članicah SE idr.

Izzivi so še:

- dati polni učinek načelu subsidiarnosti z opredelitvijo in zakonsko ureditvijo pristojnosti, strukture in meja lokalnih in regionalnih oblasti;
- vzpodbujanje in ustvarjanje nujnih pogojev za medobčinsko sodelovanje;
- krepitev učinkovitih odnosov med različnimi ravnmi teritorialne uprave, še posebej med državnimi in lokalnimi oblastmi.

Doma pa:

- zagotoviti, da bodo vse lokalne skupnosti (občine) sposobne za samostojno življenje;
- zagotoviti, da bodo vsi činitelji v občini – prebivalci, organi, občinska uprava, državni organi – prevzeli pravice in obveznosti v lokalnem upravnem sistemu; v ta namen naj se izdelajo etični kodeksi (na podlagi priročnika SE o javni etiki na lokalni ravni) za vsako občino (pokrajino) posebej;
- zagotoviti, da so predstavniška telesa kot predstavniki interesov lokalnih prebivalcev – občinski sveti – najvišji organi odločanja v občini;
- zagotoviti, da bodo država in občine spoštovale ureditev, v kateri so enakopravne entitete;

Priročnik nima pravno zavezujoče moči, temveč je koristen pripomoček, ki našteva dobre prakse v različnih državah in je v pomoč državam in lokalnim skupnostim pri dvigovanju pomena javne etike na lokalni ravni.

- zagotoviti nove načine, pristope in prakse pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja na lokalni (občinski) ravni.

3. S korupcijo se ukvarjajo tudi druge mednarodne institucije. OZN je na področju korupcije v mednarodnih trgovinskih transakcijah začela delovati l. 1975 s sprejetjem Resolucije št. 3514. l. 1990 je sprejela Resolucijo o korupciji v vladnih ustanovah ter poseben priročnik o praktičnih ukrepih proti korupciji. V okviru Ekonomsko socialnega sveta pri OZN so aktivnosti usmerjene tudi v reforme in razvoj javne uprave, predvsem v obliki ozaveščanja o etiki in nujnosti profesionalizacije. Na desetem kongresu OZN o preprečevanju kriminalitete so aprila 2000 na Dunaju ugotovili, da pravno državo ogrožajo korupcija, organizirani kriminal in terorizem. Pri zatiranju korupcije so izpostavili pomen preglednosti, neodvisnosti in integritete preiskovalnega in kazenskega postopka ter vlogo civilne družbe pri odkrivanju korupcije. OZN je, dalje, v okviru svojega Urada za nadzor nad drogami in preprečevanje kriminala¹⁹⁸ pripravila Globalni program ZN proti korupciji, katerega namen je pomagati državam članicam OZN v boju proti korupciji.

Evropska unija, ki sicer ni pristojna za neposredno sprejemanje kazensko pravnih predpisov, ki bi veljali v njenih članicah kot nacionalno pravo, lahko zahteva od držav kandidatk, da v procesu priključevanja v EU ratificirajo protikorupcijske konvencije SE.

OECD¹⁹⁹ je pripravila Konvencijo o boju s podkupovanjem tujih javnih uslužbencev v mednarodnih transakcijah, ki je želela veljati l. 1999 in priporočila proti davčnim olajšavam za podkupnine. Leta 1998 je sprejela tudi Priporočilo o izboljšanju etičnega vedenja v javnih službah.

Transparency International (www.transparency.org) je nevladna organizacija, ki se ukvarja zlasti z nacionalnimi vidiki korupcije in njenim vplivom na interese gospodarstva. V številnih državah ima podružnice, ki nudijo dostop do informacij o ukrepih za preprečevanje korupcije in študije primerov, ki bi lahko bile zanimive za lokalne javne organizacije.

Evropski institut za javno upravo (www.eipa.nl) je pripravil Evropski skupni ocenjevalni model za organizacije v javnem sektorju (Common Assessment Framework – CAF) kot sredstvo komunikacije in primerjalne analize med javnimi upravami držav članic EU. Dodatna korist, ki se pojavi pri uresničevanju cilja za izboljšanje učinkovitosti organizacije in uspešnosti, je občutno zmanjšanje možnosti storitev koruptivnih dejanj ali goljufivega ravnanja oz. možnosti, da bi taka dejanja ostala neodkrita. CAF se je še posebej osredotočil na potrebe lokalnih javnih organizacij.

¹⁹⁸ Urad Združenih narodov za nadzor nad prepovedanimi drogami in kriminaliteto UNODC): www.unodc.org/unodc/en/corruption.

UNODC izvaja globalni program boja proti korupciji in pripravlja koristne študije in publikacije, npr.:

- The Anti-Corruption Tool Kit (Zbirka sredstev za boj proti korupciji)
- The Findings of the National Conference for Cleaner Public Life (Ugotovitve Nacionalne konference za več poštenja v javnem življenju) Budimpešta, marec 2003

¹⁹⁹ OECD: www.unodc.org/unodc/en/corruption.

Spletna stran vsebuje poleg osrednje teme o multinacionalnih družbah tudi koristne informacije o boju proti korupciji v zvezi s postopkom javnih naročil.

9.3 Priročnik o javni etiki na lokalni ravni

1. Demokracije v Evropi se vedno bolj zavedajo, da je treba standarde etičnega ravnanja gojiti aktivno, če nočejo, da se bo zmanjšala moč demokracije, zaupanje v organe oblasti pa začelo upadati. SE je sprejel izziv in pripravil vrsto pobud za okrepitev sodelovanja med državami članicami v boju proti korupciji, za ohranitev etičnih standardov in spodbujanje kulture poštenja in transparentnosti pri vseh, ki opravljajo javno službo.

Namen paketa vzorčnih pobud je zlasti:

- predstaviti preproste in jasno strukturirane primere dobrih praks v Evropi, ki so bili ugotovljeni med pripravo paketa;
- spodbuditi široko razpravo o javni etiki na lokalni ravni;
- ponuditi vir novih idej za uresničevanje trenutnih in bodočih reform na tem področju različnim državam in/ali lokalnim ter regionalnim oblastem;
- ponuditi vodilo za ravnanje v različnih okoliščinah lokalnim dejavnikom (izvoljenim predstavnikom in javnim uslužbencem).²⁰⁰

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti SE (CLRAE)²⁰¹ in skupina držav za boj proti korupciji (GRECO)²⁰² pa sta pripravila smernice in postopke za utrjevanje ozaveščenosti glede tveganj pojava korupcije, za preprečevanje nezakonitih postopkov in krepitev etičnega ravnanja na vseh ravneh.

2. Na mednarodni konferenci SE o etičnih standardih v javnem sektorju, ki je bila marca 2004 na Nizozemskem, je bil sprejet priročnik o dobri praksi javne etike na lokalni ravni.

Priročnik dobrih praks s šestimi tematskimi sklopi vsebuje tudi priporočila za različne skupnosti in osebe: centralne in lokalne oblasti, izvoljene predstavnike, zaposlene v upravah lokalnih skupnosti in politične voditelje. Tematski sklopi so²⁰³:

²⁰⁰ »Paket seveda ni namenjen samo enkratni uporabi, uporabljal naj bi se dolgoročno ter se dopolnjeval tudi na podlagi razprav in novih zbranih informacij. Poleg tega se bodo morda sčasoma spremenili ukrepi, strategije in celo načela, na katerih temelji javna etika. Zato je treba upoštevati tudi spremembe, ki se pojavijo v miselnosti, zakonodaji, programih in praksi, če želimo oblikovati instrumentarij, ki bo resnično uporaben in življenjski.« Priročnik, str. 8.

²⁰¹ Kongres je pripravil številne dokumente:

- Priporočilo 60 (1999), ki vsebuje Evropski kodeks ravnanja o politični integriteti izvoljenih predstavnikov lokalnih in regionalnih skupnosti;
- Listino evropskih mest;
- Priporočilo 86 (2000) o preglednosti finančnega poslovanja političnih strank in njihovega demokratičnega delovanja na regionalni ravni.

²⁰² Organizacija skupine držav članic Sveta Evrope proti korupciji (GRECO): www.greco.coe.int

GRECO je organ za spremljanje in nadzor, ki ocenjuje skladnost ravnanja držav članic z obvezami, opredeljenimi v pravnih instrumentih Sveta Evrope v zvezi z bojem proti korupciji. Sprejema poročila o oceni in skladnosti, ki so običajno javno dostopna. Spletna stran organizacije vsebuje tudi izčrpen seznam koristnih povezav.

²⁰³ I. PRIROČNIK DOBRIH PRAKS

- A. Vzorce pobude v zvezi s statusom izvoljenih predstavnikov lokalnih skupnosti
 1. Splošni okvir
 2. Odvzem položaja, začasna odstranitev od dela in prenehanje položaja
 3. Pravice in dolžnosti izvoljenih predstavnikov
 4. Odgovornost izvoljenih predstavnikov
 5. Plače, delovni pogoji in poklicna kariera izvoljenih predstavnikov lokalnih skupnosti
 6. Usposabljanje, obveščanje in sodelovanje z izvoljenimi predstavniki lokalnih skupnosti
- B. Vzorce pobude v zvezi s financiranjem političnih strank, političnih združenj in posameznih kandidatov na lokalni ravni
 1. Splošni okvir
 2. Financiranje lokalnih političnih strank in združenj
 3. Financiranje predvolilne kampanje
 4. Spremljanje zakonitosti financiranja strank in volitev

- status in pravila, ki veljajo za odgovornost lokalno izvoljenih predstavnikov (jamstva, odobritve, profesionalno varstvo, civilna, kazenska in upravna odgovornost, idr.);
- status lokalnih javnih uslužbencev in pravila službe (pogoji za imenovanje in odpust);
- diskvalifikacije, odgovornost, obveznosti do izvoljenih predstavnikov, idr.);
- razpoložljiva sredstva za izvajanje lokalne demokracije v praksi (financiranje volilne kampanje, financiranje političnih združenj in strank na lokalni ravni, idr.);
- dostop do informacij, upravna preglednost in upravni postopki;
- nadzor in računovodski postopki;
- razmerja med lokalnimi oblastmi in zasebnim sektorjem (pogodbe o javnih naročilih, pomoči in drugi finančni prenosi osebam zasebnega prava, profitnim in neprofitnim, gospodarske agencije, ki pripadajo občini, izdajanje dovoljenj in certifikatov).

Priročnik zasleduje naslednje cilje:

- predstaviti najboljše evropske prakse;
- stimulirati širšo razpravo o javni etiki na lokalni ravni;
- služiti kot vir inspiracije za nadaljevanje reform v različnih državah in ali lokalnih in regionalnih skupnostih;
- služiti kot vodnik za lokalne činitelje (izvoljene predstavnike in javne uslužbence), kako naj ravnajo v različnih razmerah.²⁰⁴

3. V uvodu priročnika avtorji ugotavljajo, da ljudje v mnogih evropskih državah izgubljajo zaupanje v javne oblasti, tudi na lokalni ravni. Javno mnenje je bolj in bolj nenaklonjeno nejasnim lokalnim upravnim praksam, ki so pogosto posledica vse bolj zastarelih političnih sistemov.

-
- | | |
|----|---|
| 5. | Obveščanje in objavljanje informacij |
| C. | Vzorčne pobude v zvezi z nadzorom in revizijo poslovanja lokalnih skupnosti |
| 1. | Zunanji nadzor |
| 2. | Notranji nadzor |
| 3. | Sodni nadzor |
| 4. | Nadomestni mehanizmi |
| 5. | Obveščanje in načelo preglednosti (glej tudi poglavje E priročnika) |
| D. | Vzorčne pobude v zvezi s statusom javnih uslužbencev na lokalni ravni |
| 1. | Pravni okvir |
| 2. | Odvzem položaja, začasna odstranitev od dela in prenehanje položaja |
| 3. | Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev na lokalni ravni |
| 4. | Odgovornost javnih uslužbencev na lokalni ravni |
| 5. | Zaposlovanje, plače, delovni pogoji in napredovanje javnih uslužbencev na lokalni ravni |
| 6. | Usposabljanje, obveščanje, sodelovanje in načelo preglednosti |
| E. | Vzorčne pobude v zvezi z načelom preglednosti, dostopom do informacij in upravnimi postopki |
| 1. | Načelo preglednosti in dostop do informacij |
| 2. | Upravni postopki |
| F. | Vzorčne pobude v zvezi z odnosom lokalnih oblasti do zasebnega sektorja |
| 1. | Javna naročila za zagotavljanje blaga in storitev, ki jih razpišejo lokalne oblasti |
| 2. | Prenos izvajanja javnih storitev na zasebni sektor |
| 3. | Udeležba v delniških družbah |
| 4. | Lastninjenje javnih podjetij |
| 5. | Odnosi z neprofitnim sektorjem – subvencioniranje združenj in oddaja javnih naročil |
| 6. | Dodeljevanje koncesij oz. dovoljenj in certifikatov (zlasti v zadevah urbanističnega načrtovanja) |
| 7. | Upravljanje z občinskim premoženjem |

²⁰⁴ Informacije in predstavljene dobre prakse, ki jih vsebuje paket, so sicer namenjene boju proti korupciji na lokalni ravni, se pa lahko koristno in smiselno uporabljajo tudi v boju proti korupciji na regionalni ravni, kjer obstajajo samoupravne regije z izvoljenimi telesi.

Lokalne oblasti so v celoti odgovorne za svoje upravljanje volilnemu telesu, javnemu mnenju, upravnim ali civilnim sodiščem ali, v določenih primerih, kazenskim sodiščem. Vzpostaviti morajo posebni strokovni notranji kontrolni mehanizem, da bi zvedli na minimum tveganje za:

- slabo ekonomsko ali finančno upravljanje;
- slab upravni menedžment, ki izvira iz nespoštovanja pravil;
- revno oskrbo s storitvami;
- upravni, civilni ali kazenski postopek.

Centralne in lokalne oblasti bodo izbrale tiste dobre prakse, ki so ustrezne za njihovo specifično situacijo. Glede lokalno izvoljenih predstavnikov naj bi npr. država prispevala enostaven in uniformni pravni okvir za uresničevanje njihovih pravic in obveznosti, jamstva in varstva, plačilo in delovne pogoje, nadzor, suspenz in drugo. Ta pravni okvir ustvari centralne oblasti v posvetovanju z združenji lokalno izvoljenih predstavnikov. Država naj bi tudi pripravila kodeks obnašanja za lokalne oblasti, ki bi vseboval obvezne določbe, ki jih lokalne oblasti morajo vključiti v svoj kodeks, ki se sprejme na lokalni ravni in določbe, ki jih bi jih lahko lokalne oblasti prilagodile, če je treba, in vključile v lokalni kodeks. Centralne oblasti naj bi tudi omogočile državljanom in lokalnim oblastem dostop do informacij s publiciranjem in analizo, še zlasti z uporabo nove informacijske tehnologije. Gre za podatke o različnih pravnih instrumentih, ki urejajo izvrševanje dolžnosti lokalno izvoljenih predstavnikov; različne kodekse obnašanja, ki jih sprejemajo lokalne oblasti, s čemer bi se lahko delale komparativne analize, statistične podatke o primerih korupcije in ostalih napadih na javno moralo in javno zaupanje v lokalno izvoljene predstavnike in javne uslužbence.

Možne aktivnosti lokalnih oblasti pa so; sprejem kodeksa vedenja za lokalno izvoljene predstavnike; razdelitev kodeksa mednje, kakor tudi centralnim oblastem, ostalim zainteresiranim telesom in javnosti, uporabljajoč primerna sredstva, vključno informacijsko tehnologijo.

Priročnik obsega širok spekter vprašanj in naslovnikov in naj bi postal realen praktičen instrument za lokalne in regionalne ter državne oblasti. Priročnik bo nepogrešljiv vir za odločanje na lokalni, regionalni in državni ravni. Bil naj bi čimbolj praktičen in uporaben.²⁰⁵

9.4 Področje javnih naročil

To področje je eno najbolj izpostavljenih možnostim korupcije, zato iz priročnika SE povzemamo nekatere ključne usmeritve za preprečevanje tovrstne korupcije.²⁰⁶

Sklepanje pogodb za javna naročila za zagotavljanje blaga in storitev, ki jih razpišejo lokalne oblasti, predstavlja posebno in pomembno tveganje za nastanek korupcije in kršitve načel javne etike. Predpisi o javnih naročilih morajo zato biti nedvoumni, podrobni in natančni, centralne oblasti pa morajo pozorno nadzorovati njihovo izvajanje.

Centralne oblasti naj zagotovijo pravni okvir za sklenitev pogodbe o javnih naročilih, ki:

- opredeli načela, splošno ureditev in postopke za dodelitev posla;
- določa najnižjo začetno vrednost naročila, za katerega je treba uporabiti postopek za javna

²⁰⁵ Dostopen je vsakomur na internetnih spletnih straneh SE: www.coe.int/local ali www.loreg.org.

²⁰⁶ F. Vzorčne pobude v zvezi z odnosom lokalnih oblasti do zasebnega sektorja, str. 57.

- naročila v zvezi s storitvami;
- zagotovi prosto konkurenco in odprtost trga javnih naročil s tem, da ustvari enake pogoje za sodelovanje vseh ustreznih dobaviteljev blaga in storitev, na glede na kraj ali nacionalnost (vsaj znotraj EU);
- opredeli merila, ki izključijo morebitne dobavitelje: ta merila so lahko nasprotje interesov, neustrezna velikost, pomanjkanje finančne verodostojnosti ali izkušenj na določenem področju ali vpis na posebnem nacionalnem seznamu izločenih podjetij ali oseb;
- določa pogoje o vpisu na nacionalni seznam nezanesljivih podjetij in oseb; ti pogoji so lahko nespoštovanje pravil v zvezi z javnimi naročili, primeri sprejemanja ali dajanja podkupnine, primeri prevare ali poskusov prevare v postopkih za oddajo javnih naročil;
- določa pogoje o izbrisu z nacionalnega seznama nezanesljivih podjetij in oseb; ti pogoji lahko določijo tudi rok, po preteku katerega preneha veljavnost izbrisa glede na težo krivde;
- zagotavlja zadovoljivo preglednost pri vodenju poslov, pri delu skupnosti ter temeljite spremembe v strukturi nadzornih ter upravnih organov;
- vzpostavi pravna sredstva zoper sklepe v zvezi z javnimi naročili;
- opredeli minimalne pogoje za preglednost, obveščanje in objavlanje postopkov ter pogojev, ki urejajo oddajo javnih naročil;
- opredeli pravila, ki zagotavljajo zaupnost in varujejo poslovne skrivnosti ter pravice intelektualne lastnine ponudnikov.

Odstopanja od razpisnih pogojev so zelo redka in so možna samo takrat, ko so pogoji popolnoma objektivni, kot so npr. pomanjkanje tržne konkurence, predrag postopek ali izredni dogodek; odstopanje je treba utemeljiti in take primere ustrezno nadzorovati.

Na tem področju lahko kot vzor služi zakonodaja EU⁹, ki jo je mogoče prilagoditi okoliščinam posamezne države, zlasti glede pragovne vrednosti, nad katero je treba spoštovati postopek o javnih naročilih.

Centralne oblasti:

- pripravijo vzorčno zbiranje ponudb, specifikacije, pogodbe in druge dokumente ter jih dajo na razpolago lokalnim oblastem;
- zagotovijo potrebna tehnična in finančna sredstva za objavo zbirnih seznamov oseb in podjetij, ki so bila kaznovana zaradi nespoštovanja predpisov o javnih naročilih;
- spodbujajo lokalne oblasti, da za izvedbo postopkov za javna naročila uporabljajo nove tehnologije (zlasti internet) tako, da zagotovijo možnost uporabe tehnologij, vzpostavijo platforme za transakcije in javne razpise, da zagotovijo aplikacije za hrbtenično omrežje¹⁰, lokalnim oblastem pa zagotovijo finančno pomoč pri investicijah v nove tehnologije ter pri usposabljanju zaposlenih.

Lokalne oblasti:

- spremljajo postopke za javna naročila, ko je to potrebno glede na njihovo vrednost, če je to potrebno zaradi ekonomske učinkovitosti, kar upoštevajo tudi pri pogodbah, kjer je vrednost manjša od tiste, ki jo določa zakon;

⁹ Informacije o zakonodaji Evropske unije so na razpolago na spletni strani Evropske komisije o javnih naročilih http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/index.htm; več informacij o uporabi novih informacijskih tehnologij na področju javnih naročil pa na spletni strani SIMAP <http://simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm>.

¹⁰ Osnovna aplikacija, ki služi kot platforma za programsko opremo in jo lokalne oblasti prilagodijo svojim potrebam ali ji dodajo posebne dele programske opreme, ki izkorišča hrbtenično omrežje, uporabnikom pa nudi nove storitve.

- določijo cilje izbirnega postopka: kakovost, stroške, nabavne roke, kontinuiteto, tveganje, trajnostni razvoj, zaščito delovnih mest itd.;
- zagotovijo ustrezno število zaposlenih, potrebnih za zadovoljivo izvedbo razpisnega postopka;
- omejijo število primerov, ko so javna naročila oddana brez zbiranja ponudb, jasno opredelijo pravice in dolžnosti drugih pogodbenic;
- določijo natančna, objektivna, merljiva in zanesljiva merila za izbor in tako v največji možni meri zagotovijo, da so sprejeti cilji izpolnjeni;
- zagotovijo popolno in pregledno dokumentacijo o vsebini pogodbe ter o pogojih ponudbe in izbora;
- obvestijo ponudnike o vzrokih za njihovo izločitev;
- ponudbe ocenijo izključno glede na sprejete cilje in merila za izbor;
- objavijo vse informacije o javnih naročilih, na zahtevo takoj posredujejo vse potrebne informacije o aktualnih natečajih za zbiranje ponudb; kjer je možno, pripravijo zbirko vseh dokumentov ali posamezne dokumente objavijo na internetu;
- pred objavo razpisa za oddajo pomembnih investicijskih del se posvetujejo s strokovnjaki in zainteresiranimi strankami; z javnim mnenjem se seznanijo na podlagi javne razprave, v kateri sodeluje lokalno prebivalstvo, strokovnjaki, gospodarstveniki ter predstavniki opozicije v občinskem svetu;
- pripravijo sporazume o načelih dobrega ravnanja, ki ga podpišejo vsi, ki sodelujejo pri razpisnem postopku: lokalne oblasti in člani upravnega osebja po eni strani, po drugi strani pa podjetja z zaposlenimi in njihovimi podizvajalci. Ti sporazumi oblikujejo poglobljena pravila o preglednosti, o enakopravnem obravnavanju ponudnikov, o sprejemanju, pridobivanju ali dajanju neupravičenih prednosti ter o obvezi poročanja o odkritih poskusih goljufije; ne glede na kazni, predpisane z zakonom, osebe ali podjetja, ki ne spoštujejo tega sporazuma, ne morejo sodelovati kot ponudniki ali organizatorji pri bodočih postopkih oddaje ponudb;
- zagotovijo potrebne informacije o kandidatih in njihovih morebitnih podizvajalcih, ki jih v celoti preveri izbirna komisija;
- če je to mogoče, uporabljajo za obveščanje o javnih naročilih internet;
- zagotovijo, da imajo člani izbirne komisije pri izbiranju ponudnikov, ocenjevanju ponudb in dodeljevanju naročil dovolj strokovnega znanja in osebnega poštenja;
- zagotovijo hiter in korekten postopek za obravnavo pritožb in ugovorov.

Izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti in zaposleni pri lokalnih oblasteh:

- ne morejo neposredno ali po zastopniku prek podjetij ali drugih oseb sodelovati pri razpisu lokalnih oblasti;
- ne morejo sodelovati pri izvedbi zbiranja ponudb in zlasti ne morejo biti člani izbirnih komisij, če imajo oni sami ali člani njihove družine osebni interes pri dodeljevanju naročil;
- so do vseh ponudnikov nepristranski, zlasti glede posredovanja informacij o razpisih;
- ne posredujejo informacij o ponudniku brez njegove pisne privolitve;
- ne poskušajo vplivati na člane izbirnih komisij v prid ali proti posameznim ponudnikom;
- vseh nepravilnosti pri izbirnem postopku poročajo svojim predpostavljanim in/ali pristojnemu nadzornemu organu;
- naredijo vse, kar je mogoče, da bi se izognili nasprotju interesov, kadar pa nasprotje interesov obstaja, to objavijo in se umaknejo iz nadaljnjega postopka;

- odklonijo večje osebne koristi (draga darila, pretirano gostoljubje, plačana potovanja itd.), ki jim jih ponudijo podjetja ali posamezniki, ki naj bi sklenili pogodbo z lokalnimi oblastmi, ter
- prijavijo vse manjše koristi, ki so jih prejeli in poročajo o koristih, ki so jim bile ponujene.

9.5 Nadaljevanje aktivnosti SE na področju javne etike na lokalni ravni

1. Aktivnosti SE v zvezi s priročnikom se nadaljujejo. Tudi *Kongres lokalnih in regionalnih oblasti SE* želi sodelovati pri implementaciji konkretnih aktivnosti, ki se nanašajo na evalvacijo skladnosti ravnanja z javnimi etičnimi standardi in pri identifikaciji možnih občin, ki bi želele sodelovati pri kakšnem koli pilotnem projektu, za katerega bi se odločili v tej zvezi. 14. konferenca evropskih ministrov, pristojnih za lokalno in regionalno samoupravo²⁰⁷, je v zaključni Izjavi, ki vsebuje tudi Agendo, v tej glede javne etike na lokalni in regionalni ravni določila:

Izziv:

- zagotavljanje etičnega obnašanja lokalnih in regionalnih oblasti, izvoljenih predstavnikov in uslužbencev, ob spoštovanju tako lokalne in regionalne samouprave kot tudi individualnih pravic in zakonitih interesov.

Aktivnosti:

- nadaljevati s promoviranjem Priročnika dobre prakse javne etike na lokalni ravni in pripraviti, kjer je to mogoče, priročnike, prilagojene posebnim razmeram v državah članicah in tematske dokumente, ki se nanašajo na specifične javnosti;
- zbirati in širiti dobre prakse, ki se nanašajo na evalvacijo skladnosti ravnanj s standardi javne etike na lokalni in regionalni ravni;
- izmenjavati izkušnje in zagotavljati informacije, ki so nujne za ocenjevanje priročnika, zato da bi pripravili *popravljen verzijo v treh do štirih letih.*«

Priročnik je bil brezplačno distribuiran na zahtevo zainteresiranih posameznikov in organizacij. Novi CD-ROM, ki predstavlja medvladne dosežke SE na področju lokalne in regionalne demokracije in vključuje tudi priročnik, je bil izdan l. 2005.

2. Javna etika na lokalni ravni je pomembno novo področje v zvezi z delovanjem funkcionarjev in javnih uslužbencev tudi v Sloveniji. V Sloveniji smo po osamosvojitvi izgradili nov sistem javne uprave, ki temelji na demokratičnih vrednotah. Javna etika je tematika, ki jo tudi v Sloveniji vključujemo v zakonodajo na področju javnega sektorja tako na državni kot na lokalni ravni. V zadnjih letih je bil storjen velik korak pri spoznanju pomembnosti te tematike, tako da reforma zakonodaje že vključuje tudi področje javne etike. Pri tem so nam v veliko pomoč dosežki in napotila SE.²⁰⁸

Kot primer navajamo *Osnutek kodeksa etike javnih uslužbencev in funkcionarjev na ravni občine Sevnica*.²⁰⁹ Vsebuje poglavja, ki obravnavajo splošne določbe, področje uporabe, splošna etična načela za uslužbence in funkcionarje, standarde ravnanja uslužbencev pri opravljanju javnih nalog, standarde ravnanja funkcionarjev pri opravljanju javne funkcije,

²⁰⁷ Budimpešta, 24. in 25. februarja 2005.

²⁰⁸ Akcija III. Izmenjava izkušenj in informacij, nujnih za revidiranje priročnika z namenom priprave popravljenih različic, Slovenija, Ljubljana, 2005.

²⁰⁹ Božič, nav. delo, str. 129 do 134 in Priloga 4.

skupne standarde ravnanja uslužbencev in funkcionarjev, izvajanje kodeksa in seznanjanje s kodeksom.²¹⁰ V splošnih določbah je določeno, da kodeks etike javnih uslužbencev in funkcionarjev na ravni občine določa načela in standarde ravnanj javnih uslužbencev in funkcionarjev pri opravljanju javnih nalog in javnih funkcij, ki jih imajo občani in javnosti pravico od njih pričakovati. Nespoštovanje teh načel in standardov velja za nečastno. Splošna etična načela za občinske uslužbence in funkcionarje so načela zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, omejitve v zvezi s sprejemanjem daril, lojalnosti, spoštljivosti, odgovornosti, gospodarnosti, pravičnosti in poštenosti, varovanja ugleda, nezdružljivosti interesov, odprtosti do javnosti in zaupnosti (členi 7 do 19).

Standardi ravnanja uslužbencev pri opravljanju javnih nalog so pravila Poslovnega protokola za občino Sevnica, sporočanje pristojnim organom informacij o vseh zadevah, za katere so odgovorni, prijavljanje nezakonitih, nepravilnih ali neetičnih ravnanj, izogibanje situacijam, ki bi imele za posledico nasprotje interesov, ravnanje vodij oddelkov na način, ki bo vzor drugim uslužbencem idr. (členi 20 do 27).

Standardi ravnanja funkcionarjev pri opravljanju javne funkcije so smiselno upoštevanje Pravil poslovnega protokola, spoštovanje pooblastil in pravic ostalih funkcionarjev in uslužbencev, neizkoriščanje javne funkcije za financiranje ali za pomoč pri financiranju predvolilne kampanje, spoštovanje volje volivcev, vzdržanje odločanja oz. glasovanja o vprašanjih, v katerih ima neposredni ali posredni osebni interes idr. (členi 28 do 43).

Skupni standardi ravnanja uslužbencev in funkcionarjev pa so npr. da funkcionar oz. uslužbenec pošteno prijavi stroške, izgubo dohodka ali materialne koristi, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja njegove naloge ter za to predloži ustrezne dokaze, da uslužbenec ali funkcionar ne sme neposredno ali po zastopniku prek podjetij ali drugih oseb sodelovati pri razpisih za dodelitev sredstev iz občinskega proračuna, ki jih razpiše občina Sevnica, če ima on sam osebni interes pri dodeljevanju javnih naročil idr. (členi 44 do 47).

Izvajanje kodeksa spremlja in nadzoruje občinski svet v obliki etične presoje ravnanj uslužbencev in funkcionarjev. Za nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem kodeksa občinski svet imenuje komisijo za spremljanje izvajanja in spoštovanje kodeksa.

Občani, organi javne uprave, javni uslužbenci in funkcionarji prijavijo kršitve oz. nespoštovanje kodeksa komisiji v pisni obliki. Kršitve kodeksa, ki pomenijo ravnanje v nasprotju z zakonom in podzakonskimi predpisi, se sankcionirajo v skladu z zakonom. Za primere neupoštevanja drugih načel in standardov kodeksa in ugotovljene kršitve komisija kršitelju izreče osebni opomin, javni opomin ali uvedbo disciplinskega postopka zoper kršitelja. (členi 48 do 51).

Občinski svet mora zagotoviti seznanitev javnosti in občanov s sprejetim kodeksom, zagotavlja stalno preverjanje in po potrebi tudi dopolnjevanje kodeksa idr. (členi 52 do 56).

²¹⁰ Kodeks je zasnovan na podlagi etičnih priporočil in določb:

- Evropskega kodeksa ravnanja o politični integriteti izvoljenih predstavnikov lokalnih in regionalnih skupnosti;
- Evropskega kodeksa vedenja javnih uslužbencev;
- Paketa vzorčnih pobud na področju javne etike na lokalni ravni;
- zakonov o lokalni samoupravi, državni upravi, javnih uslužbencev, nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Ur. L. RS, št. 20/06), zakona o dostopu do informacij javnega značaja;
- Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev in
- Politike kakovosti slovenske javne uprave. (4. člen kodeksa)

9.6 Sklepi

Korupcija je splošni izraz za vsa tista pravna in moralno sporna dejanja, ki se navezujejo na zlorabo moči, oblasti in pooblastil. Ta pojav ogroža demokratične vrednote, vladavino prava, slabi ali negira moralne vrednote družbe, človekove pravice, idr. Lokalna raven je tista, kjer bi morali najti dobre rešitve, da bi zaščitili javno etiko in s tem javne interese. Javna etika na lokalni ravni prav tako odstranjuje eno glavnih ovir za decentralizacijo in učinkovito uresničevanja načela subsidiarnosti.

SE je svoja večletna prizadevanja na področju dobrega upravljanja v lokalnih skupnostih, kot prvega pogoja za boj proti korupciji in ostalim negativnim pojavom, zaokrožil s priročnikom dobre prakse javne etike na lokalni ravni. Gre za zbirko primerov dobrih praks, ki bodo v pomoč posameznim državam in lokalnim skupnostim, in *celotni akti SE o dobrem upravljanju lokalnih in regionalnih skupnosti*. Priročnik se nanaša na status in delo lokalno izvoljenih predstavnikov, financiranje političnih strank, političnih združenj in individualnih kandidatov na lokalni ravni, finančni in ostali nadzor ravnanja lokalnih organov, status lokalnih javnih uslužbencev, preglednost, dostop do informacij in upravne postopke, ter razmerja lokalnih organov do zasebnega sektorja. Čeprav vse te prakse ne bodo mogle biti uporabljene v vseh državah, so vsekakor zanimive in bi kazalo biti pozoren nanje pri opredeljevanju kakršne koli reforme ali politike s ciljem, da se zagotovi visoka raven javne etike in spopadanje s korupcijo na lokalni ravni. V priročniku je poudarjeno, da so *lokalne oblasti v celoti odgovorne za svoje upravljanje volilnemu telesu, javnemu mnenju, upravnim ali civilnim sodiščem in v določenih primerih kazenskim sodiščem*.

Vzroki za pojav korupcije ležijo v gospodarskih, socialnih, kulturnih, organizacijskih in političnih značilnostih posamezne države.

Demokracije ni v družbah, ki nimajo sprejemljivih standardov etičnega obnašanja na vseh ravneh javnega življenja. Ti standardi so pomembni v boju zoper korupcijo, njihova uveljavitev pa promovira kulturo poštenosti in preglednosti med vsemi tistimi, ki imajo javne funkcije. Ti ljudje imajo esencialno odgovornost za vzdrževanje, uveljavitev in podrejanje standardom vedenja v javnem življenju. Gre za načela objektivnosti, integritete, odgovornosti, odprtosti, poštenosti in zavezanosti javnim interesom.

Etični standardi so stalno vodilo za ravnanje in obnašanje tistih, na katere se nanašajo. Ti so osebno odgovorni za boj s korupcijo in uresničevanje visokih standardov vodenja in upravljanja, ki bo v skladu s pravnimi, upravnimi in institucionalnimi okviri, v katerih delujejo, in za uveljavitev takšnega upravljanja med njihovimi kolegi. Nepogrešljivo vlogo in vpliv na kulturo javnega življenja pa imajo tudi civilna družba in mediji.

Udeležba državljanov v javnem življenju na lokalni ravni je način, da se *uveljavijo demokratične vrednote* in naraste podpora javnosti lokalnim organom. Nadaljevanje decentralizacije, institucionalni dialog, modernizacija upravnih struktur in prakse, učinkovito zagotavljanje lokalnih javnih storitev in boj proti korupciji gredo z roko v roki za doseg tega cilja.

Za naše razmere bi lahko ugotovili, da je razvoj korupcije povezan z ohlapnimi predpisi, pomanjkanjem notranjega in zunanjega nadzora ter slabo razvito stopnjo odgovornosti in etične kulture v družbi. Gre pa tudi za nespoštovanje evropskih načel lokalne samouprave, ki se nanašajo na oblikovanje lokalnih skupnosti, spoštovanje kriterijev za teritorialne

spremembe lokalnih skupnosti, organe, njihova medsebojna razmerja in razmerja do prebivalcev, participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju, dobro upravljanje lokalne skupnosti idr.

Funkcionarji in javni uslužbenci v občini se med seboj poznajo, zato prihaja do nepotizma, konflikta interesa in zlorabe položajev. Funkciji župana in poslanca nista združljivi, saj imajo tisti župani, ki opravljajo obe funkciji veliko večje možnosti za storitev koruptivnih dejanj, kot je npr. trgovanje z vplivom.

Razkrivanje korupcije je zelo težavno, ker gre za dogovor, ki udeležencem prinaša obojestransko korist. Zato je potrebno storilce čim hitreje odkriti, da korupcija ne postane tako razširjena, da družba nanjo reagira tolerantno in postane del vsakdanjih običajev. Zaradi prikrite narave je potrebno za omejevanje in odkrivanje korupcije vzpostaviti vsebinske mehanizme, ki jo bodo identificirali, zajezili in omejili.

Instrumenta boja proti korupciji na občinski ravni sta uveljavljanje etičnih standardov pri upravljanju občine ter sprejem kodeksa etike za javne uslužbence in funkcionarje. Etični kodeksi usmerjajo k določenim moralnim, etičnim vrednotam in ravnanjem. Etični kodeks pomeni veliko več kot zgolj pravila lepega vedenja. Vsebuje predvsem moralna in protikorupcijsko usmerjena načela.

10 PRIMERJALNI PREGLED POLOŽAJA OBČIN

1. Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre za zelo pestre in različne ureditve. Med seboj se razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah kot tudi v razmerjih lokalnih skupnosti do države oziroma centralne uprave. Skupna značilnost je njihova naslonjenost na lastne tradicije oziroma zgodovinski razvoj, ki je v nekaterih državah pripeljal do bolj, v drugih pa do manj razvite lokalne samouprave. K določenemu poenotenju ureditev lokalne samouprave pa je nedvomno prispevala MELLS.

V letu 2002 so bili sprejeti pomembni amandmaji k zakonom o lokalni samoupravi in spremembe ustav,²¹¹ tudi v tistih državah, ki niso bile naklonjene priznanju lokalne samouprave kot temeljnemu načelu v njihovih ustavah. Ustavni amandmaji so bili sprejeti npr. v Albaniji, Franciji, Grčiji, Irski, Italiji in Malti. To je posledično omogočilo niz razvojnih sprememb. Čeprav je temu tako, trend razvoja lokalne in regionalne samouprave v Evropi na začetku 21. stoletja ne narašča.²¹² Nastale so spremembe na državni ravni zaradi novih mednarodnih razmer, ki jih označujeta medsebojna odvisnost in večje gospodarsko tekmovanje, kar vpliva na koncept države. Država blagostanja se srečuje z novimi izzivi, ki niso omejeni le na centralno oblast, temveč vplivajo tudi na pooblastila, ki jih izvršujejo lokalne in regionalne oblasti. Obstaja tudi neskladje med napovedanimi namerami držav, da bodo uresničevale MELLS in aktualnimi razmerami glede uresničevanja novih zakonov. Nekatero države, ki sicer ne opuščajo načel liberalne demokracije, se srečujejo s težavami pri prenašanju pristojnosti (mnoge od teh so regionalnega pomena) z državnih organov na novo izvoljene lokalne organe.

Lokalna in regionalna samouprava sta povzročili zakonodajno aktivnost in sta središče javne in parlamentarne razprave. Poteka velik proces konstitucionalizma, v katerem je tema lokalne in regionalne samouprave pomemben del organizacije države.²¹³ Obstajata tudi večja fleksibilnost pri opredeljevanju organov in okrepljeno sodelovanje lokalnih skupnosti. Glede regionalnih ravni pa obstajajo različne situacije. Mnoge države iz različnih razlogov, ki izhajajo iz njihovih specifičnih razmer (politični kontekst, spremembe režima, želja prilagoditi njihove sisteme pridobivanju sredstev iz evropskih strukturnih skladov itd.), razmišljajo o vzpostavitvi druge ravni.

2. Struktura lokalne samouprave je temeljno vprašanje njene ureditve. Pri tem gre za dve vprašanji: na eni strani za določitev ene ali več ravni (temeljnih in širših lokalnih skupnosti), ki sestavljajo lokalno samoupravo, na drugi strani pa za strukturo njihovega upravnega sistema.

Iz različnosti strukture lokalnih samouprav in njihovih razmerij do centralne uprave v nekaterih državah lahko ugotovimo nekatere činitele, ki neposredno vplivajo na ureditev teh vprašanj. Prvi je obseg lokalne samouprave in njen položaj v razmerju do države. Visoka stopnja lokalne samouprave v kombinaciji z velikostjo ozemlja zahteva njeno večjo strukturiranost, ker narava nekaterih skupnih potreb ter dejavnosti za njihovo zadovoljevanje

²¹¹ Dokumentirano jih navaja Consolidated report on the latest developments concerning local and/or regional self-government in member States having signed the European Charter of Local Self-Government with an introduction by Alain Delcamp, Chair of the Group of independent Experts, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Institutional Committee, Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-government, Strasbourg, 6 June 2003, str. 5 do 8.

²¹² Consolidated report..., str. 4.

²¹³ Npr. francoska ustava iz oktobra 1958 je določala, da je Francija »nedeljiva Republika«, zdaj pa določa, da »je organizirana na decentralizirani bazi«. Prav tam, str. 5.

zahtevajo, da se v nekaterih primerih odvija to na širšem, v drugih primerih pa na ožjem prostoru. Nasprotno pa nizko razvita lokalna samouprava ne zahteva njene strukturiranosti, ker se pri majhnem obsegu skupnih zadev, prepuščenih lokalni samoupravi, te sploh ne razlikujejo.

Obseg lokalne samouprave določajo njene naloge oziroma izvorne pristojnosti. Pri nalogah lokalne samouprave gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna bolj ali manj razvita lokalna samouprava, kajti njene izvorne naloge opredeljujejo njeno vsebino. MELLIS terja, da so temeljna pooblastila in naloge lokalnih skupnosti predpisane z ustavo in zakonom in dodaja, da to ne preprečuje, da bi lokalne oblasti dobile še pristojnosti za posebne namene v skladu z zakonom. Učinkovit sistem lokalne samouprave in spoštovanje lokalne avtonomije terjata, da imajo lokalne skupnosti možnost sodelovati pri oblikovanju domačih politik in zakonodaje, ki se nanaša na njihove pristojnosti.

V večini ureditev je najvišji organ občine neposredno izvoljeni svet, ki ima funkcijo strateškega odločanja. Izvršilno funkcijo v prvem modelu izvaja odbor s predsednikom, ki tudi neposredno nadzira in usklajuje upravno funkcijo, ki jo uresničujejo oddelki. V drugem modelu izvaja izvršilno funkcijo enako odbor s predsednikom, pri čemer neposredno ne nadzira in usklajuje upravne funkcije. To nalogo opravljajo posebni sveti, ki jih za vsako upravno področje oziroma oddelek izvoli svet. Ta model omogoča največji vpliv strank na izvajanje upravne funkcije. V tretjem modelu izvaja izvršilno funkcijo župan, ki sočasno tudi nadzira in usklajuje upravno funkcijo, ki jo uresničujejo oddelki. Pri tem delu mu pomagajo njegovi pomočniki ter občinski tajnik (Grad).

V občini morajo biti prebivalcem zagotovljene osnovne življenjske razmere, kot so: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina), dostopnost zdravniške oskrbe in socialne oskrbe, osnovno šolanje, minimalne komunalne in stanovanjsko-prostorske razmere za bivanje, osnovne prometne in komunikacijsko-informacijske povezave (pošta), banka oziroma hranilnica ter prostori za izvajanje upravnih in političnih dejavnosti. Značilne javne lokalne zadeve so zlasti komunalne zadeve, pa tudi skrb za osnovno varstvo otroka in družine, socialno ogrožene, invalide in ostarele, javni red in mir, načrtovanje in urbanistično urejanje prostora idr.

Komunalne dejavnosti so osrednja vsebina lokalne samouprave v svetu. Pri komunalnih dejavnostih gre za gradnjo in vzdrževanje t. i. komunalne infrastrukture ter za opravljanje nekaterih služb, ki so nujen pogoj za življenje in delo občanov in njihovih organizacij. Komunalne dejavnosti so po svoji naravi službe javnega pomena – javne službe.

Organi lokalne uprave pa lahko opravljajo tudi državne naloge kot je npr. vodenje določenih matičnih evidenc. Sicer je eno temeljnih vprašanj vsake lokalne samouprave izvajanje državnih nalog z njenimi organi. Primerjalni pregled nam pokaže, da obstajata glede rešitve tega vprašanja dve skrajni možnosti: da organi lokalne uprave ne opravljajo nalog centralne uprave in se te opravljajo po njenih območnih organih (dvojni upravni sistem) ali pa organi lokalne uprave opravljajo vse naloge centralne uprave (lokalne skupnosti kot dvoživke), razen tistih, ki so izrecno pridržane njenim organom. Med tema dvema skrajnostima so možne različne rešitve.

3. V primerjalnem pregledu lahko vidimo, da so občine pristojne za komunalno, socialno varstvo, zdravstvene službe, podporo zasebni gospodarski dejavnosti (na primer zagotavljanje lokacij za gospodarske in trgovine dejavnosti), zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti (na primer solidarnostna in nedobičkonosna stanovanja za šibkejšo sloje prebivalstva) in vzdrževanje javnega reda (na primer s podporo ljudem v težavah). Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, pomembnih za vsakodnevno življenje ljudi. Regijam oziroma drugi ravni lokalne samouprave pa so poverjene pristojnosti, ki se nanašajo na večjo populacijo in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje v javnem prevozu, bolnišnicah, srednjem šolstvu, regionalnem načrtovanju in drugo.

Zadeve, ki jih opravljajo občine in regije, so določene v zakonih za vsako posamezno področje. Zakonodaja daje občinam in regijam več ali manj svobode pri določanju ravni in obsega urejanja zadev. Nekateri zakoni so le okvirne narave in omogočajo široke možnosti za njihovo uporabo. Drugi zakoni pa dodeljujejo občinam in regijam posebne zadeve, pri katerih jim puščajo malo maneverskega prostora. Občine opravljajo tudi naloge, ki niso določene z zakonom, in naloge, ki so jim prenesene z države. Pristojnosti lokalnih in regionalnih skupnosti so lahko izključne, deljene, obvezne ali prostovoljne, lahko se uresničujejo neposredno ali posredno. Na primer, požarno varstvo je v številnih državah v izključni in obvezni pristojnosti občine, ki ga uresničuje neposredno in z lastno odgovornostjo. Civilna zaščita pa je marsikje v pristojnosti države ter lokalnih in regionalnih oblasti, je izključna, deljena in obvezna pristojnost, ki jo uresničujejo vse tri oblasti neposredno in z lastno odgovornostjo. Nekatere zadeve pa so v izključni pristojnosti države, na primer varnost, policija.

10.1 Lokalna samouprava v srednji in vzhodni Evropi²¹⁴

Proces decentralizacije je eden najpomembnejših ciljev institucionalnih in sistemskih reform, ki so bile uvedene v državah srednje in vzhodne Evrope in nekdanji SZ (*bivše socialistične države*). Državne in lokalne skupnosti v tem delu sveta so prisiljene v uporabo novih strategij, da bi ustrezno zadovoljevale potrebe svojih prebivalcev. Reforma lokalne samouprave je zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval v prihodnost.

Sprememba teritorialne strukture oblasti – njena decentralizacija in še posebej uvedba lokalne samouprave – je bila bistveno vprašanje v procesu nove zgradbe političnih in upravnih sistemov v srednji in vzhodni Evropi po letu 1989. Vendar se je proces zaustavil na pol poti oziroma narašča ponovna centralizacija.²¹⁵ To pa je v nasprotju z načelom subsidiarnosti.

Največkrat imajo lokalne skupnosti v teh državah pristojnosti, da: nadzirajo osnovno in sekundarno izobraževanje, zagotavljajo socialne službe, vključno skrb za ostarele, nezaposlene in prizadete ter skrbijo za vzdrževanje lokalne infrastrukture.²¹⁶

²¹⁴ The Transfer of Power, Decentralisation in Central and Eastern Europe, Edited by Jonathan D. Kimball, Local Government and Public Service Reform Initiative Budapest, Hungary, 1999.

²¹⁵ Michal Illner, Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe, v cit. delu v op. št. 1, str. 8.

²¹⁶ Prav tam, str. 2.

V številnih primerih lokalne skupnosti pri opravljanju svojih nalog sodelujejo z ostalimi lokalnimi činitelji, kot so verske skupnosti in nevladne organizacije, da bi bile uspešnejše pri reševanju zahtev svojih skupnosti. Tako je lokalna skupnost mreža potencialnih partnerjev, ki delujejo za dobro skupnosti.

Lokalne skupnosti pa zahtevajo za opravljanje vse več nalog tudi ustrezna sredstva. Države na tem območju zagotavljajo svojim lokalnim skupnostim nekatere oblike finančne pomoči, kot so splošni in posebni finančni prenos ali deljeni davki (npr. davek na osebne prejemke). Prejšnja državna lastnina je bila v številnih primerih prenesena na lokalne skupnosti, privatizacija take lastnine pa je lokalnim skupnostim prinesla potrebno likvidnost. Na splošno pa velja, da financiranje s strani države ne zadošča za raven storitev, ki jih zahtevajo prebivalci v lokalnih skupnostih, vsaj ne na dolgi rok. Ugotavlja se tudi, da so majhne lokalne skupnosti prizadete z majhno davčno osnovo. To še posebej velja za države, kjer je bistveno naraslo število lokalnih skupnosti.²¹⁷ Take majhne populacije niso zmožne zagotoviti potrebnih sredstev za mnoge socialne službe, ki so zdaj v pristojnosti lokalnih skupnosti. To pa vodi k nadaljevanju pomoči države in sosednjih mest ali vasi. Prav tako pa se velika mesta srečujejo s svojimi specifičnimi problemi.

Če se želijo lokalne skupnosti v srednji in vzhodni Evropi razviti v neodvisne in samozadostne upravne enote, bodo morale spodbujati gospodarsko rast in ustvarjanje novih delovnih mest. Ta proces naj bi vključeval privlačne naložbe (tuje ali domače) in razvijanje skupnosti podjetnikov, ki bodo vodili gospodarstvo.

Potreba po večravnski strukturi oblasti je podprta z dvema vrstama argumentov. Prvič, kot birokratske organizacije morajo države dekoncentrirati nekatere od svojih nalog, da bi bile upravno učinkovitejše in zagotavljale učinkovitost pri zagotavljanju storitev. Dekoncentracijo razumemo kot proces, v katerem se oblastne naloge prenašajo navzdol znotraj sistema državne vertikalne hierarhije. Dekoncentrirane enote ostajajo podrejene državnim oblastem. Te enote so bližje področju svojih dejavnosti in lahko delujejo z večjim poznavanjem razmer, boljše komunicirajo s strankami in so v boljšem položaju za uresničevanje upravnih odločitev. Drugič, države decentralizirajo nekatere svoje naloge na regionalne in lokalne skupnosti, da bi podprle njihovo legitimnost. Decentralizacija pomeni prenos nalog države na lokalne skupnosti, ki lahko delujejo znotraj obsega prenesenih nalog v lastnem imenu in brez odgovornosti višjim oblastem. Decentralizacija temelji na dveh alternativnih teoretičnih modelih, ki vsak zase predstavljata različno filozofijo državne zgradbe. V prvem modelu (gre za klasično konzervativno ideologijo 19. stoletja) gre za pogled od zgoraj navzdol, ki vidi lokalne in regionalne skupnosti kot izvedene iz države, in ki uživajo stopnjo avtonomije, ki jim jo daje država ter uresničujejo državne interese na lokalni ravni. V drugem modelu (liberalna teorija oblasti) pa gre za obstoj lokalnih in regionalnih skupnosti, ki se grade od spodaj navzgor. Lokalne skupnosti so primarne, vse višje ravni oblasti izhajajo iz njih in imajo pooblastila, ki jim jih dajejo lokalne skupnosti.²¹⁸

Decentralizacija oblasti spodbuja udeležbo državljanov in bolj ustreza potrebam državljanov. Je nasprotje avtoritarne države in ustvarja nove elite. Daje priložnost za preizkus novih struktur in politik. Je najučinkovitejša pri zagotavljanju storitev za lokalne potrebe in je sestavni del civilne družbe ali most, ki povezuje civilno družbo z osrednjo oblastjo.

²¹⁷ V Češki Republici je na primer kar 79.56 % občin z manj kot 1.000 prebivalci. Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Czech Republic, Situation in 2001, str. 7.

²¹⁸ Prav tam, str. 9.

Za teritorialno dekoncentracijo in decentralizacijo stojte torej razlogi učinkovitosti in uspešnosti ter zadeve, ki dajejo legitimnost lokalni oblasti.

Ob uspešni reformi lokalnih samouprave pa v nekaterih državah v prehodu ni uspešna reforma regionalne samouprave. Teritorialna razdrobitev na majhne občine lahko postane vir velikih problemov, ki bodo ogrozili uspeh reforme. Obstajajo številna regionalna vprašanja, npr. mnoga okoljevarstvena vprašanja in zadeve prostorskega načrtovanja, ki jih ni mogoče ustrezno reševati na lokalni ravni in zahtevajo širši teritorialni okvir. Majhne občine praviloma tudi ne morejo mobilizirati dovolj političnih in organizacijskih virov, ki bi izpeljali ambicioznejše projekte. Njihove šibke zmožnosti pa tudi prispevajo k centralističnim težnjam.

Upravnopolitična decentralizacija zahteva pomembno raven finančne decentralizacije. Financiranje in finančne razmere v lokalnih skupnostih so bile v teh državah reševane z zakasnitvijo. Prenos številnih nalog na lokalne skupnosti pa bi morali hkrati spremljati spremljati ustrezni viri. Prav tako je prenos državne lastnine na občine eden od pogojev za novo filozofijo politične oblasti na tej ravni.²¹⁹

10.2 Položaj občin v nekaterih državah članicah SE

SE od držav članic zahteva odgovore na poseben, zelo obsežen vprašalnik o strukturi in delovanju lokalnih in regionalnih demokracij, ki se nanaša na pravno podlago, strukturo lokalnih samouprav, organiziranost lokalnih oblasti, neposredno udeležbo državljanov pri odločanju, položaj lokalnih izvoljenih predstavnikov, razdelitev pooblastil med lokalnimi in centralnimi oblastmi, sodelovanje in druge oblike povezovanja lokalnih oblasti, finance, nadzor nad lokalnimi oblastmi, pravna sredstva posameznikov proti odločitvam lokalnih oblasti, lokalno upravno osebje in predvidene reforme. Na tej podlagi vsaka država dobi svoj "dosje" (file), ki je na razpolago drugim članicam SE, omogoča pa tudi spremljanje stanja na področju lokalne samouprave v državah članicah.²²⁰ Države članice svoja poročila občasno dopolnjujejo.

Ureditve lokalne samouprave so zelo različne, mestne občine kot posebno vrsto občin pa poznajo v glavnem le v nekaterih državah z razvito lokalno samoupravo, v državah v prehodu pa je položaj vseh občin izenačen in je poseben položaj določen le za glavna mesta. Obstajajo pa še mesta s posebnim statusom (na primer Bremen, Bordeaux). Navajamo nekatere države in kratko obravnavamo položaj njihovih občin.

Švica je zvezna država s 26 kantoni. Zvezna ustava nima določb o lokalnih skupnostih. Vsak kanton ima svojo ustavo in zakone, v katerih opredeljuje vlogo občin. Njihova razporeditev in dejavnost je različna od kantona do kantona. Občina ali politična komuna je lahko opredeljena kot holding teritorialne javne oblasti, na katerega so prenesene naloge, ki jih uresničuje na lokalni ravni in pod nadzorom kantonalne oblasti.²²¹

²¹⁹ Gábor Demsky, Perspectives on Budapest, v cit. delu v op. št. 1, str. 77.

²²⁰ Slovenija je svoj "dosje" dobila potrjen na seji Vodilnega odbora lokalnih in regionalnih oblasti junija 1997 v Strasbourgu. Prim. Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Situation in 1997, Slovenia, Strasbourg, 1997. Obravnava pa jo tudi Consolidated report..., str. 137 do 143. Avtor je prof. Franc Grad. V svojem prispevku obravnava ustavno in zakonsko podlago lokalne samouprave v RS, spremembe ZLS in drugih zakonov, (ne)uresničevanje decentralizacije in potrebne spremembe ustave za regionalizacijo Slovenije, probleme (pre)majhnih občin, nujnost uvedbe pokrajn, lokalne volitve, idr.

²²¹ Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Switzerland, Situation in 1996, Strasbourg, 1997, str. 3. Švica ima 3015 občin.

Poleg političnih komun s splošnimi nalogami, obstajajo v posameznih kantonih tudi komune, ki so ustanovljene za posebne namene, npr. izobraževalne komune, cerkvene komune ali župnije, državljske komune za oporo in posvetovanja o občinskih političnih pravicah idr. Mesto Ženeva ima poseben status, ženevski kanton pa je razdeljen na 45 občin. Občine lahko izvajajo naloge, ki jim jih dajejo kantonalni zakoni. Občine v tem kantonu so pristojne za lokalne ceste, parke, javne površine in pokopališča, to je za lokalno javno lastnino. Zagotavljajo šolske stavbe za vrtce in osnovno šolo. Zagotavljajo preskrbo s športnimi napravami, otroške jasli ali vrtce in možnosti za delo lokalnih društev. Določene občine, na primer mesto Ženeva s svojo opero in muzejem, imajo glavno vlogo na kulturnem področju - knjižnice, zabava, glasba in socialna stanovanja. Številni kantonalni zakoni opredeljujejo zadeve, ki se prenašajo na občine na področjih, kot so organizacija volitev ter zveznih, kantonalnih in občinskih volišč, požarna varnost in civilna obramba, šolske stavbe in upravljanje lokalnih rek.

Medobčinsko sodelovanje poteka na dva načina, medobčinska konvencija in medobčinski konzorcij, ki je poznan tudi kot združenje občin. V prvem primeru gre za uporabo na področjih kot so javno izobraževanje, oskrba z vodo in energijo, varstvo okolja in načrtovanje prostora. V drugem primeru pa gre za javno korporacijo, običajno s pravno osebnostjo, ki je ustanovljena za uresničevanje ene ali več zadev, ki so v javnem interesu - v ženevskem kantonu gre za medobčinske športne centre, civilno obrambo, medobčinska skladišča za cestna dela, center za obdelavo podatkov itd.

*Francoska ustava*²²² (72. člen) določa, da so teritorialne skupnosti v republiki komune, departmaji in čezmorska ozemlja. Današnja struktura lokalnih in regionalnih skupnosti v Franciji pa je taka: komune (občine), departmaji, regije, institucije javnega sodelovanja.²²³ Ustavni zakon iz marca 2003 opredeljuje decentralizirano organizacijo Republike s prevzemom številnih načel iz MELLIS.²²⁴

Zakon o prenosu pooblastil iz leta 1982 temelji na načelih, naj razdelitev pooblastil med državo in teritorialnimi skupnostmi loči tiste zadeve, ki so v pristojnosti države, in tiste, ki so dane komunam, departmajem ali regijam. Tako naj bi vsako področje pristojnosti z ustrežajočimi sredstvi bilo en bloc dano ali državi ali komunam ali departmajem ali regijam. Vendar pa obstaja mnogo izjem od načela, da se dá celota pooblastil na posameznem področju eni ravni oblasti. Npr. za izobraževanje so od leta 1986 pristojne komune (osnovne šole), departmaji (srednje šole), regije (liceji in specializirane izobraževalne institucije), država (univerze, plačilo osebja, organizacija šudija, učni načrti). Za uresničitev skupnih projektov imajo lokalne skupnosti možnost združevati se v javne enote, oblikovane za ta namen. Občine se povezujejo v konzorcije občin (eno- ali večnamenske), okrožja, urbane skupnosti, konzorcije novih mest, skupnosti občin in v skupnosti mest.

²²² Zakonske določbe, ki so vodilne za občine, so kodificirane v Municipal Code (code des communes). Leta 1982 je bil sprejet Zakon št. 82-213 o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij (1) (2) (3) (Uradni list z dne 3. marca 1982 in popravek v U. l. z dne 6. marca 1982). Ta zakon v prvem členu določa, da občine, departmaji in regije prosto upravljajo s svojimi izvoljenimi sveti. Zakoni bodo določili razdelitev pristojnosti med njimi in državo ter razdelitev javnih virov, ki izhajajo iz novih pravil lokalne davčne zakonodaje in prenosov državnih sredstev na teritorialne skupnosti, organizacijo regij, statutarne garancije, ki so dane osebju teritorialnih skupnosti, način volitev in status izvoljenih, ter pogoje za sodelovanje med občinami, departmajem in regijami, kakor tudi razvoj participacije državljanov v lokalnem življenju.

²²³ Francija ima 36. 763 občin (od tega jih ima 32.000 manj kot 2.000 prebivalcev), v sami Franciji 36. 560, 100 departmajev, 26 regij (štiri čezmorske) in skupnosti (groupings of local authorities) lokalnih oblasti - urban communities (9), districts (214) ter consortia (18058). 31. decembra 1992 je bilo ustanovljenih še 193 skupnosti komun in skupnosti mest v 56 departmajih. Število občin je zelo veliko, vendar so se številni poizkusi po njihovem združevanju izjalovili, kajti prebivalci so se uprli županovanju nekoga, ki ni "eden od njih". Ljudje so na svoje občine zelo navezani. Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, France, Strasbourg 1993, str. 6.

²²⁴ Consolidated report..., str. 6.

Urbane skupnosti imajo pooblastila na področjih, kot so medobčinski razvoj, načrti rabe prostora, mestni potniški promet, nižje in srednje šole, parki in parkiranje, ceste in cestni znaki in signali, prva pomoč in protipožarne službe, industrijske, letalske, turistične, pristaniška in druga območja, voda in izsuševanje, lokalni stanovanjski programi, oblikovanje pokopališč, krematoriji idr. Urbana skupnost lahko prispeva finančno pomoč občini članici, da bi prispevala za zagotovitev ali delovanje naprav, pomembnih za skupnost.²²⁵

Nemške občine imajo pravico urejati vse svoje lokalne zadeve z lastno odgovornostjo in znotraj zakonskih okvirov. Razmejitev pristojnosti je odvisna od vrste pogojev. Zvezna država sprejema zakonodajo in z njo določa naloge deželam oziroma komunam. V ZRN so stalne spremembe pri porazdelitvi pristojnosti. Tako na primer obstajajo težnje, da bi načrtovanje preselili z občin na dežele. Komune se tudi branijo prevzeti določene naloge, npr. večje cestne projekte, zažigalnice odpadkov, odlagališča, jedrske elektrarne idr. Tega občine ne žele imeti na svojem terenu. Pri tem se postavlja vprašanje, ali ne bi tu posegla država tako, da bi deželni ali zvezni zakonodajalec prisilil občine, da upoštevajo državni interes.

Nemška komunalna politika in njeni nosilci so osredotočeni na reševanje konkretnih komunalnih vprašanj, kot so javne službe, gradnja lokalnih cest in urejanje prometa na njih, požarna varnost, oskrba z vodo, plinom in električno energijo, zagotavljanje stanovanj, čistilne naprave in sploh ravnanje z odpadki, obnova kulturnih in zgodovinskih spomenikov (gradovi, pročelja hiš), varstvo okolja, raba prostora, objekti in naprave za prostočasne dejavnosti občanov in njihovih družin - športna in otroška igrišča, kulturna dejavnost - knjižnice, muzeji, orkestri, osnovne šole in vrtci, skrb za ostarele idr. Največji problem občin v Nemčiji so brezposelni prebivalci. Ti dve leti prejemale nadomestilo zveze za brezposelnost, nato pa socialno pomoč občine. Občina pa je pristojna tudi za brezdomce. Dejavnosti občine se financirajo iz sredstev občanov in iz proračuna občine.

Viri sredstev občin so :

- *davki*: dohodnina, zemljiški davek v celoti, davki na zabavo, npr. pivski davek, davek na gospodarsko dejavnost (najpomembnejši vir za občino – stopnjo določi občina, ki s tem privablja ali pa ne podjetja; osnova je kapital, obdavči pa se tudi donos podjetja);
- *pristojbine* (za konkretne storitve) – za kanalizacijo, grobove, odvoz smeti, čiščenje cest idr.;
- *prispevki* (za splošne storitve): cestna dela, razsvetljava idr.;
- *dotacije zveze in dežele*: za gradnjo določenih stavb (šole, muzeji, objekti za kulturne in športne dejavnosti idr.).

Deželne ustave vsebujejo podrobnejše določbe, ki se nanašajo na vrsto in obseg lokalne samouprave. Berlin in Hamburg imata poseben status, odkar njune državne in občinske zadeve niso razmejene.²²⁶ Prav tako je Bremen mesto – država. Okraji imajo medobčinske dopolnjujoče se naloge, opravljajo zadeve, ki presegajo zmožnosti občin in niso v pristojnosti koga drugega. Na splošno vzeto so občine in okraji pristojni za vse zadeve znotraj zakonskih okvirov, z lastno odgovornostjo in brez direktiv z državne ravni.²²⁷ Mestne občine oziroma mesta so povezane v posebno združenje, poleg tega pa obstajata še združenji (navadnih) občin in okrajev. Vsi trije so sogovornik vlade pri pripravi vsakoletnega državnega proračuna.

²²⁵ Prav tam, str. 22.

²²⁶ Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Federal republic of Germany, Strasbourg, 1993, str. 5.

²²⁷ Prav tam, str. 17.

Na državni ravni so lahko sprejeti zakoni, ki nalagajo občinam in okrajem določene pristojnosti, ki jih uresničujejo znotraj svoje odgovornosti. Prenesene pristojnosti so na primer civilni register, sistem registracije, varstvo okolja, izdajanje potnih listin in osebnih izkaznic, volilna opravila za deželo, zvezo in evropski parlament, registracija šoloobveznih otrok, javno zdravje (vodna oskrba, ravnanje z odpadki, pokopališča), protipožarna obramba, splošno in prostovoljno izobraževanje. Tipične prostovoljne pristojnosti pa so splošna uprava občine oziroma podeželskega okraja, izobraževalni sistem (neobvezni), zdravstveni sistem, socialne ustanove, gradnja stanovanj in mestno načrtovanje, prometna uprava, naprave javnih služb, kultura, rekreacija in športi. Značilen primer skupnega upravljanja so šole splošnega izobraževanja. Občine zagotavljajo nujne zmogljivosti (šolske zgradbe, naprave), dežela pa zagotavlja potrebno osebje.²²⁸ Če je pristojnost občine zunaj njene zmožnosti, lahko ali mora, združena z drugimi občinami, v pravni obliki občinskega sodelovanja, da bi opravila to nalogo, ustanoviti namensko združenje občin. Lokalnim skupnostim mora biti dovoljeno sodelovati pri regionalnem prostorskem načrtovanju.

V Italiji²²⁹ imajo občine vse upravne naloge, ki se nanašajo na njene prebivalce in območje, še posebej v zvezi s socialnimi službami, načrtovanjem rabe prostora in gospodarskim razvojem.²³⁰ Somestja so pristojna za izobraževanje in poklicno izobraževanje, zdravstvene službe, kulturno dediščino in varstvo in izboljšanje okolja, varstvo voda in zemlje, ravnanje z odpadki, promet in prevoz, vodna in energetska oskrba, službe za gospodarski razvoj in načrtovanje prostora na metropolitanskih območjih.

V izrednih razmerah župan lahko izdaja ukaze, ki se nanašajo na javno zdravstvo, stanovanjsko gradnjo in lokalno policijo.²³¹ Posvetovalno telo občine je občinski svet, ki šteje od 12 do 60 članov. V občinah, ki imajo manj kot 15.000 prebivalcev, dve tretjini sedežev pripadata zmagoviti listi. V občinah z več kot 15.000 prebivalci pa koalicijska lista z več kot 50 % glasov dobi 60 % sedežev. V občinah z več kot 15.000 prebivalci sveta ne vodi župan, temveč svetnik, ki predstavlja stranko z največ glasovi ali predsednik, ki je izvoljen za določen namen. To določa statut vsake občine.²³² Izvršilni organ občine je giunta municipale, v kateri so župan in določeno število članov, ki ga določi občinski statut (2 do 6 članov). Župan je izvoljen neposredno, hkrati z občinskim svetom. Člane giunte municipale imenuje in razrešuje župan. Občine z več kot 100.000 prebivalcev se morajo razdeliti na okrožja. Sveti okrožij so izvoljeni neposredno.

Province so pristojne za zbiranje statističnih podatkov in strokovno in upravno pomoč lokalnim skupnostim, drugo stopnjo izobraževanja, umetnostno in poklicno usposabljanje, gradnjo šolskih stavb, javno zdravstvo, higieno in saniteto, ravnanje z odpadki in odpadnimi vodami na ravni province, nadziranje onesnaževanja vode, zraka in miru, zaščita zemlje, varstvo okolja, varstvo pred nesrečami, zaščita vode in energije in njuno upravljanje, varstvo živalstva in rastlinstva, naravnih parkov in naravnih rezerv, povečanje kulturne dediščine, ceste in prevoz, lov in streljanje, ribolov in notranje vode, oblikovanje splošnih smernic za načrtovanje prostora.²³³

²²⁸ Prav tam, str. 18.

²²⁹ Najnovejši podatki so v Consolidated report..., str. 81 do 96. Ustavna reforma iz l. 2001 daje večjo vlogo regijam.

²³⁰ Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Italy, Strasbourg, 1993, str. 25. Italija ima 8.100 občin, 103 province in 20 regij (vključno s 5 specialnimi statutarnimi regijami).

²³¹ Prav tam, str. 10.

²³² Prav tam, str. 17.

²³³ Prav tam, str. 26.

Regije pa so pristojne za organizacijo agencij in teles pod regionalno oblastjo, trge in sejme, demarkacijo občinskih okrožij, rokodelsko in poklicno usposabljanje, šole za socialne delavce, socialno skrbstvo, medicinsko in bolnišnično pomoč, lokalne muzeje in knjižnice, tramvaje in tovarne proge, ki so v regionalnem interesu, ceste, javna dela regionalnega pomena, notranji ribolov in pristanišča, turistično in hotelsko usposabljanje, lov in streljanje, ribolov v notranjih vodah, kmetijstvo in gozdarstvo, letališča in mestno načrtovanje. Država lahko prenese pooblastila na regionalne, provincijske in občinske ravni. Občine imajo prenesene državne pristojnosti, ki jih opravlja župan kot predstavnik države, in sicer: register rojstev, porok in smrti, register prebivalstva, volilni postopki, registracija vojaških obveznosti, statistični podatki. Zakon lahko prenese na občine še druge upravne naloge. V teh primerih mora zakon določiti tudi prenos ustreznih virov. Na somestja so prenesene iste naloge kot na province, poleg tega lahko regijski zakon dodeli somestju naloge, ki normalno pripadajo občinam, imajo pa na metropolitanskem območju nadobčinsko naravo in terjajo usklajevanje, da bi bile opravljene gospodarno in učinkovito.²³⁴ Pri reformnih prizadevanjih želi Italija dati večja pooblastila regijam.²³⁵

Na *Norveškem*²³⁶ so občine pristojne za veliko zadev, ki jim jih določajo področni zakoni. Vlada je tudi pozvala občine, da predlagajo, katere zadeve naj bi se prenesle nanje z državne in "regionalne" (county municipalities) ravni. Prenos pa je možen le na večje občine, ki so sposobne opravljati te naloge, ali pa na medobčinske strukture. Težnja je zmanjšanje števila občin, da bi lahko bile učinkovitejše.

Na *Danskem*²³⁷ zakon o lokalni upravi ne vsebuje nobenega navajanja zadev, ki jih morajo opravljati lokalne skupnosti. Gre za nepisano pravno pravilo, da imajo lokalne skupnosti pravico opravljati naloge lokalnega in regionalnega pomena, če te dejavnosti posegajo v dejavnosti, ki jih opravljajo državne oblasti ali zasebni sektor.²³⁸ Npr. l. 2001 je je nadzor hrane prešel iz pristojnosti občin v dekoncentrirane enote države. Naloge občin obsegajo: primarno izobraževanje, varstvo otrok in starejših ljudi, knjižnice, lokalne športne naprave in druge kulturne dejavnosti, socialne pomoči, pčrojekti zaposlovanja za nezavarovane nezaposlene osebe, javna dobra, ukrepi za varstvo okolja in nujna prva pomoč.²³⁹ Ker so nekatere občine premajhne za učinkovito opravljanje nalog, zlasti javnih služb, se v zadnjih letih krepi sodelovanje med njimi in okrožji.

Posebna pravila veljajo za občini Kopenhagen in Frederiksberg, ki sta občina in okraj hkrati. Sicer pa imajo zakoni naravo splošnega okvira in dovoljujejo široke možnosti lokalnih skupnosti za njihovo uporabo. Drugi zakoni pa prenašajo na občine ali okraje posebne zadeve in jim dajejo malo manevrskega prostora za individualno opravljanje.

Leta 2006 pa je Danska izvršila temeljito reformo samouprave. Donedavno je imela 275 občin in 14 okrožij (counties), nato 271 občin in 13 okrožij (okrožje otoka Baruhalm in pet občin se je januarja 2003 združilo eno občino).²⁴⁰

²³⁴ Prav tam, str. 24.

²³⁵ Prav tam, str. 34.

²³⁶ Local Government Act (25 September 1992). V l. 21002 so imeli 434 občin (kommuner) in 19 okrajev, ki predstavljajo regionalno raven (county municipalities), primerljivo s francoskim departmajem. Najnovejši podatki so v Consolidated report..., str. 114 do 120.

²³⁷ The Local Government Act no. 615 of 18 July 1995. Danska ima 275 občin in 14 okrajev (counties). V teku so reforme, ki se nanašajo na metropolitansko strukturo Kopenhagna in prerazporeditev pooblastil med različne ravni oblasti.

²³⁸ Consolidated report..., str. 44 do 46.

²³⁹ Municipalities and Counties in Denmark, Tasks and Finance, Danish Ministry of the Interior, January 1999, str. 22.

²⁴⁰ Council of Europe, Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II, Explanatory memorandum

Aprila 2004 so 13 okrožij preoblikovali v pet regij, ki se ukvarjajo predvsem z zdravstvom, občine pa morajo imeti najmanj 20.000 prebivalcev ali pa morajo iti v obvezno partnerstvo z drugimi občinami. Reforma naj bi bila po sporazumu o strukturalni reformi med vlado in dansko ljudsko stranko iz aprila 2004 zaključena 1. januarja 2007. Ugotovljeno je bilo, da je veliko število občin premajhnih za opravljanje njihovih nalog. Niso imele dovolj finančnih in strokovnih zmožnosti za vzdrževanje in povečanje kakovosti javnih služb. Po mnenju reformatorjev večje občine niso manj demokratične kot manjše občine.

Vsaka občina in okrožje so bili povabljeni, da povedo svojo željo glede združevanja z drugimi občinami. Dosežen je bil velik konsenz glede te reforme.

Na *Finskem*²⁴¹ imajo občine splošno pristojnost za opravljanje javnih zadev. Te določajo področni zakoni. Po ustavi iz l. 1999 imajo tudi pravico uvesti občinski davek.²⁴² Metropolitansko območje Helsinkov obsega Helsinke, Vantaa, Espoo in Kaunianien, skupaj 17% prebivalcev Finske. Občine imajo 279 skupnih uprav na področjih kot so zdravstvena služba, izobraževanje, socialne službe, regionalno načrtovanje in gospodarske službe. Leta 1996 so spremenili sistem državnih dotacij glede meril za državne podpore za socialne in zdravstvene službe ter izobraževanje. Gre za prvi del novega vladnega programa za izpopolnitev razmerij med državo in občinami in uporabo načel deljenih stroškov in zadeve med državo in občinami.

*Češka Republika*²⁴³ je razdeljena na 6.251 občin in 14 regij. Imela pa je še 77 državnih okrajev, ki so bili ukinjeni s posebnim zakonom z 31.12.2002.²⁴⁴ Zakon o regijah je bil sprejet l. 2003.²⁴⁵ Pravno formalni proces ustanavljanja regij se je pričel že s sprejetjem nove ustave leta 1993, štiri leta kasneje 1997 pa je parlament sprejel še ustavni zakon o ustanovitvi štirinajstih regij. Regije so pričele delovati s 1. 1. 2000, pri čemer so bile prve volitve v regionalne svete šele novembra istega leta. Občine se ukvarjajo z dejavnostmi, ki so pomembne za občino in njene prebivalce. Izvirna pristojnost občin obsega: sprejemanje razvojnega programa občinskega ozemlja, prostorskega in regulacijskega načrta, ustanovitev in ukinitve občinske policije, izdajanje občinskih obveznic, odobravanja teritorialnih sprememb občine in združevanja občin, odločanje o sodelovanju z drugimi občinami, skrb za socialno varstvo, izdajanje občinskih predpisov idr. Posamezne občine poseben status, imenujejo jih občine z razširjenimi pooblastili. Te opravljajo večji del prenesenih državnih nalog za večje število okoliških občin. Skupaj jih je 205, najmanjša med njimi ima 9.500 prebivalcev. Občine s razširjenimi pooblastili opravljajo naloge kot npr.:

- evidenca prebivalcev, izdaja osebnih dokumentov kot so potni listi, prometno dovoljenje;
- obrtna dejavnost;
- socialno varstvo;
- okolje;
- kultura (spomeniško varstvo);
- promet;
- prvostopenjsko odločanje o civilnih zadevah (na drugi stopnji odločajo regije);
- izdaja gradbenih dovoljenj (izdaja ga pooblaščen uradnik) idr.

²⁴¹ Novi Local Government Act je začel veljati 1. julija 1995. Skupno število občin je 455.

²⁴² Consolidated report..., str. 53 do 55.

²⁴³ Act No. 367/1990 on Municipalities with later amendments. Imajo 6233 občin in 73 okrožij. Ustanovitev višjih teritorialnih enot lokalne samouprave pričakujejo v srednjeročnem obdobju.

²⁴⁴ Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Czech Republic, Situation in 2001, str. 6.

²⁴⁵ Act No. 231/2002 Coll., amending the Act No. 129/2000 Coll., on Regions (Establishment of Regions), as amended, came into legal effect on January 1, 2003.

*Poljska*²⁴⁶ ima dvostopenjsko lokalno samoupravo. Vojvodstva (voivodships) predstavljajo centralno oblast in jih vodijo guvernerji (voivods). Ti so odgovorni za javno varnost, zagotavljanje nacionalnih politik idr. 16 vojvodstev so samoupravne regije. Imajo 2489 gminas, ki predstavljajo temeljno raven javne uprave. 315 powiats pa so druga raven lokalne samouprave.²⁴⁷ Občina po ustavi (43. člen) zadovoljuje kolektivne potrebe lokalne skupnosti. Uresničuje javne naloge v okviru lastne oblasti in v skladu z načeli, ki jih določa zakon. Opravlja tudi prenesene državne naloge. Občine lahko ustanovijo skupne organe z lastno pravno osebnostjo za posebne namene. Občine lahko med seboj sklepajo tudi sporazume, s katerimi lahko ena od njih prevzame odgovornost za opravljanje določenih javnih zadev.

*Slovaška Republika*²⁴⁸ je razdeljena na 8 regij (kraj), 79 okrajev (okres) in občine (in mesta). Regije in okraji opravljajo državne naloge, so dekoncentrirane enote državne oblasti. Organi občin so občinski sveti kot predstavniška telesa ter župani (starosta) in župani lordi v mestih. Glavno mesto Bratislava je razdeljeno v 17 okrajev, ki imajo vsak svoj svet, župana in proračun. Svet (80 članov) in lord župan predstavljata celotno ozemlje mesta Bratislava. Košice so razdeljene na 22 urbanih delov z njihovimi samoupravnimi oblastmi, občinskimi odbori in župani. Odbor predstavnikov in lord župan sta glavna oblast mesta Košice. Vse občine imajo enak položaj, njihove pristojnosti in viri so neodvisni od števila prebivalcev. Občine imajo izključno pravico odločanja o vseh zadevah, ki niso prenesene na državo ali kakšno drugo pravno ali fizično osebo. Gre za zadeve kot so: upravljanje s premičnim in nepremičnim premoženjem, ki je v lasti občine ali začasno preneseno z države, nadzor gospodarskih dejavnosti, lokalni davki in takse, gospodarski načrti, varstvo okolja, nekateri aspekti izobraževanja, kulture in športa, otroški vrtci in vzgoja, stanovanja in urbanistično planiranje, oskrba z vodo, odpadki, ogrevanje pokopačičišča, varstvo potrošnikov idr. Sicer pa je napovedana decentralizacija in modernizacija javne uprave, kamor spada tudi uvedba regij kot druge ravni lokalne samouprave.²⁴⁹

*Avstrija*²⁵⁰ je zvezna država, ki ima devet avtonomnih držav (Länder) in 2301 občino.²⁵¹ Občina je teritorialna korporacija s pravico do samouprave, hkrati pa je lokalni upravni okraj. Občina je neodvisna gospodarska enota. Občina ima v okviru zakonskih omejitev zveze in dežel pravico imeti premoženje vseh vrst ter upravlja gospodarska podjetja. Dežele so pooblašene, da določajo organizacijo občin in izdajajo predpise, ki se nanašajo na lokalne oblasti.

Občine so uradno pristojne²⁵² za imenovanje občinskih oblasti ne glede na pristojnosti volilnih komisij na višji ravni, za plačilo notranjih dogovorov za uresničevanje občinskih nalog, imenovanje občinskega osebja in izvajanje uradne pristojnosti zanj ne glede na disciplinsko pristojnost, izvoljivost in preiskovalne pooblastila na višji ravni, upravljanje lokalne javne varnosti – nadzor lokalnega poslovanja, upravljanje občinskih prometnih površin – lokalni prometni nadzor, nadzor za varstvo obdelanih površin, nadzor lokalnega trga, lokalni sanitarni nadzor, javna morala idr.

²⁴⁶ Act of 8 March on local authorities (J. O. (Dz. U), No. 16, pos. 95). Poljska ima 2459 občin.

²⁴⁷ Consolidated report..., str. 121 do 124.

²⁴⁸ Consolidated report..., str. 131 do 136.

²⁴⁹ Prav tam, str. 134.

²⁵⁰ Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Austria, Situation in 1992, Strasbourg, 1993. The Mustergemeinde je vzorčna ureditev, ki jo dežele uporabljajo pri pripravi zakonskih določb o organizaciji lokalnih oblasti.

²⁵¹ Consolidated report..., str. 23 do 26.

²⁵² 118. člen ustave.

Delitev pristojnosti, da je zakonodajna oblast v rokah države in dežele, izvršilna oblast pa je različno porazdeljena med državo, deželo in občino. Na primer – predšolska vzgoja in osnovna šola (zgradbe in osebje) sta v celoti v občinski pristojnosti. Višje izobraževanje je v celoti v izvršilni pristojnosti države. Izobraževanje odraslih je v celoti v rokah dežele. Civilna zaščita je v izvršilni pristojnosti dežele in občin. Gledališča, koncerti, muzeji, galerije in knjižnice so v izvršilni pristojnosti vseh treh.

11 UVAJANJE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

11.1 Splošno

V pripravah reforme lokalne samouprave v Sloveniji, ki se je formalno začela s sprejemom Ustave RS v letu 1991, so ljudje spraševali po ciljih te reforme. Kaj jim bo boljšega prinesla oziroma zakaj ni več dober komunalni sistem? Odgovor je bil formalni in vsebinski. Lokalna samouprava je ob človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter načelu delitve oblasti tretji temeljni postulat nove družbene ureditve, ki jo je prinesla ustava nove in neodvisne države Slovenije. Prinesla pa naj bi najprej kakovostnejše življenje ljudi in njihovih družin na kraju njihovega bivanja, v novi občini, ki naj se v marsičem razlikuje od prejšnje občine – komune, ki je bila zgrajena na drugih vrednostnih temeljih.

Ostali cilji reforme lokalne samouprave v RS so bili pojasnjeni v posebni številki Poročevalca Državnega zbora RS z dne 21. 2. 1994, kasneje pa so se še širili in dopolnjevali tudi zaradi ratifikacije MELLIS in zaradi upoštevanja drugih mednarodnih dokumentov in dogodkov.

S ponovno uveljavitvijo lokalne samouprave na podlagi nove slovenske ustave naj bi se tudi na tem področju uskladili z demokratično Evropo. Ob tem je treba poudariti, da tudi v drugih evropskih državah potekajo reformni procesi na tem področju. Marsikje s stanjem na področju lokalne samouprave niso zadovoljni, tujih modelov lokalne samouprave pa tudi ni mogoče mehanično posnemati.

Ponovno vzpostavljanje lokalne samouprave v Sloveniji na podlagi nove ustavne in zakonske podlage so spremljale številne začetne težave. Stroka ni bila dovolj upoštevana ne pri normativnem delu ne pri teritorialnem preoblikovanju občin. Res pa je tudi, da tako kratkega roka, v katerem je bilo treba vzpostaviti lokalno samoupravo pri nas, ne poznajo v nobeni drugi državi, ki je izvajala podobno reformo.

Začetek delovanja novih organov občin – občinskih svetov in županov – so spremljale precejšnje težave, ki so bile tudi posledica tega, da v zakonu o lokalni samoupravi nekaj vprašanj ni bilo urejenih ali pa so bili posamezni členi zakona nedorečeni. To zlasti velja za razmerja županov do občinskih svetov in županov do odborov sveta, za vprašanja nezdržljivosti funkcije župana in drugih funkcionarjev, vključno načelnikov upravnih enot in predstojnikov notranjih organizacijskih enot ter zaposlenih v občinski upravi s članstvom v občinskem svetu ter za razmerja občinskih svetov do upravnih enot.

Za uspešno izvedbo tako zahtevnega projekta, kot je uvedba lokalne samouprave v neki državi, so potrebni najmanj trije temeljni pogoji: strokovne priprave, največja možna mera političnega soglasja o zamisli lokalne samouprave in čas za izvedbo dejanj, ki jih terjaja njena uvedba.

Politične stranke v Sloveniji so bile v začetku ob pripravah ustave in zakona o lokalni samoupravi pozorne (zlasti nekatere) predvsem na iskanje morebitnih ostankov sistema socialističnega samoupravljanja v zasnovi občine kot temeljne enote lokalne samouprave. Veliko je bilo treba pojasnjevati sam pojem “lokalna samouprava”.

11.2 Sestavine reforme lokalne samouprave

11.2.1 Ozemlje (teritorialna sestavina)

Območje občine sestavlja bistveno sestavino te samoupravne skupnosti. Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost. Določanje občinskega ozemlja mora zato izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev take lokalne skupnosti.

Zakonske opredelitve občinskega ozemlja in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le načelni in splošni. Zakon naj bi s svojimi normami dajal le najbolj temeljna merila za oblikovanje teritorialnega obsega občine in zagotavljal potrebno sistemsko enotnost. Znotraj zakonskih norm pa lahko dodatna merila za oblikovanje obsega občine dajejo ustrezne stroke in posplošene življenjske izkušnje.

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 mora imeti najmanj občina; tako določilo pa imajo tudi nekateri danes veljavni zakoni. Zakon o občinah Kraljevine Jugoslavije je npr. določal, da mora imeti občina praviloma najmanj 3.000 prebivalcev, kar je bilo prisotno v zgodovinskem spominu ljudi v nekdanjih občinah, veljavni italijanski zakon o lokalni samoupravi pa zahteva za občino najmanj 10 000 prebivalcev.

11.2.2 Razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (funkcionalna sestavina)

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki) kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje.

Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. To so predvsem tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev, ki je hkrati tudi pogoj za ustanovitev nove občine v smislu 13. člena ZLS, je merilo za določanje izvirnih nalog občin. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že oziroma se še razmejujejo oziroma določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, koomunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.). Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti – občina naj opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena.

Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi.

Centralizacija pristojnosti, ki se je zgodila ob uveljavitvi lokalne samouprave, naj bi bila le začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz sedanje državne pristojnosti vrnila občinam kot njihove izvorne ali prenesene pristojnosti. Reorganizacija lokalne samouprave je zato velika naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med republiko in lokalnimi skupnostmi, kar pomeni tudi ali predvsem ureditev smiselnih finančnih in lastninskih tokov in razmerij med obema ravnema.

Obseg lokalne samouprave določajo njene naloge oziroma izvorne pristojnosti. Pri nalogah lokalne samouprave gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvorne naloge opredeljujejo njeno vsebino.

Naša občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki) kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem (nič več!) ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Ustavna določba o pristojnostih občine ni oblikovana v skladu z načelom subsidiarnosti.

Primer Nemčije: 28. člen Temeljnega zakona ZRN določa, da imajo občine pravico upravljati vse zadeve lokalne skupnosti z lastno odgovornostjo in znotraj okvirov, ki jih določa zakon.²⁵³ Nemška lokalna samouprava izhaja iz občine, ki po načelu subsidiarnosti opravlja vse tiste naloge, ki se učinkoviteje opravljajo na lokalni ravni. Občina opravlja tudi vrsto nalog iz državne pristojnosti, bodisi sama bodisi v zvezi še z drugimi občinami. Vsaka občina ima pravico obrniti se na upravno ali ustavno sodišče, če meni, da država posega v njene pravice. Ustavno sodišče v vseh razsodbah upošteva, da vsaka komuna ureja stvari, ki so pomembne za sožitje ljudi na njenem območju.

V primerjalnem pregledu običajno navajajo kot najpomembnejše naloge lokalne samouprave: podporo zasebni gospodarski dejavnosti (npr. zagotavljanje lokacij za gospodarske in trgovske dejavnosti), zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti (na primer solidarnostna in nepridobitna stanovanja za šibkejšo sloje prebivalstva) in vzdrževanje družbenega reda (na primer s podporo ljudem v težavah). Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, ki so pomembne za vsakodnevno življenje ljudi.

²⁵³ Drugi odstavek 28. člena Temeljnega zakona najjasneje opredeljuje načelo subsidiarnosti, ki je sicer temeljni pogoj za predstavitev lokalne samouprave. Po nemški ustavi se občine smejo in morajo same sebe upravljati. Komunalna samouprava vsebuje:

- *samostojnost na področju kadrov* (pravica, da sami izberete in sprejmete v delovno razmerje ter plačate osebe v občinski upravi);
- *organizacijsko samostojnost* (sami določate strukturo svoje uprave; občine v zakonskih okvirih same odločajo o oblikovanju svojih upravnih struktur - kdo kaj pokriva idr.);
- *samostojnost pri načrtovanju* (občina sama odloča, kako se bo ravnalo z občinsko zemljo -pozidalo ali ne - ob upoštevanju nadrejenih zakonov, npr. upoštevati mora naravovarstveno področje; ima načrt o uporabi površin in zazidalni načrt);
- *pravna pristojnost* (občina sprejema statut, odloke, pravilnike in druge akte, zakone pa izdajata zveza in dežela);
- *finančna samostojnost* (občine imajo pravico in dolžnost, da bdijo nad svojimi financami; odločajo o tem, za kaj se bodo sredstva trošila);
- *davčna samostojnost* (občine samostojno pobirajo davke v določenem obsegu, in to tiste, ki jih na drugih ravneh ni – npr. pasji davek, davek na pitje piva; občine vse bolj zahajajo v finančne stiske, zato pobirajo dodatne davke).

Občina v nam primerljivih državah, kot sta n.pr. Nemčija in Avstrija, ima svojo "dušo" in "podobo". Kljub nekaterim procesom združevanja manjših v večje občine, prevladuje majhna občina. V pravi, pristni občini, ki jo njeni člani čutijo za svojo, je življenje urejeno. Urejenost pogojev za skupno in individualno življenje članov občine – od otrok do odraslih in ostarelih – je sinonim za občino kot temeljno obliko lokalne samouprave. Osnovna naloga organov občine – občinskega sveta, župana, odborov, komisij idr. – je skrb za kakovost življenja ljudi. Pri tem si občina, npr. v sosednji Avstriji, zastavlja prednostne naloge. Ne bo gradila teniških igrišč preden ne poskrbi za ostarele, nepokritih bazenov preden nima zagotovljenih osnovnih možnosti za svoje delovanje.

11.2.3 Lokalni upravni sistem (organizacijska sestavina)

ZLS je vzpostavil organizacijski model, v katerem so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah v rokah predstavniškega organa (občinskega sveta), izvršilno vlogo v občini pa ima župan. Razmerja med občinskim svetom in županom so se zaradi sistema volitev župana (neposredne volitve) pokazala kot problematična.

V prvem mandatu občinskih svetov in županov se je izkazalo, da ureditev, v kateri župan ni odgovoren svetu, povzroča blokade v lokalnem upravnem procesu, zlasti v občinah, v katerih večina v občinskem svetu in župan nista imela enakih političnih pogledov. Zakonodajalec se je na to odzval s spremembo ZLS - določil je, da župan vodi delo občinskega sveta, sklicuje in vodi njegove seje (prej je imel občinski svet predsednika, ki ga je izvolil med svojimi člani). Zakonodajalec je želel s to spremembo omiliti nesoglasja med sveti in župani. Menil je, da bodo na ta način občinski sveti in župani prisiljeni k sodelovanju. S to spremembo po našem mnenju ne bo odpravljena možnost blokad v razmerju občinski svet – župan. Problem bi dokončno odpravila sprememba volilnega sistema – prehod na posredne volitve župana.

ZLS kot občinski organ predvideva tudi nadzorni odbor. Pri delovanju občinskih odborov se je pokazala vrsta problemov. Zastavilo se je vprašanje nezdržljivosti članstva v nadzornem odboru z delom v občinski upravi, javnih podjetjih itd. Posebej je poudarjeno tudi vprašanje pooblastil nadzornega odbora pri opravljanju nadzora in ugotavljanja kršitev. ZLS je bil sicer v delu, ki ureja nadzorni odbor, noveliran, vendar ni rešil vseh vprašanj, temveč je rešitev nekaterih prepustil občinskim statutom.

V ZLS so bile spremenjene in dopolnjene tudi določbe o občinski upravi, ki dajejo podlago za oblikovanje enega ali več organov občinske uprave, kakor tudi za ustanovitev skupne (med)občinske uprave. Spremenjen je bil tudi položaj tajnika kot neposrednega predstojnika občinske uprave; tajnik ni več funkcionar, temveč je dobil status javnega uslužbenca.

11.2.4 Lokalne finance in premoženje lokalnih skupnosti (finančno-materialna sestavina)

Občina samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. Nova občina torej avtonomno skrbi za lokalne zadeve javnega pomena in v okviru tega ureja javne službe ter skrbi za ustvarjanje razmer gospodarskega in družbenega razvoja na lokalni ravni. Zato mora imeti ustrezno pravno podlago, primerna sredstva (premoženje) in načine za opravljanje svojih nalog.

V svetu se je uveljavilo načelo, da je premoženje eden osnovnih virov za financiranje nalog lokalne skupnosti. Uresničuje se s politiko obdavčitve premoženja in s samostojnostjo občin pri oblikovanju politike upravljanja in razpolaganja s premoženjem ter z dohodki od premoženja. Premoženje na eni strani je lahko konstantni vir dohodkov; na drugi strani pa se z vlaganji v premoženje povečuje davčna baza in se dolgoročno veča fiskalna moč lokalne skupnosti.

Premoženje občin se lahko pojavlja v vseh pojavnih oblikah, tako kot ga poznamo pri drugih poslovnih subjektih. V osnovi delimo premoženje občine na dva osnovna sklopa:²⁵⁴

- finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe);
- in stvarno premoženje (premično in nepremično premoženje).

Občina mora svoje premoženje upravljati kot dober gospodar, saj je nosilec lastninske pravice kot oseba javnega prava. Iz tega sledi, da je njeno premoženje javna lastnina in ima zato poseben status. Zato veljajo za upravljanje in razpolaganje z občinskim premoženjem posebna pravila, ki so predpisana v vrsti zakonskih in podzakonskih aktov.

Za upravljanje občinskega stvarnega premoženja je treba upoštevati ta osnovna načela:

- načelo dobrega gospodarja;
- načelo obnavljanja premoženja;
- načelo omejenega razpolaganja s premoženjem (javna infrastruktura, javno dobro).

Treba je poudariti, da je eno najpomembnejših področij delovanja občin ravno zagotavljanje javne infrastrukture in lokalnih javnih služb. Zato je treba temu delu občinskega premoženja posvetiti posebno pozornost in jasno naravnano strategijo razvoja. Prav odločitve o režimu zagotavljanja lokalnih javnih služb in o vlaganjih v javno infrastrukturo morajo čim bolj upoštevati osnovna načela upravljanja občinskega premoženja, saj so posledice teh odločitev daljnosežne.

Še posebej natančno so opredeljene posebnosti upravljanja finančnega premoženja lokalnih skupnosti kot najbolj gibljivim delom občinskega premoženja. To področje urejajo posebni predpisi (zakon o javnih financah, uredbe, občinski akti).

11.2.5 Pravna sestavina

Pri pravni sestavini pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS.

Obstaja medsebojna odvisnost teritorialne, funkcionalne, finančno-materialne, organizacijske in pravne sestavine reforme lokalne samouprave v Sloveniji. Npr. velikost občin pogojuje njeno učinkovitost in udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju. Pri tem je treba ugotoviti, da je bil dan prevelik poudarek teritorialnemu vidiku, premajhen pa funkcionalnemu, regionalnemu in finančnemu vidiku.

²⁵⁴ Vilma Milunovič, Lokalne finance in občinski proračun, gradivo za seminar VUŠ, Preddvor, december 1999.

11.3 Centralizem – regionalizem

1. V razpravi o lokalni samoupravi v RS sta ves čas prisotni dve nasprotni struji, centralistična in regionalistična oziroma decentralistična. Najbolj sporna točka je bil t. i. *regionalizem*. Gre za vprašanje ene ali dveh ravni lokalne samouprave v RS. Pri nastanku novih občin pa je šlo za vprašanje, ali naj bi imeli občine z velikimi ali z majhnimi pristojnostmi oz. velike ali manjše občine. Bistvo razhajanj je bilo v tem, ali bo Slovenija imela močno lokalno samoupravo, ki bi bila ustrezna protiutež državnemu centralizmu, ali pa šibko lokalno samoupravo, ki bi omogočala centralistično upravljanje države. Glede teh dilem ni bilo v nacionalni politiki nikoli doseženo soglasje, na podlagi katerega bi se v ustavo in nato v ZLS lahko zapisale jasne in čiste formulacije o lokalni samoupravi.

Ker je centralizem omejil lokalno samoupravo v Sloveniji, bi morali nanj odgovoriti predvsem z vidikov teritorialne delitve občin, vsebinsko osiromašene vloge in zmanjšane vpliva občin in glede na nepriznane regije. Na podlagi opravljene analize lokalne samouprave v RS in njene primerjave z evropskimi izkušnjami in težnjami bi kazalo nadaljevati reformo v teh smereh:

Ker se prave težave slovenske lokalne samouprave začenjajo pri ustavi, bi morali spremeniti nekatere člene V. poglavja, tako da bo ustava vsebovala povsem jasna določila o ustanovitvi pokrajin, prenosu državnih nalog na lokalne skupnosti (brez njihovega soglasja), skupaj z ustreznimi sredstvi, ter o opravljanju državnih upravnih zadev tudi po lokalnih skupnostih. To pomeni, da bi morali odstraniti iz ustave vse formulacije, ki so v primerjavi z evropskimi standardi strokovno napačne in zavajajoče oziroma take, ki krepijo centralizem v Sloveniji.²⁵⁵

V nadaljevanje reforme je treba vključiti tudi najnovejša družboslovna spoznanja, ki presegajo takšno lokalno zaprtost, kakršno utrjuje naš pravni red. Gre za prehod od »prostora krajev« k »prostoru tokov«, razliko med »starim« (zaprtim) in »novim lokalizmom« (odprtim), »nov regionalizem«, »teledemokracijo«, ki spreminja dosedanji pomen neposredne in posredne demokracije, »novo politično kulturo«, ki kaže na izpodkopavanje toge, hierarhične teritorialne organiziranosti, slabitev vloge političnih strank ter krepitev vloge množstva raznih skupin, ki presegajo lokalne in državne okvire. Ta spoznanja nakazujejo dolgoročno perspektivo nastajanja globalne civilne družbe.

V slovenski zakonodaji o lokalni samoupravi in praksi bi morali, izhajajoč iz načela subsidiarnosti in drugih evropskih standardov, ki jih vsebuje ratificirana MELLIS, vsestransko zavarovati občine pred posegi države v njihove pristojnosti ter zagotoviti trdne in stabilne materialne vire za njihovo delovanje. Preseči bi morali tudi sedanje stanje, ko je država nemočna pri zahtevah za ustanavljanje vse manjših novih občin, ne glede na zakonska merila, ki bi zagotavljala oblikovanje občin v določenih razumnih teritorialnih okvirih. V nasprotju s sodobnimi težnjami v Evropi sta tudi skoraj stoo odstotna profesionalizacija županov in ustanavljanje upravnega aparata tudi v najmanjših občinah.

Vsiljevanje rešitev z ravni države ali občin (lokalna zaprtost, kakršno utrjuje pravni red) je mogoče odpraviti le z dialogom oziroma partnerskim sodelovanjem, ki omogoča zблиževanje med splošnimi in konkretnimi interesi oziroma dinamično razmerje, v katerem državni organi opravljajo zadeve državnega pomena, organi občin pa zadeve lokalnega pomena.

²⁵⁵ Ustava RS je zdaj v tej smeri spremenjena – členi 121, 140 in 143. Državni zbor je je sprejel ustavni zakon za spremembo teh členov na seji 28. junija 2006 (Ur. l. RS, št. 68/06).

Pri tem pa ne gre zanemariti pomena spodbujanja občin k vstopanju v širši prostor in prevzemanju odgovornosti za reševanje vprašanj tudi na državni in svetovni ravni.

V unitarni državi, kot je Slovenija, je regionalizacija, kako poiskati vmesno stopnjo med občinami skupnostmi in državo. V RS še ni širših samoupravnih lokalnih skupnosti – pokrajin in ne upravnih okrajev. Zaradi tega je nastala v vmesnem prostoru med državo in občino praznina, ki se izraža negativno na obeh področjih: na področju, ki pripada lokalni samoupravi, in na področju, ki pripada državi. Posledica take ureditve sistema pa je visoka stopnja centralizacije sistema, sistem decentralizacije v komunalni ureditvi je zamenjal sistem centralizacije v centralnih državnih organih. Posledice tega sistema pa so sistemska jalovost pri opravljanju javnih zadev, težnja obrobni območij države po povezovanju s sorodnimi območji čez državne meje in stalni gospodarski, politični in drugi pritiski na centre države.

Regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin je potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije. Potreba po regionalizaciji izhaja tudi iz sprememb, do katerih je prišlo v obdobju po uveljavitvi lokalne samouprave; povečalo se je število občin, spremenila njihova struktura, prišlo je do centralizacije njihovih pristojnosti (razen pristojnosti lokalnega pomena) in do poglobljanja razlik v stopnji gospodarske razvitosti posameznih območij Slovenije.

Potreba po pokrajinah pa se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti. Odsotnost regionalne organiziranosti, neprimerljivost našega upravnega sistema s sosednjimi državami in pomanjkanje organizirane javne infrastrukture, ki bi nudila podporo pri vzpostavljanju ter širjenju stikov in sodelovanja, predstavlja v sedanjem obdobju eno izmed ključnih ovir za razvijanje odnosov čezmejnega sodelovanja.

2. Uvajanje lokalne samouprave so spremljale tudi težave zaradi nesoglasij pri pripravi potrebne zakonodaje, pa tudi zaradi novih vrednot in načinov delovanja, ki jih ni mogoče sprejeti v kratkem času. Dolgoletno življenje v občinah kot komunah je prebivalcem otežilo razumevanje nove lokalne samouprave, v kateri še vedno pogosto iščejo in zahtevajo vlogo občine kot v bistvu državne izpostave.

12 KRITERIJI IN POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČIN

Ureditev postopka za ustanovitev občine je treba ločiti od materialnopравnih pogojev za ustanovitev občine. Ozemeljske spremembe je namreč treba urediti tudi v procesnopравnem smislu. Treba je urediti postopek, v katerem bodo upoštevane ustavne zahteve (referendum pred ustanovitvijo občine oziroma njeno ozemeljsko spremembo - prav tako pa po stališču Ustavnega sodišča tudi pred spremembo imena ali sedeža) in v katerem bodo preverjeni pogoji za ustanovitev občine. Značilnost tega postopka je v tem, da gre po eni strani za ugotavljanje izpolnjenosti zakonskih pogojev (torej za izvajanje ZLS), po drugi strani pa odločitev o izpolnjenosti pogojev sprejme najvišji politični organ - državni zbor. Zastavlja se vprašanje, kako uravnotežiti ti dve značilnosti postopka, njegovo strokovno ("izvršilno") in politično sestavino.²⁵⁶

Občino sestavljajo naselja, ki so med seboj povezana s skupnimi potrebami in interesi.²⁵⁷ Fizični prostor je konstitutivna sestavina občine kot lokalne skupnosti. Lokalna skupnost je oblika združevanja ljudi, s katero se po določenem času na podlagi prostorske fizične bližine vzpostavi tesna povezanost prebivalcev in njihova zavest o pripadnosti tej skupnosti. Take skupnosti ljudi ne morejo vzpostaviti norme in organizacijske sheme. Z zakonom se lahko vzpostavi samo organizacija, pristna lokalna skupnost pa nastane postopno po določenem času skupnega delovanja ljudi na določenem geografskem prostoru. Pravnonormativna določitev občin je zato lahko zares uspešna le, če se nasloni na dejanske povezave ljudi v spontano nastalih lokalnih skupnostih in če upošteva te relativno sklenjene kroge realnih družbenih odnosov. Tudi vsakršne spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi oziroma občinah ter spremembe njihovih statotov se morajo naslanjati na dejanske povezave ljudi v prostoru in jih "pravno priznati" ter s tem vnesti stabilnost in predvidljivost v členitev globalne družbe.²⁵⁸ Usklajenost med praktično delujočimi skupnostmi v prostoru in njihovo pravno institucionalizacijo lahko ugodno vpliva na uspešnost lokalnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb, ki se nanašajo prebivalce občine in na demokratično reševanje krajevnih problemov - javnih zadev lokalnega pomena. Kadar pa je pravna nadstavba prostorskodružbene organiziranosti drugačna od dejanskih življenjskih tokov, bo negativno vplivala na uspešnost in demokracijo lokalne skupnosti.²⁵⁹

Po ustavi določi območje občin državni zbor po predhodno izvedenem referendumu, s katerim se ugotavlja volja ljudi. Gre za poizvedbeni referendum, ki daje državnemu zboru informacijo, kakšne občine v ozemeljskem smislu hočejo prebivalci RS. Državni zbor lahko odloči tudi drugače, kot je volja ljudi, če so si referendumске odločitve v nasprotju.

Materialne pogoje za ustanovitev novih občin določa ZLS – člena 13. in 13. a. Za postopek ustanovitve občin v letu 1994 je bil sprejet poseben Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94), ki je po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati. Oba naslednja postopka za ustanovitev občin v letu 1998 in 2002 pa sta potekala po določbah Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODNO, Ur. l. RS, št. 44/96).

²⁵⁶ Grega Virant, raziskava Stanje in razvoj lokalne samouprave v Republiki Sloveniji (1. del – ocena stanja in odprta vprašanja), VUŠ, julij 1999.

²⁵⁷ Drugi odstavek 139. člena Ustave RS.

²⁵⁸ Dr. Albin Iglčar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995, str. 15.

²⁵⁹ Prav tam, str. 15.

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. Novela ZLS iz l. 2005 je ZPUDNO razveljavila. Postopek ureja ZLS sam na način, ki je bil predviden že v predlogu novega ZLS iz l. 2003, ki je bil prestal prvo fazo zakonodajnega postopka, nato pa ga je nova oblast umaknila iz zakonodajne procedure. Ne glede na to takratna utemeljitev za rešitev, da tudi postopek za ustanovitev novih občin preide v ZLS, velja tudi za sprejeto novelo ZLS.

V obrazložitvi predloga (novega) ZLS²⁶⁰ so avtorji zapisali: “Ureditev postopka za spreminjanje območja občine v predlogu zakona izhaja iz ugotovitve, da je reforma lokalne samouprave, ki je vključevala oblikovanje mreže temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti, zaključena. Za nove razmere je bistven obstoj občin, ki so temeljni upravni teritorialni sistemi in imajo z ustavo in zakonom določene pravice in dolžnosti oziroma pravni status lokalne samouprave. Občine opravljajo lokalne javne zadeve na svojem območju v korist svojega prebivalstva. Zato je nujno, da imajo pri odločanju o spremembah svojega območja pravico sodelovati. Postopek je bilo treba oblikovati v skladu z določbo 139. člena ustave, ki določa, da se območje občine določi z zakonom in da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Predlog temelji tudi na odgovornosti vlade za organizacijo in delovanje lokalne samouprave kot dela javne uprave. Zato je določeno, da predhodni postopek izvaja vlada in to tudi v primeru, da vloži predlog drug predlagatelj, torej poslanec ali 5000 volivcev. Predlog zakona o spremembi območja občine ali o ustanovitvi nove občine je praviloma mogoče vložiti le, če s spremembo oziroma ustanovitvijo soglašajo prebivalci na relevantnem območju. Samo, če gre za združevanje občin je mogoče ustanoviti občino kljub negativnemu stališču prebivalcev na posameznem območju.”

Veljavna ureditev pa je (členi 14 do 14. b ZLS): postopek za spremembo območja občine oz. za ustanovitev nove občine začne državni zbor na predlog, ki ga vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona ali občinski svet. Postopek mora biti končan najkasneje tri mesece pred rokom, ki je določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete. V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo predlog za spremembo območja oz. ustanovitev nove občine. Predlog pošlje državni zbor vladi.

Vlada oblikuje mnenje in predloge, ki jih pošlje državnemu zboru. Ta lahko razpiše referendum ali pa postopek ustavi. V takem primeru lahko predlagatelj sproži postopek pred ustavnim sodiščem. Sledi faza referenduma, nato volitve v občinski svet in volitve župana (15. b člen), konstituiranje organov nove občine, sprejem potrebnih aktov in začetek njihovega delovanja.

²⁶⁰ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

13 VRSTE OBČIN

Za občino kot temeljno samoupravno lokalno skupnost mora biti, sociološko gledano, izpoljenih najmanj pet pogojev: območje, prebivalci, ki jih vežejo skupni interesi, zavest o pripadnosti tej skupnosti in pogoji za organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje skupnih interesov in potreb prebivalcev občine. Ustavno sodišče v skladu s strokovnimi gledanji v obrazložitvi svoje odločbe z dne 15. julija 1994 ugotavlja, da je občina življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. "Zanjo je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti" (Ur. l. RS, št. 45/94).

Sociološka teorija deli lokalne skupnosti na podeželske in mestne skupnosti, s čimer se postavljajo merila za razmejitve mesta in podeželja, ki pa niso enotna. Sociologi, demografi, urbanisti, geografi, pravniki in drugi postavljajo vrsto meril za razmejitve podeželskih in mestnih skupnosti, kot so gostota naseljenosti določenega ozemlja oziroma strjenost naselja, velikost naselja glede na število prebivalcev, razmerje zaposlenih v kmetijstvu do zaposlenih v drugih panogah, razvitost centralnih funkcij, ki se ne uporabljajo samo za krajevne potrebe, posebni pravno določen status kraja idr.²⁶¹ Vendar se podeželsko-mestne razlike ne dajo razložiti z *dihotomijo*, ki razlikuje samo mesto in podeželje.

13.1 "Navadne" občine

Podeželske skupnosti (občine) so najstarejša oblika ustaljenega družbenega bivanja na določenem zemljepisnem prostoru, ki so jih označevali relativna osamljenost in večja odvisnost od prirodnega okolja, majhno število pripadnikov, primarne skupinske značilnosti, nizka stopnja delitve dela in relativna homogenost, večji pomen sorodstva in družine, velika vloga tradicije in običajev ter zelo omejena družbena mobilnost. Pod vplivom urbanizacije je prišlo do preobrazbe in razkroja številnih vaških skupnosti, zajel jih je val industrializacije in modernizacije kmetijske proizvodnje, vse to je pospeševalo proces, ki mu pravimo odpravljanje razlik med mestom in vasjo.²⁶²

Tradicionalna občina je občina kot temeljna socialna in po naravi zasnovana skupnost prebivalcev na določenem ozemlju. Nova občinska ureditev mora seveda upoštevati družbene spremembe, ki jih je Slovenija doživela v obdobju po drugi svetovni vojni. Tradicionalna agrarna družba, ki je prevladovala v predvojni Sloveniji, se je razkrojila in bi bilo zato to vračanje k majhnim predvojnimi "krajevnim občinam". Urbanizacija in industrializacija sta zabrisali nekdanja dokaj ostra razmerja med mesti in podeželjem. Pojavil se je t. i. "urbano-ruralni kontinuum", tj. postopen prehod med mesti in agrarnim podeželjem.²⁶³

Teorija urbano-ruralnega kontinuuma ugotavlja, da se podeželsko-mestne razlike razvrščajo vzdolž kontinuuma od enega do drugega skrajnega pola. Gre za lestvico v stopnjevanju od "najbolj podeželskih" (ruralnih) do "najbolj mestnih" (urbanih) skupnosti. "Le tako si je mogoče razložiti silno raznovrstne oblike naselitve in družbenega življenja, ki se pojavljajo zaradi razmaha sodobne urbanizacije med "klasičnim" mestom in "klasično" vasjo".²⁶⁴

²⁶¹ Prim. Jože Goričar, *Temelji obče sociologije*, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975, stran 148 in nasl.

²⁶² Prim. Jože Goričar, prav tam, Ljubljana 1975, stran 153 in nasl.

²⁶³ Prav tam, str. 20.

²⁶⁴ Goričar, prav tam, str. 153.

Občina mora ustrezati lokalni skupnosti kot samoupravni lokalni skupnosti, ki jo družijo skupni interesi in potrebe občanov. Štela naj bi praviloma več kot 5.000 prebivalcev in sposobna mora biti opravljati za njene prebivalce temeljne oskrbne naloge, kot so: trgovina z osnovnimi potrebščinami, zdravstvena ambulanta, osnovna šola, pošta, ustrezni prostori za občinski sedež in določena komunalno-stanovanjska opremljenost. Te dejavnosti naj bi bile nameščene v občinskem središču – osrednjem naselju, ki naj bi bilo dobro dostopno.²⁶⁵

13.2 Mestne občine

Mestna občina je ustavna kategorija. Ustava RS je uvedla mestno občino kot posebno vrsto občine²⁶⁶, ki opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Država te naloge prenese v izvirno pristojnost mestne občine, torej jih ta opravlja kot svoje izvirne in ne kot prenesene državne naloge. Take naloge so npr. naloge na področju prostorskega in urbanističnega urejanja, stanovanjske gradnje, družbenih dejavnosti itd.²⁶⁷ Merila za oblikovanje mestnih občin so strožja v kakovostnem in količinskem pogledu (16. člen). Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, ki jo povezuje dnevno preseljevanje prebivalstva. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (16. člen ZLS).

13.3 Mesto

*Mesto*²⁶⁸ je nedeljiv urbani, gospodarski in družbeni prostor, ki vključuje vse za rast in razvoj mesta vitalne naloge in temu prilagojen obseg površin za poselitev, delovna mesta, zelenje, rekreacijo in za infrastrukturne sisteme. Mesto naj bi zagotavljalo meščanom temeljne življenjske razmere ter naloge, kot so bivanjsko okolje z neposredno oskrbo, proizvodna območja vseh vrst, prometna, komunalna in informacijska infrastruktura, povezana v mestne sisteme, visoka stopnja zadovoljevanja kulturnih in družabnih potreb, visoka stopnja zadovoljevanja sprostitvenih in rekreacijskih potreb, visoka stopnja zadovoljevanja športnih potreb. Pri glavnem mestu pa gre še za državno upravo, državne kulturne institucije in tuja predstavništva.

²⁶⁵Prim. dr. Igor Vrišer, Delovno gradivo o oblikovanju novih občin v republiki Sloveniji, Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, Ljubljana, 30. marec 1992, str. 22.

²⁶⁶Zakon o lokalni samoupravi pa uvaja poleg mestne občine še mesto, ki ima poseben status v "navadni" občini. V čem je posebni status mesta, zakon ne pove. Gre za simboliko in tradicijo, ki jo ohranjajo nekateri kraji, ki so bili v svojem času mesta s posebnimi statuti, danes pa nimajo sposobnosti za pridobitev statusa mestne občine.

²⁶⁷Že omenjena ekspertiza Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, da na področju prometa ni potreben nadaljnji prenos nalog v izvirno pristojnost mestnih občin, na področju urejanja prostora bi odločanje o gradbenem dovoljenju bi bilo smiselno prenesti v izvirno pristojnost mestne občine skupaj z odločanjem o lokacijskih zadevah idr.

²⁶⁸»Mesto je večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Mesto ima več kot 3.000 prebivalcev. Naselje dobi status mesta z odločitvijo vlade.« (15. a člen ZLS).

13.4 Občine s posebnim statusom

ZLS predvideva tudi *občine s posebnim statusom* (26. in 27. člen). Država zagotavlja posebna sredstva za razvoj občin s posebnim statusom. Gre predvsem za občine v obmejnem pasu, za katerih nadaljnji obstoj ima država poseben interes. Posebni status bo tem občinam podelil državni zbor po merilih, ki jih določa zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

13.5 Položaj glavnega mesta²⁶⁹

Ustava v splošnih določbah tudi določa, da je glavno mesto Slovenije Ljubljana.²⁷⁰ Zakon o glavnem mestu pa je bil sprejet leta 2003.²⁷¹

Ljubljana je bila v komunalnem sistemu teritorialno in upravno razdeljena na pet enakovrednih občin. "Mestno" območje je obsegalo 90.000 ha, od tega je bilo le 22.000 ha mestnega območja. Na slednjem je živel 280.000 od skupno 330.000 prebivalcev, ki so jih šteje vse občine skupaj.

Mestni občini Ljubljana kot glavnemu mestu RS naj bi država zagotavljala finančna sredstva, ki jih potrebuje za opravljanje nalog glavnega mesta. To naj bi storila s finančno zakonodajo in s posebnimi dogovori.

13.6 Evropska urbana listina²⁷²

Leta 1992 je bila v Rio de Janeiru konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, na kateri so voditelji 179 držav, ki so podpisali dokument Agenda 21, ki vsebuje načela soobstojnega razvoja in načrt dejavnosti za uresničevanje teh načel.²⁷³ Dokument poziva vlade, da skupaj z nevladnimi organizacijami in javnostjo pripravijo državne strategije, načrte in usmeritve za soobstojen razvoj v njihovih državah. Mnoge vlade, mednarodne organizacije, lokalne skupnosti, poslovni ljudje in nevladne organizacije so sprejele izziv Agende 21 in pripravljajo načrte, strategije in akcijske načrte za uresničitev razvojnih načrtov.²⁷⁴ Dokument se zavzema za zagotovitev kakovosti življenja v mestih in naseljih, ki bo v skladu z naravnimi danostmi in človeškimi zmožnostmi in za družabništvo ter harmonična razmerja med mesti in njihovim zaledjem. Za doseg te ciljev naj bi določili prednostne kulturne, izobraževalne in socialne programe, ki bodo nadgradili programe materialne rasti razvoja v duhu uveljavitve kakovosti življenja.

²⁶⁹ Glavna mesta imajo poseben status v večini držav v Evropi. Tako je v Avstriji (Dunaj), na Madžarskem (Budimpešta), v Belgiji (Bruselj), na Portugalskem (Lizbona), na Finskem (Helsinki), v Luxembourg (Luksemburg), na Danskem (Kopenhagen) itd. Poleg njih imajo lahko poseben status še nekatera večja mesta, na primer na Švedskem so to še Göteborg, Malmö in Gotland, na Portugalskem pa poleg Lizbone še Porto.

²⁷⁰ 10. člen.

²⁷¹ Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 22/04.

²⁷² Sprejela jo je Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) 18. marca 1992 v Strasbourgu. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, The European Urban Charter, Strasbourg, Council of Europe, Publishing and Documentation Service, 1993.

²⁷³ Agenda 21 for Slovenia, A Contribution of Non-Governmental Organizations, Ljubljana, June 1995, str. 6.

²⁷⁴ Agendo 21 za Slovenijo je pripravila Umanotera, slovenska fundacija za soobstojen razvoj, kot projekt nevladnih organizacij.

Evropska urbana listina temelji na delu SE na področju urbane politike, ki je bilo spodbujeno z Evropsko kampanjo za urbano renesanso, ki jo je organiziral SE od leta 1980 do leta 1982. Kampanja je bila osredotočena na štiri glavna področja:

- izboljšanje fizičnega urbanega okolja;
- ponovna oživitev obstoječega stanovanjskega kapitala (sklada);
- ustvarjanje socialnih in kulturnih možnosti v mestih;
- razvoj skupnosti in udeležba javnosti.

Geslo kampanje je bilo “Boljše življenje v mestih”.

Namen Urbane listine je priskrbeti praktično orodje in priročnik urbanega menedžmenta za lokalne oblasti, zagotoviti načelne elemente za možno prihodnost Konvencije o urbanih pravicah, zagotoviti podlage za mednarodno nagradno shemo za mesta, ki so prispevala k načelom listine in oblikovati sintezo sklepov SE in še posebej CLRAE na področju urbanih vprašanj. S svojo filozofijo vsebuje listina številne različne, jasne in podčrtane niti. Listina ima čvrsto razsežnost lokalne oblasti, osredotočeno na posebne odgovornosti te stopnje oblasti za urbani razvoj. Zelo močno je osredotočena na kakovostne vidike urbanega razvoja in kakovostne življenjske razmere v skladu s celotnimi prizadevanji SE za zaščito temeljnih svoboščin in človekovih pravic.

Listina identificira številna splošna vodilna načela, lahko uporabljiva iz države v državo v Evropi, kjer so problemi mest zelo podobni po svoji naravi, če že ne po obsegu. Listina se med drugim zavzema za idejo sodelovanja in solidarnosti med državnimi in lokalnimi oblastmi pri zagotavljanju in krepitvi, s političnimi in finančnimi obveznostmi, prenosa odločanja s središča na mesta in njihove skupnosti. Prav tako pa se listina zavzema za sodelovanje in solidarnost med lokalnimi oblastmi in njihovimi skupnostmi pri pregledu in doseganju boljšega razumevanja različnih potreb urbanega območja in vključevanje lokalnega prebivalstva v procese odločanja.

Listino vodi prepričanje, da *imajo državljani temeljne urbane pravice kot so: pravica do varstva pred napadi, pred onesnaženjem, pred težavnim in motečim urbanim okoljem, pravico izvajati demokratični nadzor nad njihovo lokalno skupnostjo, pravico do dostojnih stanovanjskih, zdravstvenih in kulturnih možnosti in mobilnosti*. To so pristojnosti in odgovornosti lokalnih in regionalnih oblasti, da zavarujejo te pravice z razvojem lastnih strategij.

Urbana listina ugotavlja, da meje mesta niso nikoli meje urbane družbe. Mesto potrebuje obmestno območje (regijo) za naloge, ki se vedno nanašajo na uporabnike prostora, kot so na primer letališča, različna naselja za mestne prebivalce in rekreacija na prostem. Nasprotno pa regija potrebuje mesto zaradi njegovih storitev (kulturnih, zdravstvenih, trgovskih) in zaradi delovnih mest.²⁷⁵

Za usklajen razvoj mesta z njegovim obmestjem so potrebni regionalno načrtovanje, aktivno sodelovanje mest in lokalnih skupnosti v obmestni regiji in skupno odločanje. Rezultat je obojestranska korist, izogibanje nepotrebni gibljivosti in racionalnejša raba prostora in okolja.

²⁷⁵ Prav tam, str. 23.

Temelj urbanega razvoja mora biti neposredna udeležba državljanov v lokalni skupnosti, ki mora imeti toliko avtonomije in fiskalne neodvisnosti, kot je le mogoče. Urbano politiko oblikujeta politični in strokovni pristop. Urbano življenje prizadeva široka lestvica dejavnikov, ki jih je treba obvezno upoštevati - gospodarstvo, tehnologija, sociokulturni dejavniki, pravni okviri. Zato vsaka dejavnost v mestu zahteva ustrezne in upoštevane analize, študije, znanje in odgovornost. Urbana politika prizadeva skupnost kot celoto in posameznike v mnogih vidikih njihovega zasebnega življenja.²⁷⁶

Idealno mesto je tisto, ki mu uspe uskladiti različne sektorje in dejavnosti, ki se dogajajo: prometne, življenjske, delovne in prostočasne zahteve; ki varujejo civilne pravice; ki zagotavljajo najboljše mogoče življenjske razmere; ki odseva in ustreza življenjskemu stilu in stališčem njegovih prebivalcev; kjer so upoštevani vsi, ki delajo ali trgujejo v njem, ga obiskujejo, iščejo zabavo, kulturo, informacije, znanje in v njem študirajo. Mesto mora prav tako ustvariti ravnotežje med modernim razvojem in ohranitvjo zgodovinske dediščine; sprejeti novo brez uničenja starega; podpirati soobstojeen razvoj.

Pravice posameznika v mestih so poleg drugih še: zagotovitev primernih, dobro lociranih in svetlih stanovanj, ki imajo zadostno velikost in ustrezno udobje, z razumnimi cenami in ki izpolnjujejo zahteve proti onesnaževanju; preventivne zdravstvene ukrepe; zagotovitev zelenic, prostora, sončne svetlobe, tišine, rastlinja, lepote; povezovanje različnih nalog mestnega življenja; kulturne možnosti, športne in prostočasne naprave, socialni razvoj, svoboden pretok, ki vključuje ravnotežje med vsemi uporabniki ulic (javni prevoz, zasebni avtomobili, pešci in kolesarji); zagotovitev naprav skupnosti – ukrepi zoper revščino; posebna pomoč prizadetim; varnost – delo, dobro bivanje, šolske in izobraževalne možnosti, kultura in zgodovina.²⁷⁷

Listina v posameznih poglavjih obravnava področja, kot so: *prevoz in gibljivost, okolje in narava v mestih, fizične oblike mest, urbana arhitekturna dediščina, stanovanja, urbana varnost in varstvo pred kriminalom, prizadeti in neprilagojeni v mestu, šport in prosti čas na urbanih območjih, kultura v mestih, zdravje v mestih, udeležba državljanov, urbani menedžment in urbano načrtovanje, gospodarski razvoj v mestih* ter zanje določa kratka in jasna načela, ki se nanašajo na različne vidike urbanega razvoja.

1 Prevoz in gibljivost:²⁷⁸

- bistveno je, da se obseg potovanj, zlasti z zasebnim avtom, zmanjša;
- gibljivost mora biti organizirana tako, da prispeva k ohranitvi življenja mesta in dovoljuje soobstoj različnih oblik potovanj;
- ulica mora znova postati socialna arena;
- potrebni sta stalno izobraževalno in šolsko prizadevanje.

²⁷⁶ Prav tam, str. 25.

²⁷⁷ Prav tam, str. 27.

²⁷⁸ Počasi, toda zanesljivo avtomobili ubijajo mesta. Do leta 2000 bo morala biti opravljena izbira; ena ali druga: obe se ne moreta obdržati. Avtomobili ogrožajo mesta s hrupom, neudobjem, psihično in fizično nevarnostjo, izgubo privlačnosti in socialnega prostora ter onesnaževanjem zraka. Prav tam, str. 29.

2 Okolje in narava v mestih:²⁷⁹

- javne oblasti imajo dolžnost varčno gospodariti in upravljati naravne in energetske vire na skladen in racionalen način;
- lokalne oblasti morajo voditi politiko za varstvo pred onesnaževanjem;
- lokalne oblasti imajo odgovornost za varstvo narave in zelenih površin;
- ohranitev narave je dejavnik razvoja in razcveta skupnosti.

3 Fizične oblike mest:²⁸⁰

- mestna središča morajo biti zaščiteni kot pomembni simboli evropske kulturne in zgodovinske dediščine;
- skrb zanje in upravljanje odprtih prostorov v mestu sta sestavna dela urbanega razvoja;
- arhitekturne stvaritve in razvoj igrajo odločilno vlogo pri kakovosti urbanega videza;
- vse osebe so upravičene do zdravega, varnega, urejenega, prijaznega in stimulativnega življenjskega okolja;
- vitalnost mesta je odvisna od skladnega urbanega stanovanjskega modela in ohranitve stanovanjskega značaja mestnega središča.

4 Urbana arhitekturna dediščina:²⁸¹

- urbana zaščita zahteva skrbno zgrajeno pravno podlago;
- zaščita urbane dediščine zahteva usmeritve k informacijam;
- ustrezni in vedno izvorni finančni mehanizmi in sodelovanje so nujni;
- vsebina in včasih oživitve specializiranih umetnih obrti in tehnik sta nujna;
- urbana dediščina mora biti vključena v sedanje življenje kot bistveni element celotnega načrtovanja;
- ekonomski razvoj je vedno spodbujen z zaščito urbane dediščine.

5 Stanovanja:²⁸²

- mestni prebivalec je upravičen do zasebnosti na svojem domu;
- vsaka oseba in družina sta upravičeni do varnega in zdravega stanovanja;
- lokalne oblasti morajo zagotoviti pestrost, izbiro in gibljivost v nastanitvi;
- pravica oseb in družin v najbolj neprilagojenih vrstah ne more biti zavarovana le s tržnimi močmi;
- lokalne oblasti morajo zagotoviti možnosti za nakup stanovanj in dosego varne posesti;
- stara stanovanja ne morejo biti obnovljena na račun obstoječih socialnih zgradb.

²⁷⁹ Narava in mesto nista med seboj izključujoči zasnovi. Lokalne oblasti morajo biti dobri gospodarji njihove naravne dediščine. Imajo odgovornost, da izboljšajo upravljanje virov, dosežejo kakovost okolja, zavarujejo naravne sisteme s spodbujanjem čiste in zdrave lokalne proizvodnje, prevoza in potrošnje. Prav tam, str. 35.

²⁸⁰ Mestna podoba je vrhunec pri urbanem oblikovanju in konstrukciji različnih zgradb z obkrožujočim prostorom v dolgem obdobju let. Prav tam, str. 41.

²⁸¹ Urbana dediščina se sestoji iz spomenikov, skupin zgradb in predelov. Lokalne oblasti so v najboljšem položaju, da se ukvarjajo s tem in prevzamejo nase odgovornost za ohranitev in vsebino urbane dediščine. Prav tam, str. 47.

²⁸² Poleg dela, rekreacije in prevoza so stanovanja ena glavnih nalog življenja v mestu. Gre za ključni dejavnik pri varovanju zdravega, varnega, udobnega, prijetnega in spodbudnega življenjskega okolja. Prav tam, str. 53.

6 Urbana varnost in zaščita pred kriminalom:²⁸³

- skladna varnost in zaščita pred kriminalom morata temeljiti na preventivi, uveljavljanju prava in obojestranski podpori;
- lokalna urbana varnostna politika mora temeljiti na najnovejši izčrpni statistiki in informacijah;
- zaščita pred kriminalom vključuje vse člane skupnosti;
- učinkovita urbana varnostna politika je odvisna od tesnega sodelovanja policije in lokalne skupnosti;
- lokalna politika proti mamilom mora biti opredeljena in uporabna;
- programi za varovanje pred napakami in razvijanje alternativ za zapore so bistveni;
- pomoč žrtvam je ključna sestavina vsake lokalne varnostne politike;
- zaščita pred kriminalom mora imeti prednost in zato zahteva več finančnih virov.

7 Neprilagojene in prizadete osebe v mestu:²⁸⁴

- mesta morajo biti oblikovana tako, da imajo vsi državljani dostop do vseh prostorov;
- možnosti za neprilagojene in prizadete osebe morajo voditi k povezanemu in ne k posebnemu varstvu;
- sodelovanje s specializiranimi združenji, ki predstavljajo neprilagojene ali manjšinske skupine, in med njimi je bistveno;
- pomembno je zagotoviti, da so zgradbe in delovna mesta primerno prilagojene neprilagojenim in prizadetim;
- potovanja, komunikacije in javni prevoz morajo biti dostopni za vse ljudi.

8 Šport in prosti čas na urbanih območjih:²⁸⁵

- vsi mestni prebivalci imajo pravico do udeležbe v športnih in rekreacijskih dejavnostih;
- športne naprave morajo biti varne in dobro oblikovane;
- vsi mestni prebivalci imajo pravico, da razvijajo svoje znanje v športu glede na svoje individualne zmožnosti.

9 Kultura v mestih:²⁸⁶

- vsi mestni prebivalci imajo pravico do kulture;
- kulturni razvoj mest prispeva k njihovemu ekonomskemu in socialnemu razvoju;
- kulturna izmenjava je močna vez med ljudmi različnih narodnosti, regij in narodov;

²⁸³ Lokalne oblasti so osnova za odstranjevanje vzrokov za delikvenco z lastno politiko socialnega razvoja, ki daje vsakomur možnost, da najde zakonito mesto v lokalni skupnosti, z vzpostavljanjem socialnih vezi in razvijajoč strukture pomoči in na družabništvu temelječe programe dejavnosti. Prav tam, str. 59.

²⁸⁴ Ena temeljnih pravic vsakega državljana je svoboden dostop do vseh socialnih dejavnosti in naprav v mestu, brez razlik glede na starost, nacionalnost ali psihično ali mentalno zdravje. Vse trgovske, upravne in javne stavbe, sociokulturne, športne, zdravstvene in verske naprave in objekti, ulice, javne površine, kulturni, socialni in drugi dogodki morajo biti dostopni za vse ljudi s kakršno koli nesposobnostjo ali prizadetostjo. Prav tam, str. 65.

²⁸⁵ Šport in prosti čas pokrivata širok spekter fizičnih aktivnosti: igranje in psihična rekreacija; udeležba na prireditvah in pridobitev odličnosti. Koncentracija ljudi na urbanih območjih in ustrezni pritiski urbanega življenja dovoljujejo in zahtevajo zagotovitev različnih športnih možnosti. Vsakdo ima pravico, da sodeluje v športu, glede na njegov interes in sposobnost in na ta način izboljša svoje življenje z občutkom dobrega socialnega in psihičnega počutja. Prav tam, str. 71.

²⁸⁶ Lokalne in regionalne oblasti igrajo pomembno vlogo pri zagotavljanju umetnostnih in rekreacijskih priložnosti, predstavitvi kulturnih dejavnosti in dosežkov kulturne demokracije. Zato morajo imeti pravico in zmožnost oblikovati in uporabiti kulturno politiko kot posebno mestno kulturno tradicijo in kulturne značilnosti njihovega prebivalstva v celoti. Kulturna politika lahko prispeva k ekonomskemu in socialnemu razvoju, Prav tam, str. 77.

- kulturni razvoj in resnična kulturna demokracija vključujeta široko sodelovanje med lokalnimi oblastmi in skupinami v skupnosti, prostovoljnimi in zasebnimi sektorji;
- kulturni pluralizem predpostavlja poskus in spodbujanje inovacij;
- uravnotežena predstavitev kulturnega turizma lokalnih oblasti, ki ima lahko ugoden učinek na njihovo skupnost.

10 Multikulturalna integracija v mestih:²⁸⁷

- nerazlikovanje je temeljni vidik urbane strategije;
- lokalne oblasti morajo zagotoviti učinkovito udeležbo priseljencev v lokalnem političnem življenju;
- kulturne in izobraževalne strategije v mestih ne smejo biti diskriminacijske;
- zagotovitev neakoprnih dostopov do zaposlitve mora biti skrb javnih oblasti;
- multikulturalno vključevanje obsega polno vključevanje imigrantskih skupnosti v socialni in fizični urbani razvoj .

11 Zdravstvo v mestih:

- urbani razvoj mora voditi k dobremu zdravju vseh državljanov;
- zanesljiva in stanovitna ponudba dobrin, ki ustreza temeljnim potrebam ljudi, je glavni dejavnik pri zagotavljanju dobrega zdravja;
- lokalne oblasti morajo spodbujati na skupnosti temelječe zdravstvene pobude in udeležbo;
- urbano zdravstvo, zadeva, ki je mednarodnega pomena, vključuje usklajevanje občinskih dejavnosti z mednarodnimi programi.

12 Udeležba državljanov, urbani menedžment in urbano načrtovanje:²⁸⁸

- udeležba državljanov v lokalnem političnem življenju mora biti zagotovljena s pravico voliti predstavnike svobodno in demokratično;
- udeležba državljanov v lokalnem političnem življenju mora biti učinkovita na vseh ravneh lokalne politične in upravne strukture;
- državljani imajo pravico, da so vprašani o vseh glavnih projektih, ki se nanašajo na prihodnost skupnosti;
- urbani menedžment in načrtovanje morata temeljiti na kar največ informacijah o značilnostih in posebnih potezah mesta;
- lokalne politične odločitve morajo temeljiti na urbanem in regionalnem načrtovanju, ki ga vodijo skupine strokovnjakov;
- politične izbire, zadnja stopnja pri odločanju, morajo biti življenjske in razumljive;
- lokalne oblasti morajo zagotoviti udeležbo mladih ljudi v lokalnem življenju.

²⁸⁷ Polno in dejavno članstvo v lokalni skupnosti, v kateri nekdo živi, je podlaga vsake multikulturalne urbane družbe. Kakor koli že, zelo pogosto to načelo ni spoštovano. Priseljenske skupnosti, ki prihajajo iz drugih držav, in manjšine z različnimi tradicijami, kulturami, jeziki in verami niso vedno sprejete in vključene v skupnost. Multikulturalna integracija je ključ za oboje, za izboljšanje načina življenja za migrantske skupine in je vir za kulturno in ekonomsko obogatitev lokalnih oblasti in njihovega mesta kot celote. Prav tam, str. 81.

²⁸⁸ Brez načel lokalne demokracije so človekove pravice v mestih kočljive. Zadovoljitev psihičnih, socialnih in emocionalnih potreb se lahko ustvari in je spoštovana z odprtim dialogom med uradnim menedžmentom in posameznimi člani urbane skupnosti. Upravljanje mesta mora voditi k temu, da so tisti ljudje, katerih pravice in lastnina so prizadeti v pomembni meri s predlaganimi upravnimi ukrepi in odločitvami, obveščeni o njih, da so njihovi pogledi poznani in tako postanejo dejavni del v odločanju. Prav tam, str. 89.

13 Gospodarski razvoj v mestih:²⁸⁹

- lokalne oblasti morajo zagotoviti gospodarski razvoj njihovih skupnosti;
- gospodarski in socialni razvoj sta izjemno povezana;
- mesto je gospodarski in socialni del svoje obkrožujoče regije ali zaledja;
- gospodarska rast in razvoj sta odvisna od infrastrukture, ki je ustrezna za ustvarjanje, preskrbovanje in naraščanje rasti;
- sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem je pomembna sestavina v urbani gospodarski rasti in razvoju.

²⁸⁹ Lokalne oblasti imajo vlogo gospodarskih pooblaščenec, ki pomagajo podjetjem in ustvarjajo razmere v mestu, ki so ugodne za gospodarski razvoj. Urbana območja igrajo pomembno vlogo v nacionalni ekonomiji; imajo ekonomsko bazo v proizvodnji, distribuciji, menjavi in potrošnji. Ekonomski razvoj mesta je bistven, če naj prispeva k standardu njegovih uporabnikov (prebivalcev, tistih, ki prihajajo na delo ali po nakupih, obiskovalcev od zunaj in turistov iz tujine). Tak razvoj mora biti povezan s socialnim razvojem in varstvom okolja in drugimi ukrepi, ki vodijo k zagotovitvi splošne kakovosti življenja na urbanih območjih. Prav tam, str. 97.

14 NALOGE OBČIN V SLOVENIJI

14.1 Splošno

Ustavno opredeljena lokalna samouprava pomeni vrednostno usmeritev, konkretno vsebino lokalne samouprave pa dobimo šele z opredelitvijo njenih lastnih zadev, o katerih se v njenem okviru avtonomno odloča. To področje pa je prepuščeno zakonskemu urejanju ter statutom in splošnim pravnim aktom občin, pri čemer morajo biti ti zakoni in akti občin v skladu s temeljno vrednostno usmeritvijo v ustavi.

Tradicionalna vloga oziroma naloge občine se nanašajo na urejanje komunalnega gospodarstva, socialno življenje (osnovne šole, vrtci, zdravstveno varstvo, socialno skrbstvo), javni red in mir, prostorsko načrtovanje in varstvo okolja, skrb za lokalno infrastrukturo, opravljanje nadzora nad lokalnimi razmerami ter gospodarjenje z občinskim premoženjem. Komunalne zadeve so tiste zadeve, ki se nanašajo samo na prebivalce določenega območja. Taka območja oziroma lokalne skupnosti so večinoma že zgodovinska. Navadno jih zato država kot tako oblikovane sprejema in priznava kot javnopravne interesne skupnosti ter jim prepušča, da zadeve, ki se nananašajo samo nanje, samostojno upravljajo.²⁹⁰

Običajno so občine v tujini pristojne za komunalno, socialno varstvo, zdravstvene službe, podporo zasebni gospodarski dejavnosti (na primer zagotavljanje lokacij za gospodarske in trgovske dejavnosti), zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti (na primer solidarnostna in nedobičkonosna stanovanja za šibkejšje sloje prebivalstva) in vzdrževanje družbenega reda (na primer s podporo ljudem v težavah). Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, pomembnih za vsakodnevno življenje ljudi. Regijam oziroma drugi ravni lokalne samouprave so poverjene pristojnosti, ki se nanašajo na večjo populacijo in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje v javnem prevozu, bolnišnicah, srednjem šolstvu, regionalnem načrtovanju in drugo. Zadeve, ki jih opravljajo občine in regije, so določene v zakonih za vsako posamezno področje.

V skladu z ustavo imajo občine generalno pristojnost. V njihovo pristojnost spadajo lokalne zadeve, ki jih lahko urejajo samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (prvi odstavek 140. člena Ustave RS). Delovna področja oziroma upravna področja, na katerih imajo občine v skladu s svojo generalno pristojnostjo naloge, so primeroma (ne taksativno temveč deklarativno) opredeljena v ZLS. Konkretno je večina občinskih pristojnosti določenih v zakonih, ki urejajo posamezna področja javne uprave (prostorsko planiranje, graditev objektov, lokalne javne službe varstva okolja, osnovno šolstvo, varstvo otrok itd). Generalna pristojnost omogoča občini, da si pristojnosti določa tudi s svojimi predpisi. Torej, če jih lahko samostojno opravlja in se tičejo samo njenih prebivalcev (ne posega v pristojnost države in drugih občin, zagotavlja lastne vire financiranja, infrastrukturo, kadre).

Država lahko občini prenese v opravljanje posamezne naloge iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Gre za sistem delegiranih pristojnosti, ki občinam omogoča, da pravna razmerja v zvezi s prenesenimi nalogami urejajo s svojimi podzakonskimi predpisi, jih izvajajo po svojih organih in upravi ter v okviru svoje odgovornosti.

²⁹⁰ "Zato govorimo v teh primerih o komunalni samoupravi, v katero se država neposredno ne vmešava. Take lokalne skupnosti imajo lahko v okviru še ožje interesne skupnosti za posamezna območja ali področja (npr. vaške in krajevne skupnosti). Obstajajo namreč zadeve, ki se tičejo samo takih še ožjih območij. Take skupnosti se oblikujejo in delujejo v okviru pristojnosti, ki jim jih daje osnovna lokalna skupnost in ki poskrbi tudi za izvršljivost njihovih odločitev" Bučar, prav tam, str. 132.

Razlika med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi se kaže v nadzoru državnih organov. V skladu z ustavo nadzorujejo državni organi (vlada in ministrstva) zakonitost dela organov samoupravnih lokalnih skupnosti (144. člen Ustave RS), v primeru prenesenih nalog pa tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (140/3 člen Ustave RS).

Mestne občine imajo enake pristojnosti kot vse občine. V skladu z ustavo pa lahko mestna občina opravlja v svoji pristojnosti (izvirni) tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. S področnimi zakoni se tako lahko določi, da nekatere državne pristojnosti opravljajo mestne občine, vendar samo na svojem območju (kultura, izobraževanje, varstvo okolja, posegi v prostor, mestni promet idr.).

Novi 143. člen Ustave RS, ki pomeni najpomembnejšo spremembo ustave na področju lokalne samouprave, določa obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Pokrajine naj bi kot tretjo kategorijo nalog opravljale tudi obsežen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne (območne) enote državne uprave na terenu.

SE je pripravil *preglednico pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti* ter po posameznih državah članicah njihovo distribucijo med državo, občinami in regijami. Pristojnosti, ki se dele med posamezne oblasti, so: *splošna uprava* - varnost, policija, požarna varnost, civilna zaščita, sodstvo, civilni register, statistični urad, volilni register; *izobraževanje* - predšolska vzgoja, osnovno izobraževanje, srednje izobraževanje, poklicne in strokovne šole, višje šolstvo, izobraževanje odraslih; *javno zdravstvo* - bolnišnice, zdravstveno varstvo; *socialno varstvo* - otroško varstvo in vrtci, družinske socialne službe, socialni domovi, socialna varnost; *stanovanja in urbanistično planiranje* - stanovanja, mestno planiranje, regionalno prostorsko planiranje; *okolje, javna snaga* - voda in kanalizacija, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, pokopališča in krematoriji, klavnice, varstvo okolja, varstvo potrošnikov; *kultura, prosti čas in šport* - gledališča in koncerti, muzeji in knjižnice, parki in javne površine, šport in prosti čas; *promet, prevoz* - ceste, prevoz, mestni cestni prevoz, mestni železniški prevoz, pristanišča, javna letališča; *gospodarske javne službe* - plin, ogrevanje, oskrba z vodo, kmetijstvo, gozdovi, ribolov, elektrika, ekonomska promocija, trgovina in industrija, turizem; *druge funkcije* - nacionalna obramba, zunanje zadeve, razvoj, kaznovanje, domača nega.

SE pripravlja podrobno primerjalno študijo o obsegu in naravi pristojnosti lokalnih oblasti.²⁹¹ Priprava te študije temelji na posebnem vprašalniku, ki je bil poslan državam članicam SE. Strokovnjaki SE so opravili tudi študijske obiske v izbranih državah. Na ta način bodo pristojnosti lokalnih skupnosti na posameznih področjih konkretnije prikazane in bil prikazan tudi način njihovega financiranja.

Zakonodaja v tujini daje občinam in regijam več ali manj svobode pri določanju ravni in obsega urejanja ugodnosti. Nekateri zakoni so le okvirni in omogočajo široke možnosti za njihovo uporabo. Drugi zakoni pa dodeljujejo občinam in regijam posebne zadeve, pri katerih jim puščajo malo manevrskega prostora. Občine opravljajo tudi naloge, ki niso določene z zakonom, in naloge, ki so jim prenesene z države.

²⁹¹ Detailed comparative study of the extent and nature of local authorities' responsibilities. Pripravo študije vodi Gerard Marcou, profesor na sorbonski univerzi.

14.2 Ustava in zakon o lokalni samoupravi

Za položaj lokalne samouprave je pomembno načelo, ki ga vsebuje 4. člen MELLS in pravi, da morajo biti temeljna pooblastila in naloge lokalne samouprave določene z ustavo in zakonom. Pri izvrševanju svojih pristojnosti delujejo lokalne skupnosti svobodno in neodvisno v okviru ustave in zakona. Ena temeljnih sestavin načela pravne države je vezanost državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti na ustavo in zakon. Načelo avtonomije samoupravnih lokalnih skupnosti narekuje pravno ureditev, ki bo zagotavljala pravico lokalne skupnosti, da v okviru ustave in zakona samostojno opravlja bistveni del javnih zadev v korist svojega prebivalstva.

Naša ustava je postavila nenavadno ostro mejo med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi občine. V izvorno pristojnost občine sodijo lokalne zadeve javnega pomena, ki se nanašajo na prebivalce občine in jih je občina sposobna samostojno urejati. Prenesene pristojnosti pa so tiste, ki sicer spadajo med naloge državne uprave, pa jih država zaradi organizacijske racionalnosti z zakonom prenese nanje.

Naloge, ki jih občina ureja samostojno, lahko razvrstimo v te skupine²⁹²:

a) na področju normativnega urejanja:

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte;
- sprejema občinski proračun;
- sprejema načrt razvoja občine in zaključni račun;
- sprejema prostorske načrte;
- predpisuje lokalne načrte;
- ureja upravljanje energetskih in vodovodnih komunalnih objektov;
- ureja javne ceste, javne poti, rekreacijske ter druge javne površine;
- ureja javni red v občini;
- ureja delovanje občinske uprave;
- ureja občinske javne službe;
- ureja način in pogoje upravljanja premoženja občine;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine;
- sestavlja premoženjsko bilanco, s katero izkazuje vrednost svojega premoženja;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

b) na področju upravljanja:

- upravlja občinsko premoženje;
- upravlja lokalne javne službe;
- vodi javna podjetja;
- upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro;
- upravlja lokalne javne ceste in javne poti.

²⁹² 21. člen ZLS.

c) s svojimi sredstvi:

- gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti;
- pospešuje kulturno, društveno, vzgojno in knjižnično dejavnost;
- gradi komunalne objekte in naprave;
- gradi stanovanja za socialno ogrožene;
- zagotavlja delovanje javnih služb;
- zagotavlja delovanje občinskega sveta, župana, nadzornega odbora in občinske uprave.

d) s svojimi ukrepi:

- spodbuja gospodarski razvoj občine;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom ter za urejeno zbiranje odpadkov.

e) zagotavlja:

- pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah;
- nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;

f) sklepa:

- pogodbe o pridobivanju in o odtujitvi premičnin in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra in o drugih razmerjih, v katera stopa občina.

Posebna naloga občine pa je, da ima, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja in s tem ustvarja sredstva za delovanje in razvoj občine.

Pomembna naloga občine je tudi odločanje s posamičnimi akti o upravnih stvareh, in to:

- o upravnih stvareh iz svoje izvirne pristojnosti (67. čl. ZLS);
- o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti (68. člen ZLS).

14.3 Področna zakonodaja

Področna zakonodaja je najpomembnejši vir za določanje pristojnosti (nalog, odgovornosti) lokalnih skupnosti. ZLS praviloma ne našteva posameznih nalog.²⁹³ S primeri in ne taksativno našteva značilna področja dejavnosti občin.²⁹⁴ Razmejevanje pristojnosti med državo in občinami se opravi predvsem v zakonih na posameznih področjih javnih zadev.

Izdelan je Katalog pristojnosti občin.²⁹⁵ Katalog občinskih pristojnosti se dopolnjuje vsakih šest mesecev. Pregledanih je bilo čez 80 sprejetih zakonov v RS, ki so jih sestavljavci kataloga razvrstili v *sedem vsebinskih sklopov*:

- *ustavno pravo* (lokalna samouprava, ustavni in politični akti, človekove pravice in temeljne svoboščine, državna ureditev, vlada in uprava, funkcionarji in delavci v državnih organih, ustavnost in zakonitost);
- *javne finance* (javni prihodki, javni odhodki);

²⁹³ Prim. 21. in 22.člen.

²⁹⁴ Isto bo veljalo za zakon o pokrajinah.

²⁹⁵ Katalog pristojnosti občin, izdelala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo v sodelovanju z Inštitutom za lokalno samoupravo in javna naročila v Mariboru, tisk in oblikovanje: KODA PRESS – tiskarna SAJE, Maribor 1998.

- *negospodarske dejavnosti* (skupni predpisi, vzgoja in izobraževanje, vrtci, osnovna šola, izobraževanje odraslih, raziskovalna dejavnost, kultura in umetnost, zdravstvo, telesna kultura, obveščanje in javno obveščanje – statistika);
- *varstvo okolja* (splošni predpisi, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, varstvo pred požarom, urejanje prostora, gospodarske javne službe);
- *gospodarske dejavnosti* (kmetijstvo, promet in zveze, gostinstvo, obrt in turizem);
- *gospodarsko in civilno pravo* (stvarno, civilno, stanovanjsko pravo);
- *delovno pravo in socialna varnost* (delovno pravo, socialno varstvo, žrtve vojne).

Pristojnosti občin so razdeljene na:

- pristojnosti občinskega sveta;
- pristojnosti župana;
- naloge in upravne pristojnosti občinske uprave;
- pristojnosti in naloge drugih organov oziroma teles v občini, ki jih določajo posamezni zakoni (npr. štab civilne zaščite, odbor za varstvo interesov uporabnikov).

Največ pristojnosti in nalog imajo občine na področju varstva okolja in gospodarskih javnih služb (preskrba z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje cest, javnih poti, zelenih površin, odstranjevanje komunalnih odpadkov, odvajanje in čiščenje komunalnih in odpadnih voda, javna snaga in čiščenje javnih površin, pregledovanje, nadziranje in čiščenje kurilnih naprav).²⁹⁶ Po mnenju nekaterih strokovnjakov to področje dejavnosti pomeni več kot 60 % dejavnosti lokalnih oblasti.

²⁹⁶ Za opravljanje teh nalog so morajo občine ustanoviti gospodarske javne službe v obliki režijskega obrata, javnega podjetja, javnega gospodarskega zavoda ali pa zagotoviti opravljanje teh nalog s podelitvijo koncesije. Če občina teh nalog ne izvaja ali ne zagotovi njihovega opravljanja, lahko opravljanje teh nalog zagotovi država na stroške občine.

15 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE

15.1 Splošno

1. Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Da bi se izognili tveganju, da bi lokalne skupnosti ostale brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti (načelo koneksitete). Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Načelo subsidiarnosti narekuje, da morajo imeti lokalne skupnosti imeti veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti.²⁹⁷ Finančna avtonomija tudi pomeni, da imajo lokalne skupnosti minimum zbranih davkov na svojem ozemlju, po drugi strani pa tudi zahteva zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro.

Mednarodne primerjave pokažejo, da je ureditev financiranja lokalnih skupnosti v drugih državah predvsem odvisna od določitve statusa poddržavnih ravni oblasti, v skladu z ustavami in zakoni v teh državah. V načelu se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz državnega proračuna in iz zadolževanja. Načeloma naj bi se tekoča poraba lokalne ravni financirala iz realnih virov, zadolževanje pa se omogoča le za naložbeno porabo, ki bo z donosi povečala tekočo porabo. Pri davkih obstaja možnost predpisovanja lastnih davkov v obliki samostojnih davčnih virov ali možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke ter delitev posameznih davčnih virov med državno in lokalno ravni. Kot lokalna davka sta uveljavljena predvsem davek od premoženja in zemljiški davek. Zaradi izravnave med fiskalnimi zmoglostmi posameznih lokalnih enot in ravni storitev, ki naj bi bila v načelu dostopna vsem prebivalcem, ne glede na to, kje prebivajo, se tem enotam dodajajo sredstva iz državnega proračuna v načelu na dva načina: s splošnimi dotacijami (nenamenska dotacija) ali s posebnimi dotacijami (za posamezne namene).

Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim skupnostim določata ustava in zakon. Mnoge evropske države so še daleč od uporabe načela subsidiarnosti in načel MELLIS. Javna poraba lokalnih skupnosti v okviru bruto domačega proizvoda znaša od 1,4 % (Ciper) do 27, 5 % (Švedska), pod 10 % pa samo v dvanajstih državah. V teh državah je delež te porabe v celotni javni porabi, kar je boljši pogled na stopnjo decentralizacije v javnem sektorju, pod 15 % in v 5 državah celo pod 10 %, čeprav je treba upoštevati, da so prenesene pristojnosti že vključene v te izračune.

2. Javna poraba občin v bruto domačem proizvodu Slovenije je v letu 2004 znašala okrog 5 %, v celotni javni porabi pa okrog 12 %.

²⁹⁷ SE je pripravil Priporočilo Odbora ministrov državam članicam o finančnem in proračunskem menedžmentu na lokalni in regionalni samoupravi (Strasbourg, oktober 2002), ki naj bi prispeval k večji učinkovitosti lokalnih in regionalnih skupnosti. Poleg tega pa se s proračunskimi postopki in upravljanjem, riziki, ki izhajajo iz finančnih obveznosti lokalnih oblasti idr., ukvarjajo še ti dokumenti: Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002), Methods for estimating local authorities' spending needs and methods for estimating revenue (2001), Risks arising from local authorities' financial obligations (2002), Recovery of local and regional authorities in financial difficulty (2002) in Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national debt (2002).

Skladno z veljavno zakonodajo *občine nimajo pravice predpisovati lastnih davkov*. Občini pripadajo davki predpisani z zakoni ali pa na podlagi zakona v predpisanem odstotku. Ključni prihodki občin, ki jih lahko uvedejo občine s svojimi predpisi so: nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, komunalne takse in denarne kazni. Tudi pri predpisovanju teh dajatev z občinskim odlokom je pravna podlaga veljavni zakon, ki ureja posamezno področje. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč velja v občini le, če občina sprejme odlok. Z odlokom o uvedbi te dajatve določi višino vrednosti točke, ki pomeni osnovo za nadaljnjo izvedbo. S sprejemom nove zakonodaje o davkih na premoženje bo ta dajatev ukinjena. Občine tudi nimajo pravice, da bi določale oprostitve za plačilo z državne ravni predpisanih davkov.

Občine predlagajo cene storitev gospodarskih javnih služb v svoji občini, za katere morajo pridobiti soglasje ministrstva za gospodarstvo. V ceni teh storitev je, v skladu z zakonom, kot kalkulativen element lahko upoštevana tudi taksa npr. taksa za obremenjevanje vode, taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Takso za obremenjevanje vode pobira izvajalec javne storitve. Zbrana sredstva mora prenakazati v proračun občine. Taksa se lahko porabi za financiranje investicije v vodno infrastrukturo. V primeru, da se ne porabi, izda pristojno ministrstvo odločbo o vplačilu tega prihodka v državni proračun.

Občine se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva na podlagi zakona o financiranju občin. Zadolžujejo se lahko samo v državi; trenutno ni zakonske podlage za zadolževanje v tujini. Zadolžujejo se lahko za investicije, ki jih je potrdil občinski svet. Občina mora pridobiti za zadolževanje soglasje ministrstva za finance. Soglasje je sestavni del pogodbe o zadolževanju.

*V letu 2005 je prišlo do sprememb zakona o financiranju občin.*²⁹⁸ Spremembe se nanašajo na izboljšanje možnosti za zadolževanje občin za dokončanje večjih investicij in pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov EU. Novost je višji odstotek (z 10 na 20 %) dovoljenega zadolževanja občine, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letup red letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Izjema je financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicije, ki so sofinancirane iz sredstev EU, pod pogojem, da odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne presežejo dodatnih 3 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

3. Odgovor vsake države do finančnih potreb njenih lokalnih skupnosti naj bi bil skladen s položajem teh skupnosti. Ta pa je različen od države do države, glede na njihovo strukturo, njihovo ozemeljsko zgradbo in razporeditev pristojnosti med različne ravni oblasti. Struktura lokalnih financ tako ne more biti enaka za vse države. Vendar pa je mogoče oblikovati nekatera navodila, ki jih države lahko koristno uporabijo. Ta navodila temeljijo na načelu, da lokalna samouprava pomeni finančno avtonomijo.

Decentralizacija je lahko učinkovita le, če struktura lokalnih financ omogoča lokalnim skupnostim, da določajo in uresničujejo politiko, ki je v skladu s pričakovanjem njihovih prebivalcev.

²⁹⁸ Uradni list RS, št. 90/05.

Vprašanje finančnih virov zahteva rešitev vprašanja ovrednotenja njihove zadostnosti. Tu pa nastopa vrsta težav za objektivno ovrednotenje zadostnosti virov. Težava je najprej glede točne opredelitve zadev, ki jih dejansko opravljajo lokalne skupnosti. Številne države se upirajo sestaviti jasen spisek vseh pristojnosti lokalnih skupnosti. Dalje gre za težavo, kako ovrednotiti stroške za opravljanje nalog v različnih vrstah lokalnih skupnosti. Tako ovrednotenje mora biti delno subjektivno in posebej težko, ker je lahko velikost opravljenih nalog odvisna od volje in premožnosti posamezne skupnosti. Ti stroški se pogosto lahko ovrednotijo le približno.

Težava je tudi v ne dovolj jasni opredelitvi različnih pojmov, ki jih vsebuje MELLs sama. *Finančni viri so slaboten člen v vrsti lokalne samouprave, ki ga vzpostavlja listina.* Čeprav listina podpira idejo, da lahko prihodki izhajajo iz različnih virov, ostaja vprašanje, ali delež lastnih prihodkov, s katerimi lokalne skupnosti prosto razpolagajo, lahko ocenjujemo kot ustrezen.

4. Naraščajoča pogostnost državnih prenosov sovпада z vzpostavljanjem lokalne demokracije, ki je bolj funkcionalna kot politična. Obstaja nevarnost, da bo rast finančnih prenosov prinesla spremembo v vlogi, ki jo opravljajo lokalni svetniki v Evropi. Namesto da bi delovali kot menedžerji, ki so odgovorni za sredstva, ki jim jih poverijo ljudje, se od njih pričakuje, da se pogajajo z državnimi in regionalnimi oblastmi in jih celo prosjačijo. Tudi gospodarske razmere v državah članicah SE vsebujejo nevarnost za lokalne finance. Potreba po denarni stabilnosti in zahteve boja zoper nezaposlenost lahko zagotovijo ugodno opravičilo za omejevalno finančno politiko proti lokalnim skupnostim. Pomemben je podatek, da se lahko le osem (predvsem skandinavskih) držav pohvali, da pri njih znaša delež lastnih sredstev lokalnih skupnosti 50 ali več odstotkov.

Obstaja potreba, če naj ocenimo aktualne razmere lokalne demokracije v Evropi, da bi za vsako državo lahko primerjali razpoložljive vire (in delež teh, ki so lastni viri) z nalogami, ki morajo biti opravljene v lokalnih skupnostih. Tu pa nastopi težava zaradi tehničnih in pravnih težav: neustreznost sedanjih podatkov o razporeditvi pristojnosti v različnih državah, kar velja tudi za Slovenijo; nejasno določene in opredeljene pristojnosti v MELLs sami; odpor večine držav članic SE, da bi vključile v majhno število splošnih zakonov vsaj kratek pregled glavnih pristojnosti različnih vrst lokalnih skupnosti; težava glede objektivne določitve stroškov za opravljanje teh pristojnosti.

Na lokalni ravni je lažje uresničiti načelo enakopravnosti državljanov. Razporeditev stroškov posebnih javnih dobrin je določena s povpraševanjem. To zagotavlja učinkovito politično odločanje in učinkovito razporeditev javnih služb. Oblasti na naslednji ravni naj bi imele odgovornost za zadeve, samo če jih lahko izvajajo ustrežneje. To bi lahko bilo, če bi bila razporeditev zadev na lokalni ravni neučinkovita zaradi gospodarskih ali političnih zapletov. Še več, določene dejavnosti, kot je na primer politika stabilizacije, so izvira zadeva državne oblasti zaradi njihovih zunanjih učinkov na celotno državo in zahtev po prožnosti na stroškovni in prihodkovni strani (zmanjšanje primanjkljaja). Cilji distribucijske politike prav tako zahtevajo primarno odgovornost na državni ravni.

5. Zasnova lokalnih davkov lahko izpolni zahteve po optimalni razporeditvi virov in zagotavlja politično stabilnost v skupnosti. Sistemi lokalnih davkov bi morali izpolnjevati te pogoje:

- *davčni viri bi morali pokriti večino potreb lokalnega proračuna*; če lokalna avtonomija sloni na načelu subsidiarnosti kot političnem in ekonomskem cilju, morajo biti lokalne skupnosti, čim bolj je mogoče, neodvisne od dotacij višjih oblasti za njihove posebne zadeve. Davki, ki jih upravljajo lokalne skupnosti same, dajejo varnejšo osnovo za dolgoročnejše proračunsko načrtovanje in avtonomijo, še posebej na strani izdatkov. Taka lokalna avtonomija pa zahteva občine z določeno velikostjo (nekaj tisoč prebivalcev), zato je zmanjšanje števila lokalnih skupnosti temeljni pogoj lokalne avtonomije;
- *lokalne skupnosti naj bi imele pravico določati enega ali dva lokalna davka*; to jim omogoča, da opredelijo svoje programe porabe v skladu s pripravljenostjo lokalnega prebivalstva, da jih plača;
- *davki naj bi bili pregledni za ljudi, ki nosijo davčno breme*; to je temeljni pogoj za učinkovito razporeditev, ki ustreza posameznim prednostim;
- *dohodek iz lokalnih davkov naj bi bil v medsebojni odvisnosti z ekonomsko rastjo* in tako prilagojen naraščajočim javnim potrebam.

Lokalna finančna avtonomija ima tudi prednost, da lahko davkoplačevalci realizirajo sankcije z volitvami in nadzorujejo odločitve in obnašanje lokalnih svetov in uradnikov.²⁹⁹

Lastna sredstva lokalnih skupnosti vodijo k njihovi učinkoviti odgovornosti. To so sredstva, s katerimi lahko lokalne skupnosti prosto razpolagajo. Bistveno je, da imajo polno diskrecijsko pravico do izbire, za katere namene jih bodo uporabile znotraj svojih področij pristojnosti. Prenosi, ki jih lokalne skupnosti dobijo od države ali od drugih javnih in zasebnih teles, niso lastna sredstva lokalnih skupnosti. Tako med lastna sredstva spadajo najprej takse, tj. dohodki, ki izhajajo iz plačevanja storitev, ki so opravljane v korist lokalnega prebivalstva (oskrba s pitno vodo, če to zagotavlja lokalna skupnost itd.), takse za različna dovoljenja (gradbena dovoljenja itd.) ali za lokalni razvoj. K tem prihodkom je treba dodati še prihodek od lastnine, ki pripada lokalni skupnosti.

Davki so navadno največji vir prihodkov, odkar so ena od značilnosti neodvisnosti lokalne skupnosti in tudi simbolizirajo avtonomijo njenih predstavniških teles. Zmožnost odmeriti davke je nedvomno temeljno pooblastilo, ki razlikuje javne oblasti od zasebnih posameznikov. Samo demokratično izvoljene skupščine imajo pravico izglasovati davke. Izglasovanje davkov je hkrati najbolj simbolična in najtežja naloga, ki se opravlja v razmerju do državljanov. Slednji pa so bolj pripravljeni sprejeti davek, če lahko na konkreten način vidijo, kam grede njihovi davki na lokalni ravni in jih lahko primerjajo s količino storitev, ki jih dobe zanje. Zato MELLIS določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same. Lokalne skupnosti morajo ne samo imeti lastne davke, temveč morajo biti tudi zmožne spreminjati njihovo količino. Čeprav je sprejemljivo, da osrednje in regionalne oblasti lahko določijo splošne omejitve pravice lokalnih oblasti do predpisovanja davkov, pa s tem ne smejo preprečiti učinkovitega delovanja lokalnih skupnosti.

²⁹⁹ Prav tam, str. 8 do 10.

Davek na lastnino lokalne skupnosti postavlja v razmerje do lastništva (zemlje ali stavb) ali posesti stanovanj. Ti lahko določljivi davki so običajno dodeljeni najbližji lokalni skupnosti, vendar so nezadostni in sorazmerno neustrezni. Zato obstaja potreba po reformi, ki bi dopolnila davke na lastnino z bolj dinamičnimi davki, kot so davki na dohodek, na podjetniško dejavnost itd.

Prihodki, ki izvirajo iz delitve nacionalnih davkov, ki temeljijo na vnaprejšnjih ključih razdelitve, pa ne morejo na noben način veljati za lastne vire lokalnih skupnosti.³⁰⁰

15.2 Načelo zadostnosti virov

Zadostnost virov mora biti ocenjena v razmerju do pristojnosti, ki so poverjene lokalni skupnosti. MELLs določa, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Iz tega razloga je izjemno težko ugotoviti finančno neodvisnost lokalnih ali regionalnih skupnosti, ne da bi pregledali hkrati pristojnosti, ki so jim poverjene. Ta pooblastila in pristojnosti pa so navadno daleč od jasne opredelitve. Uresničevanje načela zadostnosti ima dvojne posledice. Prva je ta, da mora biti nujno ravnotežje med prenosom pristojnosti s centralnih in regionalnih oblasti in ustreznih finančnih prenosov. Druga posledica pa je, da mora biti davčni sistem, ki je splošno nezadosten glede na potrebe, dopolnjen s prenosom.

Pri prenosih so najstarejša in najbolj tradicionalna oblika dotacije in subvencije. Z njimi država pomaga lokalni skupnosti pri uresničenju projektov, ki zahtevajo sredstva, ki presegajo njene proračunske vire (na primer velike kapitalske naložbe). Z državnega vidika dotacija pogosto predstavlja način nadzora, kako lokalne oblasti opravljajo svoje naloge. Razen tega pa ti prenos izvirajo tudi iz potrebe, da se zagotovi določena stopnja finančne izravnave za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti.³⁰¹ Metode dodeljevanja in razdeljevanja prenosov morajo prav tako biti v skladu z določenimi načeli. Tako ne sme z njimi biti zmanjšana diskrecijska pravica lokalnih oblasti. Zato so bolj zaželeni enkratni dotacije (block grants), ki niso namenjene za posebne projekte. Prav tako naj bi bila jasno opredeljena merila, pri čemer je zaželeno, da so rezultat posvetovanj z lokalnimi skupnostmi.

Zadnja vrsta finančnih virov, ki jih določa MELLs, vsebuje tiste prihodke, ki jih lokalne skupnosti pridobijo s povečevanjem kapitala. Lokalne skupnosti morajo imeti dostop do nacionalnega trga kapitala.³⁰²

15.3 Splošni podatki o lokalnih proračunih v državah članicah SE

Čeprav velikost lokalnih proračunov ni merilo za lokalno samoupravo, ki bi ga izrecno posebej obravnavala MELLs, je brez dvoma eden od kazalcev stopnje decentralizacije države. Vendar pa niso mogoči pomembni sklepi, če ob preglednicah, ki kažejo velikost in vire lokalnih proračunov, nimamo podatkov o pooblastilih in pristojnostih lokalnih skupnosti. Razmerja lokalnih proračunov do domačega brutto proizvoda kaže ta preglednica:³⁰³

³⁰⁰ The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, str. 23.

³⁰¹ Peta točka 9. člena.

³⁰² "Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala." Osmo točka 9. člena Evropske listine lokalne samouprave.

³⁰³ Vir: The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, str. 27, 28.

Država	Kratice	% BDP	% GGE ³⁰⁴	Leto	% BDP	% GGE	Leto
Albanija	AL	7.7	25.4	1995			
Avstrija	A	12.71	20.18	1993	12	15.2	1994
Belgija	B	4.9	10.9	1993	7.4	11.2	1995
Bolgarija	BG	9	20	1994			
Ciper	CY	1.4	4.1	1993			
Hrvaška	CR						
Češka rep.	CS	9.3	20.9	1994			
Danska	DK	19.9	31.28	1994			
Estonija	EE	7.1	17.6	1994			
Finska	SF	18	29.5	1993	23		
Francija	F	5.54	27.22	1992	9.2	19	1995
Nemčija	D	8.12	28.69	1993	10	16.7	1995
Grčija	GR	3.33	5.6	1989	2.1	5.6	1995
Madžarska	H	17	53	1994		14.1	1997
Islandija	IS	9.1	22.3	1994		22	1996
Italija	I	7	13	1993	13.7		1995
Latvija	LV	12.45	24	1994		19	1997
Litva	LT	13.1	58.8	1993	10	35.2	1996
Luksemburg	L	9.92	32.3	1993	11.7		1994
Malta	M	0.337	0.629	1995		2	1996/7
Moldavija	MOL						
Nizozemska	NL	13.3	23.1	1994	19.1	36.2	1994
Norveška	N	18.9	60	1994	11	40	
Poljska	PLK	7	21.6	1994			
Portugalska	P	4.6	9.7	1993	3.7	12	1994
Romunija	RO	3.5	16.9	1993			
Ruska fed.	SU						
San Marino	SM	0.11	0.19	1993			
Slovaška rep.	SL	4.79	11.78	1994			
Slovenija	SLO	4.4	10.1	1995		10	1995
Španija	E	4.87	12.17	1994	7.2		1995
Švedska	S	27.5	38	1994	28.7		1994
Švica	CH	10.8	27.9	1993			
Republika Makedonija	FYR					1.46	1995
Turčija	TR	2.41	12.3	1992	3.3		1996
Ukrajina	UKR						
Združeno kraljestvo	UK	11	27	1994	10	25	1994/5
Povprečje		8.91	22.12				

Vidimo, da je razpon lokalne javne porabe v bruto domačem proizvodu od 0.11 % (San Marino) do 27.5 % (Švedska), povprečje pa je 8.91 %. Pri tem je treba upoštevati tudi velikost držav kot tudi različne časovne razmike, v katerih so se uveljavile razmere za lokalno samoupravo.

³⁰⁴ Skupna državna poraba (General Government Expenditure).

Delež lokalnih proračunov v razmerju do celote javnih proračunov znaša v povprečju 22 % ali eno petino, najmanjši je v San Marinu, na Malti in v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji (okrog 1 %), največji pa na Norveškem (60 %).³⁰⁵ Večina držav, če izključimo največje in najmanjše številke, leži v razredu od 10 do 30 %. Deleži 7 držav (Združeno kraljestvo, Francija, Švica, Nemčija, Finska, Danska in Luksemburg) so v razponu od 27 do 30 %.

15.4 Lokalni viri znotraj zakonskih omejitev in državne gospodarske politike

Lokalne skupnosti ne morejo biti izenačene z državo, temveč so del sistema, ki ga urejajo splošni zakoni, in, kar se nanaša na davke, morajo še posebej upoštevati dejstvo, da gre za iste gospodarske akterje, ki plačujejo davke državnim oblastem in neposredno tudi regionalnim in lokalnim skupnostim. Imeti lastne vire pomeni imeti vire, ki so jasno dodeljeni vnaprej lokalni skupnosti in je ta lahko prikrajšana zanje le s posebej strogim postopkom. Lokalna skupnost lahko s temi viri prosto razpolaga in pri tem tudi upošteva stopnjo, do katere so državljani, ki sestavljajo skupnost, pripravljeni sprejeti davčno breme. Zmožnost lokalnih skupnosti, da različno določajo višino davkov, je bistvena in je najpomembnejši dejavnik, ki jih razlikuje od drugih glavnih virov prihodkov, finančnih prenosov, katerih znesek je določen od druge oblasti, kot je lokalna oblast. Izvoljeni predstavniki v lokalnih skupnostih morajo diskrecijsko pravico do določanja lastnih virov lokalne skupnosti vsekakor uresničevati za izpolnjevanje obveznosti v razmerju do njihovih sodržavljanov. Če taka povezava manjka, je prava zamisel lokalne skupnosti kot mesta za učenje in uresničevanje demokracije, ogrožena. Edini davek, ki spada v okvir opredelitev lokalnih davkov, je tisti, ki je ali dodeljen lokalni skupnosti ali ga ta vpelje in je njegova višina različna po volji izvoljenih lokalnih predstavnikov.³⁰⁶

Pri vrsti lokalnih davkov gre za izključne davke. To so davki, ki jih lahko predpiše samo lokalna oblast. V večini držav ti davki ne pomenijo velikega obsega. V večini držav imajo davčne sisteme, pri katerih je osnova za obdavčitev skupna državi in lokalnim skupnostim (na primer davek na dohodek v nordijskih državah). Med lokalne davke pa ni mogoče vključevati t. i. deljenih davkov, tj. davkov, ki se zbirajo na državni ravni pred razdelitvijo na različne ravni oblasti (Združeno kraljestvo). Ti viri so veliko bližji proračunski dodelitvi kot pa davkom. Bolj logično jih je vključiti med finančne prenose.

³⁰⁵ Prav tam, str. 32.

³⁰⁶ Prav tam, str. 36.

Razmerje med različnimi vrstami prihodkov v lokalnih proračunih držav članic SE kaže ta preglednica:³⁰⁷

Država	Kratica	Lokalni davki	Takse in pristojbine	Prenosi	Povečanje kapitala	Drugo
Albanija	AL	2.50	3.00	94.00	0.00	0.50
Avstrija	A	16.30	21.00	43.70	10.00	9.00
Belgija	B	40.75	6.00	44.26	0.00	8.99
Bolgarija	BG	1.00	10.00	78.00	2.00	9.00
Ciper	CY	25.00	33.00	30.00	12.00	0.00
Hrvaška	CR					
Češka republika	CS	16.00	12.00	45.00	11.00	16.00
Danska	DK	52.20	22.30	24.50	0.00	1.00
Estonija	EE	0.10	0.90	91.00	2.00	6.00
Finska	SF	39.50	24.00	28.40	5.60	2.50
Francija	F	42.00	8.00	29.00	9.00	12.00
Nemčija	D	35.00	4.00	32.00	7.00	0.00
Grčija	GR	27.00	8.00	63.00	2.00	0.00
Madžarska	H	13.00	8.17	63.61	6.71	8.51
Islandija	IS	16.00	21.00	57.00	0.00	7.00
Irska	IRL	64.20	18.00	5.40	4.60	7.80
Italija	I	31.00	11.00	42.00	7.00	10.00
Latvija	LV	65.00	1.00	29.00	0.00	5.00
Litva	LT	6.40	0.00	87.30	0.00	6.30
Luksemburg	L	32.88	24.88	33.16	8.00	0.00
Malta	M	0.50	0.00	97.80	0.00	1.70
Moldavija	MOL					
Nizozemska	NL	15.00	2.00	83.00	0.00	0.00
Norveška	N	47.50	12.80	36.20	0.00	3.50
Poljska	PLK	21.00	7.00	60.00	0.00	12.00
Portugalska	P	23.00	10.80	49.30	7.50	9.40
Romunija	RO	5.00	16.00	79.00	0.00	0.00
Ruska federacija	SU	22.00	2.50	72.50	0.00	3.00
San Marino	SM	0.00	0.00	31.00	69.00	0.00
Slovaška Republika	SL	10.00	9.00	39.00	5.00	37.00
Slovenija	SV	6.80	13.90	79.30	0.00	0.00
Španija	E	29.80	18.50	27.10	14.90	9.70
Švedska	S	56.00	15.00	20.00	0.00	9.00
Švica	CH	46.00	24.00	18.00	3.00	9.00
Nekdanja jugosl. rep. Makedonija	FYR	62.30	28.80	1.50	0.00	7.40
Turčija	TR	4.76	20.90	48.86	0.00	25.48
Ukrajina	UKR					
Združeno kraljestvo	UK	25.00	11.00	53.00	8.00	4.00
Povprečje		25.73	12.24	49.03	5.55	6.88
Povprečje po podatkih CDLR		18.33	11.72	50.88	6.94	12.14

³⁰⁷ Vir: The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, str. 38, 39.

Največje so razlike v razdelku "lokalni davki". Izjemno pomembno mesto pa pripada finančnim prenosom. V celoti vzeto pomenijo prihodki iz prenosov - deljeni davki, posebne dotacije, splošne dotacije in drugo – v povprečju skoraj polovico lokalnih virov v državah članicah SE. Lokalni davki so v povprečju nekaj več kot četrtnina vseh virov. Takse in pristojbine pa so drugi lokalni vir po razvrstitveni lestvici - za lokalnimi davki. Kapitalsko povečanje znaša nekaj nad 5 %. Obstajajo velike razlike med starejšimi članicami SE in državami članicami, ki so v prehodu. Prve dosegajo rezultate, ki so bližji načelom, ki poudarjajo finančno avtonomijo lokalnih skupnosti. V državah v prehodu finančni prenos pomenijo skoraj dve tretjini njihovih virov. V nordijskih državah pa je na primer delež lokalnih davkov okrog 50 % in več v njihovih skupnih prihodkih.

15.5 Struktura lokalnih davkov

Najstarejša oblika lokalnega davka v največ državah še vedno temelji na lastnini zemlje, kasneje pa še zgradb. Plačniki *davka na premoženje* so na splošno zemljiški lastniki, lahko pa tudi zakupniki in najemniki (Nizozemska, Združeno kraljestvo) nepremičnin. *Davek na poslovno dejavnost* in *standardni davek na dohodek* pa sta dve glavni postavki med lokalnimi davki. Lokalni davki na poslovno dejavnost so sorazmerno številni in različni. Odmerjajo se lahko na produkcijo, potrošnjo (ali prodajo), trgovino in spremembe v lastništvu. Ne obstaja pa poenoten sistem glede osnove za obdavčenje. Ta je lahko dobiček (npr. v Nemčiji), kapitalsko premoženje (npr. v Franciji), število zaposlenih (npr. v Belgiji) idr.³⁰⁸ Lahko gre za upoštevanje več osnov hkrati.

Davek na dohodek je glavni delež lokalnih virov v nordijskih državah (npr. leta 1995 je na Danskem pomenil 91 % občinskih virov, na Finskem pa 90 %).

Druge vrste lokalnih davkov so še na primer davek na pse, ki je uveden v mnogih državah, davek na zabavo, davek na tržnice, davek na igre na srečo idr. Med dopolnilne davke spadajo tudi davki na potrošnjo ali prodajo na drobno. Na primer davek na pijače (na primer v Avstriji), davek na električno porabo (na primer v Franciji). Maloprodajni davek je postal nezdržljiv s splošno sprejetim davkom na dodano vrednost. Opozoriti je treba tudi na hiter razvoj davkov, ki so bolj ali manj neposredno povezani z varstvom okolja. Dalje gre za davek na motorna vozila in davek na prenos premoženja, davek na registracijo vozil idr.

15.6 Naloge, narava in razdelitev finančnih prenosov

Prva med različnimi nalogami prenosov je zagotoviti prihodek za lokalne proračune, če standardni viri niso zadostni za opravljanje nalog lokalne skupnosti. Tu gre za pošteno delitev vseh virov kot posledico delitve javnih nalog, ki jih opravljajo različne ravni. Pri tem gre za opravljanje novih nalog, ki so dodeljene lokalnim skupnostim ali delegirane naloge, ki jih lokalne skupnosti opravljajo v imenu države ali druge lokalne skupnosti. V naslednji preglednici³⁰⁹ je razvidna razčlenitev finančnih prenosov – v odstotkih splošnih občinskih prihodkov.

³⁰⁸ Prav tam, str. 46.

³⁰⁹ Vir: The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, str. 56, 57.

Država	Kratice	Deljeni davki	Splošne dotacije	Posebne dotacije	Drugo
Albanija	AL	1	59	29	5
Avstrija	A	26	1	0	8
Belgija	B	0	25	5	10
Bolgarija	BG	34	37	7	0
Ciper	CY	0	7	22	1
Hrvaška	CR				
Češka Republika	CS	23	8	10	4
Danska	DK	2	12	0	11
Estonija	EE	60	27	4	0
Finska	SF	1	28	1	0
Francija	F	0	24	0	2
Nemčija	D	17	15	13	0
Grčija	GR	25	25	0	8
Madžarska	H	7	52	5	2
Islandija	IS	43	7	1	2
Irska	IRL	0	11	46	0
Italija	I	2	8	24	5
Latvija	LV	23	35	6	3
Litva	LT				
Luksemburg	L	24	2	0	11
Malta	M	0	91	0	7
Moldavija	MOL				
Nizozemska	NL	0	54	4	3
Norveška	N	0	17	14	2
Poljska	PL	23	22	15	0
Portugalska	P	1	31	4	2
Romunija	RO	33	25	21	0
Ruska federacija	SU				
San Marino	SM	0	31	0	0
Slovaška republika	SL	30	1	8	0
Slovenija	SV				
Španija	E	0	8	29	0
Švedska	S	0	11	8	0
Švica	CH	1	3	14	0
Nekdanja jugosl. repub. Makedonija	FYR				
Turčija	TR	3	0	3	51
Ukrajina	UKR				
Združeno kraljestvo	UK	17	32	27	0
Poprečje		12.77	22.87	10.32	4.42

Druga naloga prenosov je pomoč nižjim ravnem oblasti, da lahko opravljajo svoje naloge, ki lahko presegajo njihove zmožnosti, pa jih država ne želi opravljati na višji ravni oblasti. S splošnimi dotacijami lokalne skupnosti prosto razpolagajo, posebne dotacije pa so navadno namenjene kapitalskim naložbam. So pa še prenosi, ki so nekje vmes med splošnimi in posebnimi dotacijami in naraščajo, na primer dotacije za socialno delo v nordijskih državah, zdravstvene službe v Italiji, izobraževanje v Franciji.

Tretja naloga prenosov je finančna izravnava, ki nadomešča nesorazmerja med lokalnimi skupnostmi, ki so rezultat njihove velikosti in lokalne davčne zmožnosti. Načela in pravila finančne izravnave pa so lahko zelo različna in zapletena, ker so rezultat političnih spopadov med različnimi vrstami oblasti.

15.7 Deljeni davki

Ta vrsta prenosa je nekaj med davkom in dotacijo. Njegov namen je ponovno razdeliti prihodek, dobljen po stopnji, ki jo izključno določa centralna oblast. Gre za davek na dohodek, na plače, podjetniški davek, davek na gorivo itd.

15.8 Premožanje občin v Sloveniji

Po MELLIS je ena najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave opredelitev in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih virov financiranja lokalnih zadev. Nezadostnost finančnih virov lokalnih skupnosti lahko spodkoplje lokalno samoupravo.

Lokalne skupnosti so osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.³¹⁰ Premožanje je skupnost premoženjskih pravic in obveznosti, ki pripadajo določenemu subjektu. Razlika med aktivnim in pasivnim delom premoženja je t. i. čisto premoženje.

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar.³¹¹ Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.³¹²

Občinska lastnina je posebna vrsta lastnine, ni isto kot državna lastnina, kakor je bilo to v socializmu; za občinsko lastnino mora veljati poseben režim gospodarjenja in upravljanja v interesu lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava.³¹³

Eden od elementov posebnega režima te lastnine so omejitve glede razpolaganja, ki jih določa zakon.³¹⁴ Občine so pridobile na podlagi zakonov premoženje kot so kmetijska zemljišča, gozdovi, stavbna zemljišča, infrastruktura, zgradbe, na pasivni strani pa so zavezanke za obveznosti, ki so sestavni del premoženja, vključno z obveznostjo vrnitve premoženja denacionalizacijskim upravičencem. Vrednost čistega premoženja je tisti kapital občine, ki je lahko podlaga za jamstvo upnikom. Del nepremičnin, ki so v lasti občin, ima status javnega dobra in je zato lahko pravni promet z njimi omejen. Prav tako je lahko del premoženja že po naravi sami izvzet iz jamstva.

³¹⁰ 7. člen ZLS.

³¹¹ Načeli za gospodarjenje z občinskim premoženjem sta še načelo obnavljanja premoženja in načelo omejenega razpolaganja s premoženjem.

³¹² Prvi, drugi in peti odstavek 51. člena zakona o lokalni samoupravi.

³¹³ Glej dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 202.

³¹⁴ "Odsvojitve delov premoženja občine je dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Odločitev o odsvojitvi delov premoženja sprejme občinski svet. Odsvojitve nepremičnin je možna, kadar se zanjo opredeli dve tretjini članov občinskega sveta." Tretji in četrti odstavek 51. člena zakona o lokalni samoupravi.

Vse premoženje nekdanjih občin je postalo lastnina novih občin, ki so nastale na območju starih. One so pravne naslednice starih občin in s skupnim premoženjem razpolagajo sporazumno.³¹⁵

Pri uvajanju lokalne samouprave so predpisi prevladujoča podlaga nastajanja občinskega premoženja. Pričakovati je, da bodo v prihodnje pravno podlago za nastajanje občinskega premoženja vse bolj predstavljali pravni posli.

ZLS (100. člen) je zahteval, da občinski sveti do 30. septembra 1995 uredijo medsebojna premoženjskopravna razmerja. Osnova za delitev premoženja so po ZLS zlasti:

- število prebivalstva;
- udeležba posameznih delov občine v zagotavljanju premoženja občine;
- lastna udeležba posameznih delov občine pri gradnji ali oblikovanju premoženja v občini;
- obstoječa bremena občin ter terjatve, ki bodo dospevale v naslednjih letih.

Če pride do spora glede delitve premoženja, sprte strani oblikujejo arbitražo, v kateri sodeluje predstavnik vlade ter enako število predstavnikov sprtih strani. Če spora ni mogoče rešiti na ta način, odloči Vrhovno sodišče meritorno v upravnem sporu.

Premoženje občine je eden izmed dveh lastnih virov financiranja občine; drugi vir so davki in delež dohodnine; tretji vir je finančna izravnava; četrti vir so zadolžitve; peti vir pa dodatna sredstva države. Dohodki od premoženja so zlasti: dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, ter dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.³¹⁶

15.9 Sistem financiranja občin v Sloveniji

Brez urejenega sistema financiranja ne moremo govoriti o lokalni samoupravi.

Sistem financiranja občin temelji na ustavi, ZLS, zakonu o financiranju občin (ZFO)³¹⁷ in zakonu o javnih financah. Najpomembnejši je ZFO, ki je bil sicer sprejet kot začasni zakon, obdržal pa se je do današnjega časa.

V dvanajstih letih je bil ZFO deležen številnih dopolnitev, predvsem črtanja členov na podlagi odločb Ustavnega sodišča in celo poseganj drugih zakonov v njegovo izvajanje.³¹⁸

ZFO temelji na načelu, da se občine financirajo predvsem iz lastnih virov, pa tudi sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki finančne izravnave in dotacij za naložbe zaradi izravnavanja potreb financiranja občinskih nalog in njihovih lastnih zmožnosti, ter iz zadolževanja.

³¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-75/1996, Uradni list RS, št. 68/1996.

³¹⁶ 54. člen ZLS. "Navedeni dohodki občin od premoženja so naštetih le primeroma; dohodek občine je tudi vsak drug možni dohodek, ki ga realizira občina od svojega premoženja; zato naštevanje teh dohodkov v zakonu nima pravega smisla, razen, da vzbuja vtis o moči tega vira občinskih dohodkov. Ta moč pa zaenkrat vsekakor še ni velika." dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 202.

³¹⁷ Ur. l. RS, št. 80/94.

³¹⁸ Prim. Majda D. Božič, Nov – preprosti model financiranja občin, Pravna praksa, št. 24-25, 29. junij 2006, str. 6.

Osrednja vsebina zakona je financiranje nujnih nalog (t. i. zagotovljena poraba, zdaj *primerna poraba*), ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog ter na njih temelječa finančna izravnava, to je sredstva državnega proračuna, namenjena za delovanje občin. Spremenjeni sistem financiranja občin omogoča večjo avtonomnost občin pri odločanju glede na sistem zagotovljene porabe, ko so državni organi za pretežni del lastnih virov občin že vnaprej natančno opredelili in predpisali namen. Sredstva državnega proračuna, namenjena za prenose občinam, glede na oblikovana in finančno ovrednotena merila pa že od vsega začetka delovanja novih občin niso bila zadostna. Finančna izravnava ni zagotovila vsaj minimalnih razvojnih potreb. Negativna stran finančne izravnave pa je tudi v tem, da zaradi porabe, ki jo vnaprej določi država, demotivira občine za samostojno ustvarjanje virov prihodkov in za krepitev davčne baze. Iz podatkov o financiranju občin izhaja, da finančno izravnavo prejema več kot 80 % občin v Sloveniji. To pomeni, da občinam niso zagotovljeni ustrezni lastni viri za financiranje poverjenih nalog.

Potreben je nov ZFO, ki je že dalj časa napovedan in ki bo tudi v skladu z osmimi načeli MELLIS glede virov za financiranje lokalnih skupnosti (9. člen). Temeljna zamera sedanjemu sistemu financiranja občin gre primerni porabi na prebivalca - glavarini (20. a člen ZFO in drugi) in izračunu finančne izravnave (24. in 25. člen ZFO). Obstajajo že predlogi novega modela financiranja občin, ki poenostavljajo sedanji sistem.³¹⁹

³¹⁹ Prav tam, str. 9, 10.

16 ODLOČANJE V OBČINI

Občina je po evropski izkušnji demokratična institucija, v kateri morajo imeti prebivalci možnost neposrednega vpliva na sprejemanje odločitev v organih občine. To dosega na dva načina:

- z neposrednimi volitvami organov občine in z
- referendumi, zbori občanov, državljanskimi pobudami, ad hoc odbori itd.

Lokalne oblasti (organi) so, tako menijo Angleži, srce lokalnih skupnosti in zagotavljajo storitve, ki jih vsakdo uporablja in ima koristi od njih v različnih obdobjih svojega življenja.

V demokratičnih družbah je v zakonodaji in nato v statutih občin določeno, da se mora občinski svet oziroma predstavniško telo občine pred sprejemom odločitve posvetovati z organi ožjih delov občine, npr. s četrtnimi odbori, četrtnimi starešinami, o vprašanih, ki zadevajo interese prebivalcev ožjega dela občine.

Mnoge države pa predvidevajo (npr. Avstrija, Nemčija, Italija), da se na ožje enote prenese tudi del občinskih nalog (na področju komunale, urejanja prostora, ekološke problematike, socialnega skrbstva itd.). Tu gre za občinske naloge, ki jih občina hkrati s sredstvi prenese na ožje dele.

Glede na dobre izkušnje s krajevnimi skupnostmi so nove občine v RS večinoma ohranile notranjo členjenost na ožje dele in prenesle določene občinske naloge nanje. Ker pa gre pri novi lokalni samoupravi za manjše občine, je vloga krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti spremenjena. Nove občine v veliki meri opravljajo naloge, ki so jih prej krajevne skupnosti.

16.1 Organi občine

1. Župana poznajo takorekoč v vseh državah z uveljavljeno lokalno samoupravo. Ob predstavniškem telesu, ki je nosilec strateškega odločanja v občini, je župan tisti, ki skrbi za uresničevanje sprejetih splošnih odločitev. Pri tem mu pomaga občinska uprava, ki jo marsikje vodi direktor ali menedžer.

Župani običajno pripravljajo in uresničujejo odločitve občinskih svetov, vodijo občinski svet in marsikje finančni odbor, vodijo občinsko upravo, so odgovorni za uresničevanje predpisov, opravljajo določene naloge iz državne pristojnosti (npr. sklepanje porok in druge matične zadeve), upravljajo občinsko premoženje, predlagajo proračun, predstavljajo občino, nadzorujejo delo občinskih služb, imajo posebna pooblastila v izrednih razmerah, vodijo občinsko policijo (Španija).

Župan francoske vrste, kakor ga poznajo v številnih evropskih državah, je tudi predstavnik države v občini in uživa posebno zaščito države nasproti občinskemu svetu.

Župani so izvoljeni na neposrednih volitvah ali pa jih izvoli svet med svojimi člani. Mandat županov traja od 4 do 6 let in se običajno ujema z mandatom članov občinskega sveta.

V *Avstriji*³²⁰ so po zveznem ustavnem zakonu obvezni občinski organi: občinski svet kot splošni predstavniški organ, občinsko vodstvo (mestni svet oziroma mestni senat) ter župan. Občinske posle opravlja občinski urad (magistrat) kot aparat za poslovanje. Župana, podžupana in druge člane občinskega vodstva voli občinski svet med svojimi člani, razen če niso v posameznih zveznih deželah³²¹ določene neposredne volitve župana. Občinski svet mora oblikovati določene odbore, npr. odbor za nadzor finančnega poslovanja občine, odbor za gradbene in cestne zadeve ter prostorsko načrtovanje, za šolstvo, za otroške vrtce, za kulturo in šport ter za lokalna vprašanja v zvezi z okoljem. Občinske naloge opravljajo izvoljeni organi ter občinski uslužbenci (občinski uradniki in pogodbeni uslužbenci). Župani, razen redkih izjem, opravljajo svojo funkcijo nepoklicno.³²²

Na *Danskem*³²³ imajo več vrst organizacije lokalne oblasti. Najpogostejši je sistem odborov, ki neposredno upravljajo posamezna področja, medtem ko je župan izvršilni vodja lokalne uprave. Že po samem zakonu o lokalni upravi mora vsak občinski svet ustanoviti finančni odbor in enega ali več stalnih odborov, ki so pristojni za upravljanje določenega področja lokalnih zadev. Župan je predsednik finančnega odbora, predsednika stalnega odbora pa izvoli večina odbora. Finančni odbor je pristojen za lokalne finance, za usklajevanje načrtovanja in upravljanja v lokalni skupnosti in mora biti vprašan o vseh zadevah, ki se nanašajo na gospodarske in upravne zadeve, preden se te predložijo svetu. Najpomembnejša naloga odbora je, da pripravi predloge za lokalni proračun na podlagi predlogov preostalih odborov. Večina občin ima danes odbore za socialne zadeve, za tehnične in okoljske zadeve ter za izobraževanje in kulturo. Poleg stalnih odborov pa se lahko ustanovijo še posebni odbori, ki se ukvarjajo s posebnimi vprašanji ali opravljajo pripravljalna in svetovalna dela za občinski svet.

Zakon o lokalni upravi pa ponuja tudi možnost za uvedbo drugih upravnih sistemov. Tako lahko lokalne oblasti Kopenhagena, Frederiksberga, Odense, Ålborga in Århusa izberejo magistratski sistem. Magistrat izvoli občinski svet in ima župana ter določeno število svetnikov (aldermen). Magistrat je pristojen za zadeve, ki jih drugod opravljajo stalni odbori. Uprava je organizirana v več oddelkov, ki jih vodijo župan in ustrezni aldermeni. Zadeve, ki drugod spadajo v pristojnost finančnega odbora, se v tem sistemu delno vodijo kolektivno v magistratu, delno pa v županovem oddelku.

Razen tega pa zakonodaja nalaga lokalnim oblastem tudi ustanovitev številnih komisij in odborov z določenimi pooblastili. To so: komisija za pomoč in reševanje, komisija za izobraževanje mladine in odraslih, odbor za davčne pritožbe, šolski odbor, odbor staršev (za dnevno varstvo otrok), svet starejših državljanov, svet za integracijo.

V *Estoniji*³²⁴ zakon o organizaciji lokalne uprave določa, da ima občina občinski svet kot zakonodajno telo občine. Svet lahko oblikuje svoj izvršilni organ, ki ima predsednika in namestnike predsednika. Občinska vlada, ki jo vodi župan, pa je kolegijsko izvršilno telo.

³²⁰ Hans Neuhofer, *Občine*, 1994.

³²¹ Neposredne volitve župana so zakonsko predvidene na Gradiščanskem, Koroškem, v Salzburgu in na Tirolskem.

³²² Za vloženi trud in izgubo zaslužka prejemajo nadomestilo v obliki mesečne odškodnine oziroma županske plače. V občinah do 1.000 prebivalcev znaša mesečna odškodnina med 7.000 in 10.000 ATS, v občinah od 1.000 do 5.000 prebivalcev med 10.000 in 30.000 ATS, v občinah od 5.000 do 10.000 prebivalcev pa med 20.000 in 50.000 ATS. V skladu s podrobnejšimi predpisi deželnih zakonov prejmejo župani - praviloma po 10 letih opravljanja funkcije in po dopolnitvi 60. leta starosti – t.i. župansko pokojnino. Okoli 2.500 avstrijskim županom je za opravljanje občinskih nalog na voljo okrog 67.000 občinskih uslužbencev. Pri tem številu ni upoštevano mesto Dunaj.

³²³ Municipalities and Counties in Denmark, Tasks and Finance, Danish Ministry of the Interior, Januar 1999.

³²⁴ Local Government in Estonia, Ministry of Internal Affairs, Tallin 1999.

Člane predlaga župan. Župan je tudi vodja občinske uprave. Običajno upravo sestvaljajo oddelki in urad (kantselei), ki ga vodi sekretar.

Občinsko osebje zaposluje župan. Sekretar ni član občinske vlade, ampak pripravlja gradiva za seje vlade in sveta. On tudi skrbi za zakonitost uredb, ki jih sprejema svet.

Na *Švedskem*³²⁵ ima po zakonu o lokalni upravi vsaka občina občinsko skupščino. Ta imenuje občinski izvršilni odbor in druge odbore, ki jih potrebuje. Lahko pa občine svoje naloge vodijo s splošnim odborom za več občin in okrožnih svetov. Izvršilni odbor vodi in usklajuje opravljanje občinskih zadev in nadzoruje delo drugih odborov. Pripravlja gradivo za skupščino, skrbi za uresničevanje njenih odločitev in vodi finančno upravo. Drugi odbori na svojih področjih zagotavljajo, da se dejavnosti vodijo v skladu s cilji in usmeritvami skupščine. Vsaka občina ima izvoljene finančne nadzornike in njihove namestnike, ki nadzorujejo vse dejavnosti odborov. Nadzorujejo, ali so te dejavnosti vodene ustrezno in gospodarno, ali so računi pravilni in ali je notranji nadzor odborov zadosten.

Na *Norveškem*³²⁶ imajo po zakonu o lokalni upravi občine občinske svete, občinski izvršilni odbor, predsednika občinskega sveta, občinskega izvršilnega vodjo, vodjo občinskega zaklada in občinskega nadzornika. Občinski izvršilni odbor, ki ga sestavlja ena četrtina članov občinskega sveta, je v praksi postal pomembno politično telo. Posebni zakoni terjajo ustanovitev posebnih upravnih teles kot so gradbeni odbori, odbori za socialne zadeve, odbori za izobraževanje in odbori za kulturo. Večina občin uporablja sistem odborov s petimi stalnimi odbori.

Na *Finskem* imajo pravtako občinske svete in odbore.³²⁷ Občinska telesa, ki jih sestavljajo izvoljeni predstavniki, so: občinski svet, občinski izvršilni odbor, odbori, upravni odbori institucij in drugi odbori. Občinski svet je najvišji organ odločanja in je neposredno izvoljen, drugi odbori pa so odgovorni za uresničevanje njegovih odločitev. Občinski svet ima izvršilni odbor, ki ga sestavljajo predsednik in dva podpredsednika. Občinski izvršilni odbor, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki, vodi občinsko upravo, predstavlja občino in zastopa njene interese, pripravlja podlage za odločitve občinskega sveta, skrbi za uresničevanje odločitev sveta, bdi nad zakonitostjo teh odločitev.³²⁸

Temeljno izhodišče za urejanje razmerij med predstavniškimi in izvršilnimi organi v lokalni samoupravi je določba 3. člena MELLS, v skladu s katero prebivalci samoupravne lokalne skupnosti odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, ki so sestavljeni iz članov, ki jih volijo prebivalci svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Sveti imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Za lokalno samoupravo je temeljno odločanje po predstavniškem organu.

2. Pri nas so organi občine občinski svet, župan in nadzorni odbor. ZLS določa, da ima občina poleg sveta še neposredno izvoljenega župana (člane nadzornega odbora pa imenuje in razrešuje občinski svet). Njunega delovanja pa ne povezuje z volilnim sistemom, temveč predvsem z določbami o sklicevanju in vodenju sej občinskega sveta. Uveljavljeni dualizem upravljanja v slovenskih občinah ustvarja med obema med seboj neodvisnima organoma, občinskim svetom in županom, položaj, ki lahko povzroči blokado upravljanja (*problem kohabitacije*).

³²⁵ The Swedish Local Government Act, Ministry of the Interior, Ds 1998:26

³²⁶ Local Government in the Nordic Countries, Facts and Figures, Kommuneforlaget, Oslo, 1991.

³²⁷ Prav tam, str. 54.

³²⁸ Prav tam, str. 60.

Problemi kohabitacije izhajajo iz poudarjene neodvisnosti in samostojnosti izvršilnega nasproti predstaviškemu organu in neizdelanega sistema odgovornosti. Razmerja med obema organoma so v veljavni ureditvi in praksi izrazito odvisna od župana.

Ureditev teži k učinkovitosti lokalne samouprave in manj k demokratičnosti odločanja in participaciji prebivalcev lokalne skupnosti pri sprejemanju odločitev. Tudi ta je namreč skoraj v celoti odvisna od volje in iniciative župana. *Veljavna ureditev razmerij med občinskimi sveti in župani ni povsem v skladu z MELLIS.* Prav tako ni v skladu s stališčem slovenskih pravnih teoretikov, ki sodijo, da je v lokalni skupnosti zaradi njene narave najpomembnejše odločanje v predstaviških organih teh skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za izvrševanje odločitev predstaviškega telesa.³²⁹

Občinski svet je najvišji organ odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.

Občinski svet:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge programe razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino (nič več);
- imenuje in razrešuje člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- odloča o pridobivanju in razpolaganju z občinskim premoženjem, če ni z zakonom ali s predpisom občine drugače določeno;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Občinski svet odloča tudi o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ. (29. člen ZLS)

Župan je izvršilni organ občine in občinskega sveta. Naš župan je eden najmočnejših v Evropi. Njegove funkcije po ZLS so:

- predstaviška (predstavlja občino in občinski svet);
- sklicuje in vodi seje občinskega sveta;
- predlagalna (samo on lahko predlaga občinski proračun in zaključni računa proračuna);
- izvršilna;
- predstojniška (je predstojnik občinske uprave in odloča o sporih med organi občinske uprave);
- je varuh zakonitosti v občini;
- odloča v upravnih postopkih kot prva ali druga stopnja;
- je član koordinacijskega sosveta pri načelniku upravne enote;
- ima določene naloge v izrednih razmerah;
- opravlja naloge po področnih zakonih.

Veljavna ureditev nadzornega odbora občine, predvsem njegova neposredna vezanost na predstaviški organ ter njegova neprofesionalnost, ne omogoča dejanske neodvisnosti in samostojnosti izvajanja nadzora, ki naj bi izhajala iz njegovega statusa samostojnega – tretjega organa občine.

³²⁹ Iz obrazložitve predloga (novega) ZLS z dne 11. 11. 2003.

Nadzorni odbor praviloma opravlja politični nadzor nad javnimi financami, ki mora biti v rokah občinskega sveta. V pristojnosti nadzornega odbora je tudi bistveno posegel zakon o javnih financah,³³⁰ ki je kot sistemski zakon uredil javno financiranje.

Zakon o javnih financah ima poglavje o finančnem nadzoru, ki določa sistem notranjega nadzora javnih financ. Sistem notranjega nadzora zajema odgovornosti predstojnikov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov za vzpostavitev in delovanje sistema finančnega poslovanja in kontrol, opredeljuje notranje revidiranje, ki ga izvajajo notranji revizorji, ter določa pristojnosti ministrstva za finance v povezavi z notranjim nadzorom. Pri oblikovanju nove ureditve (ki je šele pred nami) je treba upoštevati, da veljavna zakonodaja na področju javnih financ terja, da se finančno nadziranje kot postopek za oblikovane informacij za odločanje prepusti strokovno usposobljenim notranjim in zunanjim revizorjem in revizijskim hišam. Informacijsko funkcijo v samoupravnih lokalnih skupnostih je treba zagotoviti z vzpostavitvijo sistema notranjega nadzora, hkrati pa okrepiti funkcijo političnega nadzora nad namensko porabo občinskih sredstev in nad gospodarjenjem s premoženjem.

16.2 Neposredna udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju

1. Soodločanje občanov v javnih zadevah v RS izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Če je neposredna demokracija izredno pomembna za sprejemanje državnih odločitev, je še toliko pomembnejša za odločanje v okviru lokalne samouprave. Možnost občanov, da neposredno odločajo, tudi povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje pri zadevah lokalne samouprave in s tem krepi njeno učinkovitost. Čeprav lokalno samoupravo izvajajo predvsem demokratično izvoljeni organi, taka ureditev ne sme omejevati pravice občanov do neposrednih oblik odločanja. Oblike neposrednega odločanja so eden temeljnih elementov lokalne samouprave. Pri nas so te oblike občin zanemarjene in zato nerazvite.

Uvedba lokalne samouprave v RS je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi v lokalnih skupnostih z večjo uporabo zborov občanov, kot je to danes, lokalnih referendumov, državljanske pobude in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. S temi oblikami naj bi ugotavljali odnos ljudi do konkretnih in perečih problemov, ki jih čutijo v svoji lokalni skupnosti. Lokalne skupnosti je treba vrniti ljudem v njih, jih napraviti čim učinkovitejše, pregledne in privlačne za ljudi, ki v njih živijo.

Ustava RS ne določa konkretno organov in oblik neposrednega vključevanja ljudi v procese odločanja v občini kot samoupravni lokalni skupnosti, razen referendumov za ustanovitev občine, ampak je to materija ZLS in statutov občin. *ZLS določa, da so neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa.*

2. Udeležba državljanov v najrazličnejših oblikah je močno prisotna v vseh državah z razvito lokalno samoupravo, še zlasti na Bavarskem, v Švici in v ZDA. V večini evropskih držav prenašajo vse več zadev na lokalne in regionalne ravni, da bi bile odločitve in upravljanje služb bližje državljanom in da bi krepili lokalno demokracijo. Vendar pa v več državah ugotavljajo, da državljanji ne sodelujejo zelo dejavno v lokalnem javnem življenju.

³³⁰ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, pa eno od temeljnih demokratičnih načel. Ob demokratično izvoljenih organih lokalnih skupnosti niso nič manj pomembne oblike neposredne udeležbe državljanov v lokalni demokraciji.

MELLS izrecno govori³³¹ o zborih državljanov, referendumih in drugih oblikah neposredne udeležbe državljanov, ki jih dopušča zakon.

Poleg standardnih oblik organiziranosti občanov za izražanje njihovih interesov, potreb, zahtev in predlogov, bi lahko uveljavili še druge možnosti vključevanja ljudi v lokalno politiko. Pregled načinov, na katere se opravlja posvetovanje z državljani o občinskih zadevah v Evropi, pokaže, da je treba upoštevati tri vidike tega procesa posvetovanja: decentralizacijo lokalne skupnosti na raven soseske, posvetovanje z državljani, skupinami in združenji ter posvetovanje z uporabo lokalnih in regionalnih referendumov.³³² Notranja delitev občin je v večini primerov stvar iniciative lokalne skupnosti oziroma je prepuščena svobodni odločitvi občinskih svetov. Zakonsko so notranje delitve določene na primer v Turčiji, delno v Franciji ali npr. na Bavarskem za mesta z več kot 100.000 prebivalcev. V Angliji so na podeželskih območjih in v manjših mestih zakonsko predvideni župnijski sveti. V Italiji zakon omogoča, da so lahko vse občine notranje členjene na okrožja.

Omeniti pa je treba tudi vzporedno zasnovo soseske kot teritorialne enote za spontano komunalno dejavnost posebne vrste.³³³ *Ideja o soseski kot delu občine, kjer se prebivalci zavedajo interesov skupnosti, je brez dvoma ena najpomembnejših značilnosti občinske organiziranosti.* Taka soseska je del občinskega ozemlja, ki zagotavlja okvir za aktivnost teles različnih vrst. Večina teh teles dolguje svoj obstoj skupinskim interesom državljanov.

Merila za delitev občinskega ozemlja so v splošnem odvisna od interesov skupin prebivalcev občine. Poleg območja in prebivalcev kot temeljnih dejavnikov so upoštevani lahko še razvojni cilji, vezanost na skupnost, ekonomski interesi, šolski okoliš idr. Merila za soseske, ki se oblikujejo spontano v nekaterih mestih, so v glavnem demografska ali sociološka. Pri združevanju občin so bile ponekod stare enote podlage za vaške ali soseskine odbore (Nizozemska).

Čeprav imajo skoraj vse oblike občinskih delitev v Evropi izvoljeno telo, ta telesa nimajo pravnega statusa, ki bi bil različen od tistega, ki pripada občinski oblasti.³³⁴

Samo v ZRN, na Nizozemskem in v Italiji so dana upravna pooblastila telesom teh enot. V Avstriji so nekatera upravna pooblastila tudi delegirana, posebno tista, ki se nanašajo na javna dela, ki jih prevzemajo sveti sosesk na Dunaju.³³⁵ V ZRN mora občinski svet upoštevati mnenje teh teles v vseh pomembnih zadevah, ki se nanašajo na načrtovanje, naložbe in proračun. Tu gre za resnični prenos oblasti na svete mestnih ali podeželskih sosesk, ki imajo določena pooblastila, podeljena z zakonom ali z njihovim statutom in druga pooblastila, ki se nanašajo na zaposlovanje in odpuščanje osebja, vzdrževanje javnih naprav, podporo lokalnim društvom, programiranje razvoja cest, varstvo okolja in prostora in kulturne dejavnosti.

³³¹ Tretji odstavek 3. člena.

³³² Methods of consulting citizens on municipal affairs, Council of Europe, study series Local and Regional Authorities in Europe, 18, Strasbourg 1979.

³³³ Prav tam, str. 4.

³³⁴ Prav tam, str. 5.

³³⁵ Prav tam, str. 7.

Pri funkcionalni decentralizaciji gre za poverjanje upravnih pooblastil izvoljenim telesom na posebnih področjih lokalne samouprave, kot so npr. bolnišnice, šole, športni centri, gledališča, muzeji, knjižnice. Taka telesa obstajajo v Franciji, Grčiji, na Švedskem, Danskem, Norveški in Švici in jih sestavljajo člani občinskih svetov ali imenovani državljani s posebnimi kvalifikacijami.

Pri decentralizaciji občinske uprave gre za redke primere, razen v nekaj velikih mestih, da bi bilo občinsko ozemlje razdeljeno v več upravnih okrožij. V teh primerih večina oddelkov občinske uprave omejuje njihovo dejavnost na civilni registrski urad in s tem povezane zadeve ter delujejo v glavnem kot informacijski in povezovalni centri.³³⁶

3. Oblike udeležbe prostovoljnih združenj in skupin v občinski politiki so povsod prepuščene pobudi lokalnih skupnosti. Posvetovanje s temi združenji je vsebina občinskih pravilnikov. Ponekod (na primer v ZRN) so možnosti za udeležbo dane za vse občane in vsebujejo čas za postavljanje vprašanj uglednim strokovnjakom, srečanja z občani, sklic občinskega sveta na zahtevo določenega števila prosilcev in izvedba referenduma.

Dejavna vloga prostovoljnih združenj pri delu stalnih občinskih posvetovalnih teles je prav tako prepuščena svobodni odločitvi lokalne skupnosti. Ta združenja pa so zelo dejavna pri delu administrativnih teles, zlasti na socialnem, stanovanjskem ali šolskem področju.³³⁷

V vseh državah obstaja *splošna težnja nastajanja spontanih akcijskih skupin*. Ukvarjajo se s političnimi vprašanji, okoljem, univerzitetnim življenjem, igrišči, socialnimi službami, lokalnim razvojem, čistočo mesta idr.³³⁸ Odnos lokalnih oblasti do teh skupin je ali indiferenten ali pa sodelujejo pri njihovih dejavnostih.

Udeležba državljanov na lokalnih in regionalnih referendumih je prav tako oblika neposredne demokracije in način spodbujanja državljanov, da bolj sodelujejo pri lokalnem javnem življenju.³³⁹

Ljudska iniciativa kot naslednja oblika je peticija državljanov v občini za referendum o zadevi lokalnega pomena. Pravica do peticije pomeni pisno predlogo, ki jo podpiše določeno število prebivalcev in je učinkovita, če jo podpre določeno število prebivalcev.³⁴⁰

Široko razširjeno je mnenje, da velike občine negativno vplivajo na udeležbo državljanov v lokalnih javnih zadevah in na kakovost lokalne demokracije. To mnenje ima velik pomen za argumente, ki zavračajo združevanje majhnih občin v večje enote kot rešitev za nekatere administrativne pomanjkljivosti. To mnenje je tudi v veliki meri povzročilo sprejem zakonodaje v nekaterih državah (Grčija, Španija, Švedska), ki predvideva oblikovanje podobčinskih oblasti s svetovalnimi ali izvršilnimi pooblastili, kadar posamezna lokalna skupnost preseže določeno velikost (običajno merjeno s številom prebivalcev).

4. Zelo težko je dati izčrpno in nesporno interpretacijo izraza “participacija državljanov”. Ali pokriva samo oblike neposredne udeležbe na volitvah, lokalnih referendumih, v posvetovalnih in izvršilnih telesih, ki se nanašajo na zagotovitev lokalnih javnih služb, ali pa vsebuje tudi posredno udeležbo s političnim gibanjem in strankami, posebne interesne skupine itd.?

³³⁶ Prav tam, str. 10.

³³⁷ Prav tam, str. 15 do 17.

³³⁸ Prav tam, str. 19.

³³⁹ Local referendums, Haag 1994.

³⁴⁰ Prav tam, str. 42.

Še več, pomembno je ugotoviti, da se udeležba javnosti ne more ocenjevati samo številčno. Nekateri tradicionalni argumenti pozabljajo spremembe na socialni, politični in gospodarski sceni. Naraščajoča gibljivost ljudi in gospodarskih dejavnosti ima za posledico spremembo meja območij, v katerih se problemi najbolj obravnavajo.

Nekatere študije pa kažejo, da je udeležba državljanov veliko večja v občinah z manj kot 15.000 prebivalcev kot v občinah z več kot 40.000 prebivalci (Danska). V Angliji so ugotovili, da večja območja dajejo več možnosti za udeležbo in vpliv na javne zadeve kot majhne enote zaradi proporcionalno večjega števila prostovoljnih organizacij, državljskih združenj, skupin in organiziranih političnih strank, ki pomagajo oblikovati politične zahteve.³⁴¹

Temelj urbanega razvoja mora biti neposredna udeležba državljanov znotraj lokalne skupnosti, ki mora imeti toliko avtonomije in fiskalne neodvisnosti, kot je le mogoče. Urbano politiko oblikujeta politični in strokovni pristop. Urbano življenje prizadeva široka lestvica dejavnikov, ki jih je treba obvezno upoštevati - gospodarstvo, tehnologija, sociokulturni dejavniki, pravni okviri. Zato vsaka dejavnost v mestu zahteva ustrezne in upoštevane analize, študije, znanje in odgovornost. Urbana politika prizadeva skupnost kot celoto in posameznike v mnogih vidikih njihovega zasebnega življenja.³⁴²

5. Primerjalni pregled oblik udeležbe državljanov lahko sklenemo s povzetkom, da so te oblike zlasti:

- referendum, ki so lahko del procesa odločanja (Nizozemska, Švica, Malta) ali pa zgolj oblika;
- lokalne volitve – neposredne volitve občinskih svetov in v večini primerov tudi županov, konzultacije državljanov (na primer Velika Britanija, Nizozemska, Luksemburg, Portugalska);
- prostovoljne organizacije;
- župnijski sveti (Anglija);
- po medijih;
- obveznost lokalnih oblasti, da zagotovijo javnost vsebine svojih načrtov in njihovo predstavitev javnosti;
- organiziranje skupine državljanov v soseski ali na občinski ravni (Italija);
- province in občine lahko imenujejo civilnega komisarja za obrambo interesov državljanov (Italija);
- metode konzultacije prebivalstva in ravnanja s prejetimi zahtevami, peticijami in predlogi posameznih državljanov ali skupin državljanov, ki jih mora zagotoviti statut občine (Italija);
- peticije;
- sveti sosesk ali ljudske skupščine v lokalnih skupnostih, ki nimajo teh svetov (Grčija);
- imenovanje državljanov v posvetovalne odbore, ki pomagajo oblikovati politiko (Nizozemska);
- zaslišanja, na katerih interesne skupine in posamezniki lahko izrazijo svoje poglede (Nizozemska, ZDA);

³⁴¹ Prav tam, str. 41.

³⁴² Prav tam, str. 25.

- možnost postavljati javna vprašanja in komentarje na sejah odborov sveta (Nizozemska), zagotovitev načela javnosti občinske politike, načina, po katerem lahko javnost predloži svoje pritožbe in proteste, postopka konzultacije institucij in organizacij, ki so vključene v uresničevanje občinske politike, poročanja o rešitvah protestov in pritožb in postopka vlaganja pritožb, ki se nanašajo na uresničevanje zagotovljene udeležbe javnosti (Nizozemska);
- pobude občinskemu svetu za razpravo o posebnem vprašanju (Švica);
- obveščanje javnosti o o aktih, ki jih sprejema občina (Norveška);
- javni vpogled v delo občinske uprave (Norveška);
- “čas vprašanj” (question time), ko se javnost lahko sreča in sprašuje politike in izvršilne šefe o občinskih zadevah (Norveška);
- udeležba prizadetih državljanov in skupin pri načrtovanju in gradnji (Norveška);
- povabilo občinskega sveta ali kolegija župana in mestnih svetnikov posameznim ali vsem prebivalcem občine, da povedo svoje mnenje o določenem problemu občine (Luksemburg);
- javne seje – seje posvetovalnih teles lokalnih oblasti so odprte za dejavno udeležbo članov splošne javnosti. Izvršilna telesa morajo mesečno organizirati javne seje tako, da je nekaj časa na razpolago za odgovarjanje na vprašanja, ki se nanašajo na lokalne interese (Portugalska);
- sklic izredne seje posvetovalnih teles na zahtevo določenega števila volivcev (Portugalska);
- članstvo državljanov v odborih in pododborih lokalnega sveta (Malta);
- občinska javna konzultacija, ki jo organizira občinski svet na svojo pobudo ali na zahtevo volivcev (Belgija);
- konzultacija volivcev, ko občina želi razjasniti odločitev občinskega sveta (Francija).

V številnih državah se uporablja več od navedenih oblik neposredne udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju in pri odločanju v lokalnih skupnostih.

16.3 Prizadevanja SE za povečanje participacije državljanov

1. Lokalni politični sistem mora biti bolj občutljiv za potrebe državljanov in njihova spreminjajoča se pričakovanja. Vse več zadev je treba obravnavati v sodelovanju z ljudmi. V lokalno javno življenje je treba vključiti kulturo posvetovanja z državljani. Obstaja vrsta orodij in tehnik za to.

V okviru SE je bila na pobudo Norveške ustanovljena posebna delovna skupina, ki proučuje uresničevanje lokalne demokracije v posameznih državah in išče primere dobre prakse, kako dvigniti interes državljanov za udeležbo v lokalnem javnem življenju. Na podlagi njenega poročila,³⁴³ je Odbor ministrov SE sprejel poseben dokument o udeležbi državljanov v lokalnem javnem življenju.³⁴⁴

³⁴³ Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Strasbourg, 8 November 1999.

³⁴⁴ Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. december 2001. Slovenski prevod je objavljen na spletnih straneh Direktorata za lokalno samoupravo pri MNZ.

Priporočilo priporoča vladam držav članic, da oblikujejo politiko spodbujanja sodelovanja državljanov pri lokalnem javnem življenju na lokalnem in regionalnem nivoju, da izboljšajo pravne podlage za sodelovanje in omogočijo lokalnim in regionalnim oblastem široko izbiro sredstev za sodelovanje ter da se obvežejo k učinkovitemu pospeševanju sodelovanja državljanov pri lokalnem javnem življenju.

Omenjeno priporočilo v uvodu poudarja, »da:

- je sodelovanje državljanov srce demokracije in da so državljani, ki spoštujejo demokratične vrednote in se zavedajo svojih državljanskih dolžnosti ter vključujejo v politično dogajanje, življenjska sila kateregakoli demokratičnega sistema;
- je lokalna demokracija eden od temeljev demokracije v evropskih državah in da je njena krepitev dejavnik stabilnosti;
- mora lokalna demokracija delovati v novih, zahtevnejših okoliščinah, ki pa niso le posledica strukturalnih in funkcionalnih sprememb v organizaciji lokalne samouprave, ampak tudi radikalnih političnih, gospodarskih in družbenih sprememb v Evropi in procesa globalizacije;
- so se spremenila pričakovanja javnosti, da se lokalna politika oblikovno spreminja in da to zahteva bolj neposredne, prilagodljive in *ad hoc* načine sodelovanja;
- je v nekaterih okoliščinah zaupanje ljudi v izvoljene institucije upadlo in da obstaja potreba, da se državne institucije ponovno angažirajo in na drugačen način javnosti zajamčijo ohranitev zakonitosti odločanja;
- je na voljo široka izbira ukrepov za spodbujanje sodelovanja državljanov in da jih je moč prilagoditi različnim okoliščinam v lokalnih skupnostih;
- je pravica državljanov, da sodelujejo pri pomembnih odločitvah, ki imajo za posledico dolgoročne obveznosti, in glasovanjih, ki jih je težko razveljaviti, zadevajo pa večino državljanov, eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam SE;
- se ta pravica lahko najbolj neposredno izvaja na lokalni ravni in da naj bi se temu ustrezno izvajali ukrepi, ki bi državljane bolj neposredno vključili v upravljanje lokalnih zadev, obenem pa zaščitili učinkovitost in gospodarnost takega upravljanja;
- je predstavniška demokracija del skupne dediščine držav članic in osnova za sodelovanje državljanov pri javnem življenju na državni, regionalni in lokalni ravni;
- je dialog med državljani in lokalnimi izvoljenimi predstavniki bistven za lokalno demokracijo, saj krepi zakonitost lokalnih demokratičnih institucij in učinkovitost njihovega delovanja;
- po načelu subsidiarnosti lokalne oblasti imajo in morajo prevzeti vodilno vlogo pri pospeševanju sodelovanja državljanov in da je uspeh katere koli "lokalne demokratične politike sodelovanja" odvisen od predanosti lokalnih oblasti.«³⁴⁵

2. Udeležba državljanov v javnem življenju njihovih lokalnih skupnosti je značilnost demokracije. Nizka stopnja udeležbe v demokratičnem procesu vzbuja skrb, to je znak in dejavnik, ki prizadeva delovanje lokalne demokracije.

Čeprav obstajajo različna stališča,³⁴⁶ s katerih naj bi razčlenili razmerje med participacijo in demokracijo, obstaja mnogo vzrokov, ki spodbujajo udeležbo. Javna telesa dobe zahtevano

³⁴⁵ Prav tam, str. 2, 3.

³⁴⁶ Na primer realistično stališče, po katerem je namen politike izražati in braniti interese in ima udeležba državljanov namen slediti tem ciljem in zagotoviti optimalne rezultate z minimalnimi stroški. Drugo stališče je povsem nasprotno. Po njem je demokracija proces, ki potrebuje maksimalno udeležbo državljanov. Tretje stališče temelji na zahtevi izključenih skupin, da se vključijo v procese odločanja. Zagovorniki posvetovalne demokracije pa želijo, da državljani lahko vzpostavijo razmerja s

legitimnost, sredstva za učinkovito odločanje, podporo državljanov za doseganje posebnih ciljev. Državljeni pa sodelujejo, če vidijo dovolj zanimivo zadevo, pri kateri se splača sodelovati idr. Obstaja mnogo razlogov, ki spodbujajo državljane k udeležbi v lokalni politiki. Sledijo praktičnim razlogom, izrecni ali posvetovalni udeležbi ali zgolj državljanski dolžnosti. V instrumentalnem pogledu pa udeležbo lahko jemljemo kot pot posameznikov, da dosežejo svoje cilje.

Vendar pa *večina državljanov ostaja pasivna oziroma nezainteresirana*. Pri tem nekateri mislijo, da ta apatija izvira iz nizke ravni interesa, drugi pa, da odseva njihovo neustrezno politično moč. Tisti, ki zagovarjajo udeležbo, menijo, da ta izraža skrb za skupnost, ki ji pripadajo državljani in tem udeležba omogoča učiti se umetnosti državljanstva.

Izziv je ustvariti sisteme lokalne demokracije, v kateri imajo državljani možnost participacije. Glavne točke so odprte tako pri institucijah in državljanih, ki naj imajo možnost vplivati na odločitve, če čutijo potrebo za to. Vse države upajo, da bodo njihovi sistemi lokalne demokracije prispevali k naraščajoči participaciji različnih socialnih in gospodarskih skupin in vodili k bolj posvetovalni politiki, ki naj utrdi mnoge interese pri iskanju splošne vizije in partnerstva za kolektivno akcijo.

Lokalna demokracija se razvija v skladu z življenjskimi procesi. Rešitve morajo biti stalno preverjane in spreminjane v skladu s socialnimi spremembami ter potrebami in pričakovanji državljanov.³⁴⁷

3. Vse evropske države se ukvarjajo z aktualno sposobnostjo lokalnih skupnosti, da opravljajo vlogo, ki jo imajo, in s kakovostjo razmerij med državljani in njihovimi lokalnimi svetniki ter obsegom udeležbe državljanov v političnem procesu na lokalni ravni. Pri tem v teh državah³⁴⁸ ugotavljajo, da so glavne težave:

- temeljne pomanjkljivosti v lokalni upravni strukturi (ozemeljska organizacija držav, vloga lokalnih skupnosti in obseg njihovih pooblastil, finančna avtonomija, razmerja med centralnimi in lokalnimi oblastmi, notranja organizacija lokalnih skupnosti idr.). Na splošno velja, da v nekaterih državah še ni končana decentralizacija, za katero se sicer zavzemajo;
- negotovost glede vloge in manevrskega prostora lokalnih skupnosti v globalni družbi. V več državah lokalne oblasti pričakujejo visok standard storitev, ki pa so ogrožene v globaliziranem gospodarskem in socialnem okolju, ki povratno pritiska na lokalno demokracijo.

Padajoči javni interes za politiko se kaže tudi v nizki udeležbi na lokalnih volitvah in v težavah pri pridobivanju kandidatov za volitve. To velja zlasti za nordijske države. Med rešitvami se poudarja nujnost usposabljanja, zlasti mladih, za lokalno demokracijo.³⁴⁹ Državljeni morajo popolnoma razumeti možnosti, ki jih imajo na razpolago za vplivanje na

političnimi institucijami tudi neinstitucionalno. Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Strasbourg, 8 November 1999., str. 4, 5.

³⁴⁷ Prav tam, str. 7.

³⁴⁸ 25 držav je odgovorilo na poseben vprašalnik SE. Zbrani so v: Appendicies to the preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8 November 1999.

³⁴⁹ Še zlasti nove demokracije v srednji in vzhodni Evropi potrebujejo civilne izobraževalne tečaje za uveljavitev novih vrednot. Prav tam, str. 9.

lokalno politiko, in se učiti igrati svojo vlogo z uresničevanjem njihovih pravic in odgovornosti.

Med ovirami za vključitev javnosti v oblike neposredne udeležbe se navaja tudi:

- izvoljeni lokalni predstavniki včasih dajejo vtis, da želijo imeti izključno pravico do odločanja;
- javnost ni motivirana oziroma se ne zaveda, da njena udeležba prispeva k uveljavljanju razlik;
- posvetovanja lahko dajo širši prostor skupinam, ki so že tako vplivne;
- posvetovanje je močnejše, če je rezultat zavezujoč in državljani zares sprejemajo končne odločitve.

Dalje gre za slabosti v institucijah lokalne predstavniške demokracije, kar povzroča padanje učinkovitosti, odprtosti in odgovornosti sistema. Nekatere države ugotavljajo, da lokalni svetniki po mnenju volilnega telesa ne dajejo zelenega političnega zagona ali se ne identificirajo dovolj s svojo skupnostjo. Zato ponekod spreminjajo volilni sistem ali pa status izvoljenih predstavnikov.

Udeležba državljanov pa ni samo splošni problem. Ima tudi posebne razsežnosti, ki ustrezajo različnim zmožnostim za prispevanje različnih sociogospodarskih skupin. *Ženske, mladi ljudje, etnične skupine, starejši in prizadeti ljudje so skoraj v vseh državah primeri skupin, ki so premalo udeležene zlasti v predstavniških institucijah lokalne demokracije.*³⁵⁰

4. Med splošnimi trendi, ki oblikujejo participacijo v vseh državah, so:

- vpliv nove informacijske in komunikacijske tehnologije (ta omogoča izmenjavo informacij in izkušenj med državljani, daje nove možnosti za vplivanje na oblastno odločanje);
- vpliv globalnih odločitev na lokalni politični sistem (gospodarske in okoljske zadeve sta dve področji, kjer so domače in mednarodne razsežnosti močnejše povezane kot v preteklosti; proces globalizacije zožuje prostor za lokalno politiko in s tem za udeležbo državljanov);
- vpliv spreminjajočih se oblik zaposlovanja in gospodarske oblasti (moderno gospodarstvo zahteva bolj izobraženo delovno silo, večjo intenzivnost dela, večjo vključitev določenih skupin, ki izključujejo druge; bolj izobraženi državljani so bolj pripravljeni za udeležbo, gospodarsko in socialno izključene državljane pa njihovo razočaranje, apatija in občutek brezupnosti lahko vodijo v izogibanje formalni politiki.³⁵¹

Udeležba državljanov v političnem procesu³⁵² na lokalni ravni vsebuje tri različne vidike: udeležbo na volitvah ali uresničevanje volilne pravice kot temelja sistema predstavniške demokracije in njenega delovanja; neposredna udeležba pri odločanju ali različne oblike neposredne demokracije; dejavnost znotraj političnih strank, ki oblikujejo neke vrste most med prvim in drugim vidikom in v praksi določajo oboje: delovanje predstavniškega sistema in neposredne demokratične udeležbe.

³⁵⁰ Prav tam, str. 11.

³⁵¹ Prav tam, str. 11, 12.

³⁵² Izvirni pomen pojma »politično« je vse, kar se dogaja s polisom (mesto), to je s skupnostjo in njenimi socialnimi organizacijami.

Lokalne volitve izražajo ljudsko suvereno voljo in omogočajo učinkovito in ustrezno predstavništvo različnih socialnih in političnih skupin, ki sestavljajo skupnost.

V vseh demokratičnih sistemih neposredna demokracija krepi predstavniško demokracijo. Pri neposredni demokraciji gre za volivce in potrošnike in njihovo sodelovanje pri odločanju poleg ali namesto njihovih izvoljenih predstavnikov, pri pripravljanju lokalnih predpisov ali razpravah o predlaganih dejavnostih ter pri sprejemanju odločitev na lokalni ravni.

Neposredna udeležba je lahko informativna in posvetovalna, udeležba pri odločanju in pri uresničevanju odločitev. S tem pa je povezana tudi pravica do združevanja in pravica do (upravne in sodne) pritožbe.³⁵³

Številne so še druge dejavnosti, ki so v interesu lokalne skupnosti in niso v neposrednem razmerju z organizacijo lokalne skupnosti. Gre npr. za prostovoljna združenja, ki delujejo na socialnem področju in igrajo glavno vlogo pri organiziranju oblik državljske solidarnosti, ki so lahko edina možnost za nekatere člane lokalne skupnosti. Nekatera združenja in posamezniki delujejo zato, da bi pospeševali umetniško, gledališko, obrtno in druge tradicije v lokalni skupnosti, ali pa krepijo regionalni jezik. Druga združenja ali skupine pa delajo z mladimi ljudmi, omogočajo zabavne dejavnosti, srečanja in izmenjave. Skratka, v evropskih državah obstaja ogromno število verskih in posvetnih socialnih, kulturnih, športnih in drugih združenj, ki bogatijo življenje ljudi v lokalnih skupnostih ter krepijo njihovo povezanost in pripadnost lokalni skupnosti.

5. Pravica do obveščeniosti je temeljni pogoj za vsako obliko udeležbe.³⁵⁴ Ni mogoče učinkovito prispevati k lokalnemu življenju, če nimamo dovolj informacij. Dostop do informacij je celoviti del participativnega ustroja. Npr. referendumi in ljudske iniciative temeljijo na informacijskih kampanjah, pri volitvah gre za volilne kampanje itd. Pod določenimi pogoji gre tudi za pravico državljanov do vpogleda v dokumente lokalne oblasti. Ta tudi poroča članom lokalne skupnosti o svojem delu. Priporočilo SE zahteva, da se mora "vsakemu državljanu omogočiti in olajšati dostop do informacij v zvezi z lokalnimi zadevami (ustanoviti informacijske pisarne, dokumentacijske centre, javne podatkovne baze, izkoristiti informacijsko tehnologijo; poenostaviti upravne formalnosti in zmanjšati stroške za pridobivanje kopij dokumentacije itd.)«.³⁵⁵

Državljeni pa so na drugi strani tudi nujni vir informacij za lokalno oblast. Sposobnost lokalnih organov, da so dejavni v dialogu z njihovimi prebivalci, je glavni dejavnik za pravo opravljanje lokalnih zadev. Obstaja vrsta oblik tega dialoga: posvetovalni referendum (ali ljudska posvetovanja),³⁵⁶ ljudske iniciative,³⁵⁷ javne skupščine ali srečanja državljanov, pravica govoriti na sejah sveta, pravica do peticije (individualne ali skupinske) in možnost dajanja predlogov lokalnim organom, obvezne javne razprave na določenih področjih (urbano

³⁵³ Actio popularis daje državljanom in njihovim združenjem močno orožje za pregled odločitev in vplivanje na dejavnosti lokalnih oblasti.

³⁵⁴ "Državljanom je treba zagotoviti pravico do dostopa do jasnih in izčrpnih informacij o raznovrstnih zadevah, ki so povezane z njihovo lokalno skupnostjo in dati besedo pri glavnih odločitvah, ki zadevajo njihovo prihodnost.« Priporočilo, str. 5.

³⁵⁵ Str. 8.

³⁵⁶ Po podatkih SE se tak referendum redko uporablja. Razlogov je več: da ga na primer lahko uvedejo le lokalni organi, da ima lokalna oblast majhna poblastila in finančna sredstva, da obstaja nizka stopnja interesa javnosti za lokalne zadeve itd. Preliminary draft Report on the participation of citizens in local public life, str. 31.

³⁵⁷ Tudi ljudska iniciativa se redko uporablja v evropskih državah. Prav tam, str. 31.

načrtovanje in razvoj), otroški ali mladinski sveti, ki so uveljavljeni v vrsti držav kot oblika udeležbe in šola demokracije za mlade državljane.

Ugotovljeno je, da so te oblike manj vplivne kot so neposredni pristopi k lokalnim predstavnikom, lobiranje v združenjih in dejavnost v političnih strankah.

Lokalne oblasti včasih same vodijo raziskave javnega mnenja ali uporabljajo javne predstavitve. Na Nizozemskem pa so začeli uporabljati nove tehnologije, kot je na primer internet za posvetovanja na daljavo. »Teledemokracija« in digitalna področja dajejo nove tehnološke možnosti za uresničevanje državljskih pravic, kar bo še bolj naraščalo v prihodnosti.

6. Pri udeležbi pri sprejemanju lokalnih odločitev številne države uporabljajo lokalni referendum.³⁵⁸ Najbolj je uporabljan v Švici (»država neposredne demokracije«). V tej državi gre lahko skoraj vsako vprašanje na odločanje z referendumom. V nekaterih državah skupščine državljanov nimajo samo posvetovalne vloge, temveč lahko sprejemajo tudi zavezujoče odločitve. Udeležba državljanov kot potrošnikov je večinoma uveljavljena z odbori potrošnikov, ki ponekod tudi sprejemajo zavezujoče odločitve.

Čeprav na lokalne zadeve poleg državne vse bolj vpliva tudi svetovna politika, to ne pomeni, da postaja udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju nepomembna. Mnoge težave imajo svetovne in lokalne razsežnosti in zato zahtevajo dejavnosti na globalni in lokalni ravni. Lokalna politika je del širšega procesa. Participacija državljanov v lokalnem javnem življenju ostaja pomembna, čeprav se njene oblike lahko menjajo.

Za mnoge ljudi ima njihova identiteta lokalno razsežnost. Javna varnost, igrišča, prevoz in mnoge druge stvari, ki se nanašajo na neposredno okolje, imajo lokalno razsežnost in so še vedno temelj za udeležbo državljanov.

Obseg občin ni vedno ustrezna točka za udeležbo državljanov. Marsikje je treba bolj delovati v ožjih delih občine - v svetih sosesk ali združenj v lokalni skupnosti.

Ljudje so bolj zainteresirani za neposredne oblike udeležbe, neformalno in fleksibilno udeležbo ter bolj za začasno udeležbo kot za kontinuirano dejavnost. Zato bodo morale lokalne skupnosti poiskati bolj neposredne in prilagodljive pristope za stike z javnostjo.

Vloga političnih strank na lokalni ravni se zmanjšuje na račun združenj državljanov. Ta jih začenjajo spodrivati v predstavljanju lokalne javnosti. Zato se bodo morale politične stranke prenoviti, ali pa bo njihova vloga vse manj pomembna za lokalno politiko.

³⁵⁸ Decision-making referendum.

17 OBČINSKA UPRAVA

Upravo lokalne skupnosti predstavljajo zaposleni uslužbenci. Vsaka lokalna skupnost potrebuje določen strokovni team za opravljanje strokovnih nalog, ki jih izvoljeni člani predstavniškega telesa (npr. občinskega sveta), ne zmorejo opravljati. Čim večja je občina, tem večje število strokovnjakov potrebuje za pripravo gradiv o zadevah, o katerih odločajo občinski organi. Občina potrebuje strokovnjake za upravna, pravna, ekonomska, gradbena, razna tehnična in druga vprašanja.³⁵⁹ Občinska uprava na strokovni ravni pripravlja podlage za odločitve občinskih organov in jih izvaja.³⁶⁰

Občinsko upravo sestavljajo eden ali več organov občinske uprave, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom ter določi njihovo notranjo organizacijo in delovno področje. Predstojnik občinske uprave je župan, njeno delo pa neposredno vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Župan nadzoruje, usmerja ter daje navodila za vodenje občinske uprave. Tajnik pa koordinira delo organov občinske uprave, skrbi za sodelovanje z upravno enoto in drugimi organi v občini idr.

Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave ustanavlja organe občinske uprave (npr. urad za negospodarske dejavnosti, urad za gospodarstvo, urad za varstvo okolja in urejanje prostora, občinski inšpektorat) in določa njihovo delovno področje.³⁶¹ Organe občinske uprave vodijo predstojniki, ki jih imenuje in razrešuje župan. Znotraj organov občinske uprave se lahko oblikujejo notranje organizacijske enote (npr. služba za splošne zadeve). Notranje organizacijske enote vodijo vodje, ki jih imenuje in razrešuje župan. Organizacija občinske uprave naj bi zagotavljala strokovno, učinkovito in racionalno izvrševanje nalog občinske uprave, zakonito, pravočasno in učinkovito uresničevanje pravic, interesov in obveznosti strank in drugih udeležencev v postopkih ter učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

Javni uslužbenci občinske uprave opravljajo naloge, določene z zakoni in drugimi predpisi, statutom občine in pravilnikom o sistemizaciji delovnih mest, v skladu s pristojnostmi in poblastili, ki jih za opravljanje posameznih nalog določajo zakoni in drugi predpisi ter po navodilih predstojnika organa občinske uprave. Za naloge, ki zahtevajo posebno proučevanje ali posebno strokovnost in jih delavci občinske uprave ne morejo opraviti sami, lahko župan ustanovi delovno ali projektno skupino ter sklene pogodbo z ustreznimi izvajalci nalog.

Organiziranost občinske uprave je na eni strani odvisna od pristojnosti občine in mestne občine, še bolj pa od njenega obsega in sposobnosti organizirati in financirati upravo. Upravno organiziranost je treba prilagoditi velikosti občin, pri čemer bi bilo po mnenju strokovnjakov smiselno po nemškem vzoru izdelati različne modele za različne velikosti občin.³⁶² Te modele pa bo mogoče oblikovati potem, ko bodo jasno določene pristojnosti občin in njihova (stabilna) teritorialna organiziranost. Že danes so razlike v (novih) občinah zelo velike, od dveh do 500 in več zaposlenih v občinski oziroma mestni upravi.

³⁵⁹ Prim. dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 121, 122.

³⁶⁰ »Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.« (prvi odstavek 49. člena ZLS)

³⁶¹ »Organizacija uprave v lokalni skupnosti praviloma ne bo izpeljana po vzorcu resorne državne organizacije, pač pa mora biti prilagojena nalogam oziroma dejavnostim lokalne skupnosti.« Dr. Janez Šmidovnik, prav tam, str. 122.

³⁶² Prim dr. Rajko Pirnat, Uprava občin in nekateri problemi prehoda, strokovni posvet o delovanju novih občin, zbornik referatov, Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, Visoka upravna šola, 10. jan. 1995, str. 31 in nasl.

Občina se ne sme dogovoriti z drugo občino, da bi zanjo opravljala naloge, ki po zakonu ali drugem predpisu spadajo v pristojnost občinske uprave, razen strokovnih in tehničnih nalog (49. a člen). Naloge komunalnega nadzorstva in inšpekcijskega nadzorstva zagotovo sodijo med takšne naloge. Glede na to si občina teh "storitev" ne more zagotoviti s pogodbo z drugo občino. To velja ne glede na to, ali je "ponudnica" upravnih nalog t. i. sedežna občina, to je občina, ki je nastala na sedežu nekdanje občine.

Občina pa lahko pri opravljanju upravnih nalog sodeluje z drugimi občinami, tako da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. V okviru skupne občinske uprave se lahko zagotovi opravljanje vseh upravnih nalog: izdajanje posamičnih upravnih aktov, priprava strokovnih podlag za odločanje župana in občinskega sveta, računovodsko - finančna služba itd. V okviru skupne občinske uprave se lahko zagotovi tudi opravljanje nalog komunalnega in inšpekcijskega nadzorstva.

Skupna občinska uprava je ena izmed oblik medobčinskega sodelovanja. Ne gre za oblikovanje skupnega organa, ki bi sprejemal politične odločitve ali zagotavljal njihovo usklajevanje, temveč le za oblikovanje skupnega upravnega aparata, ki "servisira" župane in občinske svete več občin z vsemi ali nekaterimi upravnimi nalogami. Skupna uprava ni edinstvena iznajdba naše lokalne samouprave, temveč jo poznajo v številnih tujih ureditvah.³⁶³ Gre za racionalizacijo organiziranja uprave, ki je v korist vseh občin, ki sodelujejo v tej obliki povezovanja.

Skupno občinsko upravo ustanovita najmanj dve občini, navzgor pa število ni omejeno. Dogovor o ustanovitvi skupne uprave ni odvisen od soseščine občin, čeprav si je v praksi težko predstavljati, da bi skupno upravo ustanovile občine, ki ne mejijo druga na drugo.

Skupna občinska uprava je primerna oblika tudi za organizacijo redarske in inšpekcijske službe; eno od teh dveh področij ali pa kar obe sta lahko vključeni v delovno področje skupne uprave, lahko pa se skupna uprava ustanovi samo za ti dve področji. V tem primeru bi lahko govorili o skupnem nadzornem (inšpekcijskem in redarskem) upravnem organu ali kar o medobčinski inšpekcijski in redarski službi.

Občina v okviru svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti opravlja tudi regulativno nalogo – s svojimi predpisi ureja pravna razmerja na svojem območju. Logičen nasledek pa je nadzorna naloga; občinski organi morajo zagotoviti tudi nadzor nad uresničevanjem oziroma spoštovanjem občinskih predpisov. To nalogo zagotavlja občina v več oblikah: kot nadzorstvo nad izvajalci javnih služb, kot občinsko redarstvo, kot inšpekcijsko nadzorstvo itd.³⁶⁴ Občinsko redarstvo in inšpekcijsko nadzorstvo se razlikujeta predvsem glede pooblastil. Za pooblastila občinskih inšpektorjev veljajo določbe ZU, ki inšpekcijska pooblastila določajo zelo široko. Pooblastila občinskih redarjev pa so predvsem opozarjanje kršilcev, izvajanje nekaterih ukrepov v mirujočem prometu in mandatno kaznovanje storilcev prekrškov.

Naloge inšpekcijskega nadzora in naloge komunalnega redarstva so občinske upravne naloge. Občina jih zagotavlja v okviru svoje uprave oziroma v njej zaposlenih javnih uslužbencev. Odlok o organizaciji občinske uprave lahko ustanovi poseben organ ali notranjo organizacijsko enoto občinske uprave, ki pokriva delovni področji redarstva in inšpekcije.

³⁶³ Tak primer so nemški uradi občin (Äemter).

³⁶⁴ Dr. Grega Virant, Skupna (medobčinska) redarska in inšpekcijska služba v priročniku za delo občinskih inšpekcij, Inštitut za lokalno samoupravo pri VUŠ, Ljubljana, julij 1999, str. 18–23.

Inšpekcija je lahko razdeljena tudi na več delovnih področij, tako da so delovna mesta inšpektorjev predvidena v več organih ali notranjih organizacijskih enotah. Delovna mesta občinskih inšpektorjev in komunalnih nadzornikov mora župan vključiti v sistemizacijo delovnih mest.

18 UČINKOVITOST SLOVENSКИH OBČIN

1. Državni zbor je na izredni seji dne 23. julija 1998 k 147 novim občinam dodal še 45 novih občin, ne da bi (pri večini) upošteval veljavne zakonske pogoje. Zato je imel “pokritje” tudi v odločbi Ustavnega sodišča RS, ki je v svoji odločbi³⁶⁵ odprlo Pandorino skrinjico za ustanavljanje novih občin, saj je v obrazložitvi odločbe zapisalo, “da je potrebno besedilo 13. člena ZLS, ki določa pogoje za ustanovitev občine, razumeti tudi v programskem pomenu in ne zgolj v pomenu absolutnega institucionalnega pogoja. Ne gre ga torej razumeti tako, da morajo na območju, na katerem naj bi se ustanovila občina, že delovati vse v tej določbi navedene institucije; pomembno je, da je mogoče na območju ugotoviti obstoj posameznih in javnih potreb, katerih zadovoljevanju so namenjene te institucije. Lokalna skupnost, ki še ni z zakonom ustanovljena kot občina, pa to želi postati, mora torej izkazati obstoj z zakonom predvidenih individualnih in kolektivnih potreb, ki naj se zadovoljujejo v novi občini. Zakon torej ne postavlja pogoja, ki ga mora izpolnjevati v občino še neoblikovana lokalna skupnost v tem pogledu, da bi zahteval še pred ustanovitvijo nujni obstoj ustrezne lokalne institucije, ki naj zadovoljuje izkazane lokalne potrebe. Morda želi lokalna skupnost prav s svojim oblikovanjem v novo občino ustvariti potrebne organizacijske in finančne pogoje za ustanovitev ustrezne lokalne javne službe. Obstoj institucije – na primer zdravstvenega doma – je treba šteti za okoliščino relativne narave, ne pa za absolutni pogoj.”³⁶⁶

To sodišče je v obrazložitvi druge odločbe,³⁶⁷ s katero je razveljavilo določbe 13. člena in prvega in drugega odstavka 14. člena ZLS,³⁶⁸ zapisalo, “da člen 13 določa, katere funkcije mora izpolnjevati določeno območje, da se lahko oblikuje kot območje občine. Ker naj bi takšno območje izpolnjevalo večino od 11 nujnih funkcij občine, je s tem omogočeno, da so se v postopku oblikovanja občin oblikovali predlogi, ki očitno ne ustrezajo ustavnemu konceptu lokalnih skupnosti. Ta merila za določitev območja občine so prepuščena poljubni izbiri, kar bi povzročilo, da bi nastajale občine, ki ne bi bile med seboj funkcionalno primerljive. Zato ustavno sodišče poziva državni zbor, da ob upoštevanju že izdelanih strokovnih podlag določi enotne kriterije ter primere in pogoje za odstopanje od njih.”³⁶⁹ Vlada RS je pripravila, državni zbor pa sprejel nov 13. člen ZLS, ki je jasno določil pogoje za ustanovitev občine.

Državni zbor je z ZUODO leta 1994 res ustanovil tudi občine, ki niso ustrezale prej navedenim pogojem, z odločitvijo o še 45 novih občinah pa je očitno ravnal mimo veljavne materialne in postopkovne zakonodaje. Iz tega razloga je upravičeno nezadovoljstvo tistih območij, ki so želela postati nove občine, pa jim to zaradi veljavne zakonodaje ni uspelo oziroma so se ravnali po njej. Res je sicer, da imajo evropske države z uveljavljeno lokalno samoupravo tudi zelo majhne občine (glej preglednico³⁷⁰), vendar te izvirajo iz drugačnih zgodovinskih razmer in časa.

³⁶⁵ Odločba št. U-I-119/98 z dne 17. 4. 1998, Uradni list RS št. 35/98 z dne 8. 5. 1998. Pri tem gre za odstop od dotedanjih odločb Ustavnega sodišča RS v isti sestavi, pri čemer je krivda na državnem zboru, ki arbitrarno ustanavlja nove občine.

³⁶⁶ Prav tam, str. 8.

³⁶⁷ Uradni list RS, št. 45/94 z dne 22. julija 1994.

³⁶⁸ Uradni list RS, št. 72/93).

³⁶⁹ Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1995, str. 78.

³⁷⁰ Razmere v letu 1990. Vir: Council of Europe, The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Local and regional authorities in Europe, No. 56, str. 12.

Država	Skupno število občin	Občine z manj kot 1000 prebiv.	Občine s 1001 – 5000 prebiv.	Občine s 5001-10.000 prebiv.	Občine z 10.001 do 100.000 prebiv.	Občine z nad 100.000 prebiv.
Avstrija	2.333	602 (25,8%)	1.532 (65,7%)	130 (5,6%)	64 (2,7%)	5 (0,2%)
Belgija	589	1 (0,2%)	101 (17,1%)	171 (29%)	308 (52,3%)	8 (1,4%)
Bolgarija	255	0 (0%)	21 (8,2%)	56 (21,9%)	162 (63,6%)	16 (6,3%)
Češka Republika	6.196	4.947 (79,8%)	986 (15,9%)	131 (2,1%)	130 (2,1%)	6 (0,1%)
Danska	275	0 (0%)	19 (7%)	121 (44%)	131 (47,6%)	4 (1,4%)
Finska	455	22 (4,9%)	203 (44,6%)	120 (26,3%)	104 (22,9%)	6 (1,3%)
Francija	36.551	28.183 (77,1%)	6.629 (18,1%)	898 (2,5%)	805 (2,2%)	36 (0,1%)
Nemčija	16.061	8.602 (53,6%)	4.884 (30,4%)	1.144 (7,1%)	1.347 (8,4%)	84 (0,5%)
Grčija	5.922	4.704 (79,4%)	1.021 (17,3%)	74 (1,3%)	115 (1,9%)	8 (0,1%)
Madžarska	3.109	1.688 (54,3%)	1.152 (37,1%)	130 (4,2%)	129 (4,1%)	10 (0,3%)
Islandija	197	164 (83,3%)	26 (13,2%)	3 (1,5%)	3 (1,5%)	1 (0,5%)
Italija	8.101	1.942 (23,9%)	3.974 (49%)	1.150 (14,2%)	984 (12,2%)	51 (0,7%)
Luksemburg	118	60 (51%)	48 (41%)	6 (5%)	4 (3%)	-
Malta	67	7 (11%)	30 (45%)	19 (28%)	11 (16%)	-
Nizozemska	647	1 (0,2%)	71 (11%)	179 (27,6%)	378 (58,4%)	18 (2,8%)
Norveška	439	17 (3,9%)	230 (52,4%)	94 (21,4%)	95 (21,6%)	3 (0,7%)
Poljska	2.465	0 (0%)	684 (27,7%)	1.165 (47,3%)	573 (23,3%)	43 (1,7%)
Portugalska	305	1 (0,3%)	25 (8,2%)	76 (25%)	180 (59%)	23 (7,5%)
Slovaška	2.746	1.859 (67,7%)	765 (27,9%)	50 (1,8%)	70 (2,5%)	2 (0,1%)
Španija	8.086	4.902 (60,6%)	2.070 (25,6%)	519 (6,4%)	540 (6,7%)	55 (0,7%)
Švedska	286	0 (0%)	9 (3,1%)	55 (19,2%)	211 (73,8%)	11 (3,9%)
Švica	3.021	1.799 (59,5%)	953 (31,5%)	159 (5,3%)	105 (3,5%)	5 (0,2%)
Združeno kraljestvo ³⁷¹	484					
Turčija	2.378	2 (0,1%)	1.866 (79,3%)	409 (17,2%)	81 (3,4%)

Usklajenost med praktično delujočimi lokalnimi skupnostmi v prostoru in njihovo pravno institucionalizacijo lahko ugodno vpliva na uspešnost lokalnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb, ki zadevajo prebivalce občine in na demokratično reševanje javnih zadev lokalnega pomena. Kadar je pravna nadstavba prostorskodružbene organiziranosti drugačna od dejanskih življenjskih tokov, negativno vpliva na uspešnost in demokracijo lokalne skupnosti.³⁷² Pravnonormativna določitev občin je zato lahko zares uspešna le, če se nasloni na dejanske povezave ljudi v spontano nastalih lokalnih skupnosti in če upošteva te relativno sklenjene kroge realnih družbenih odnosov.

Tudi vsakršne spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi ter občinskih statutov se morajo naslanjati na dejanske povezave ljudi v prostoru. Samo občina, ki je oblikovana v skladu z interesi prebivalcev, lahko pospešuje ustvarjalno energijo v lokalni skupnosti, občina kot birokratska izmišljotina pa je jalova.

³⁷¹ Vse lokalne skupnosti imajo v Združenem kraljestvu več kot 100.000 prebivalcev.

³⁷² Dr. Albin Igličar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995, str. 15.

2. Razmerja med velikostjo občin, učinkovitostjo pri zagotavljanju lokalnih javnih služb in udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju so bila v središču razprav med reformami ozemeljskih meja, ki so se začele v mnogih evropskih državah od zgodnjih 50-ih let prejšnjega stoletja dalje. Zaradi izboljšanja učinkovitosti pri zagotavljanju lokalnih javnih služb se je zmanjšalo število občin v številnih državah do sredine 70-ih let.

Razprave o “bolj učinkoviti” ali “bolj demokratični” velikosti občin in upravne reforme, ki so sledile, so se odvijale skupaj s prerazdelitvijo pooblastil med različnimi ravnmi oblasti in v okviru širših političnih razprav o vlogi države v današnjih družbah in krizi države blaginje in spremembah pri delovanju javnih oblasti (novi menedžerski modeli za lokalne javne službe). Nagla urbanizacija in strukturalne spremembe v gospodarstvu in družbi v povojnem obdobju so vodile k potrebi po restrukturiranju lokalne uprave. Obstajale so štiri možnosti za prilagoditev tem spremembam :

- temeljit pregled celotnega sistema, vključno s precejšnjim zmanjšanjem števila občin (strukturalna prilagoditev);
- začasna prilagoditev z medobčinskim sodelovanjem, ohranjajoč osnovno strukturo občin, medtem ko so združevali pristojnosti in sredstva (tehnična prilagoditev);
- večje državne podpore za usposobitev občin za uresničevanje njihovih naraščajočih problemov (prilagoditev z denarnimi prenosi);
- prenos dela dejavnosti lokalnih oblasti na regionalno in državno raven (prilagoditev s centralizacijo).³⁷³

Te možnosti so bile redko uporabljene v praksi v čisti obliki, niti niso med seboj izključujoče. Lahko pa ugotovimo, da je večina držav vzela v presojo število občin in jih združevala. Nekatere države pa niso izbrale te poti ali zaradi stališča, da je velikost njihovih občin ustrezna (Portugalska) ali ker so se morale ukloniti pritiskom sil, ki so bile proti takšnim reformam (Francija). Znano je tudi, da so vse države, ki so izvedle temeljite strukturalne reforme, to storile na obvezen način, običajno po neuspešnih poskusih prostovoljnih združitvev občin.³⁷⁴ Prevladujoča težnja v sedanji Evropi ubira pot medobčinskega sodelovanja.

3. Ko primerjamo velikost občin po površini, moramo sicer upoštevati geografski položaj posamezne države. Na primer nordijske države imajo velika redko poseljena območja in zato tudi veliko občin z veliko gozdov, ledenikov in jezer. Nordijske občine imajo najmanj gosto poseljena območja v Evropi. Gostota prebivalstva pa je največja v državah, kot so Belgija, Malta, Nizozemska, Danska, Nizozemska, Francija, Nemčija.

Ideja, da bi učinkovitost lokalne samouprave porasla z oblikovanjem večjih lokalnih skupnosti, je povzročila dramatično zmanjšanje števila občin v marsikateri državi (npr. Danska je njihovo število zmanjšala najprej s 1300 na 275, nato pa še prepolovila to število). Mnogo argumentov za to idejo je izhajalo iz ekonomskih teorij, ki so poskušale opredeliti optimalno velikost lokalnih skupnosti glede na koristi in stroške javnih storitev. Opravljene so bile tudi študije in analize učinkovitosti občinskih upravnih storitev.

Pokazalo se je, da je za nekatere storitve število prebivalcev občine pomemben element, za druge storitve pa so pomembnejše druge različice (gostota prebivalstva, starostna struktura, višinski dejavniki). Tudi organizacijske razporeditve tehnologije, ki se uporablja za zagotovitev storitev, igrajo pomembno vlogo pri doseganju učinkovitosti lokalnih oblasti.

³⁷³ The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, Local and Regional authorities in Europe, No. 56, str. 5.

³⁷⁴ Prav tam, str. 10.

Ker se vsi ti elementi spreminjajo v času, iskanje optimalne velikosti lokalne skupnosti ne more dati dolgoročno veljavnih rezultatov.

Ideja minimalne življenjske velikosti občin izhaja iz dejstva, da zelo majhne občine ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehnološkimi idr.), ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb. Velikost se ujema s točko, s katere občina začne kot ekonomsko sposobna zagotavljati javne službe. Ta (mejna) točka se razlikuje od ene do druge javne službe. Velikost oziroma vprašanje opredelitve življenjske začetne točke velikosti občin je aktualna zlasti v državah v prehodu, pa tudi v nekaterih drugih državah. Jedro zadeve pa je v tem, da je velikost občin odvisna od njihovih pristojnosti.

Široko razširjeno je tudi mnenje, da velike občine negativno vplivajo na udeležbo državljanov v lokalnih javnih zadevah in na kakovost lokalne demokracije. To mnenje daje moč argumentom, ki zavračajo združevanje majhnih občin. To mnenje je tudi v veliki meri povzročilo sprejem zakonodaje v nekaterih državah (Grčija, Švedska, Španija), ki omogoča oblikovanje podobčinskih oblasti s svetovalnimi ali izvršilnimi pooblastili, kadar posamezna lokalna skupnost preseže določeno velikost (običajno merjeno s številom prebivalcev).³⁷⁵

Spremembe na socialni, politični in gospodarski sceni, naraščajoča gibljivost ljudi in gospodarskih dejavnosti, imajo za posledico spremembo mej območij, v katerih se problemi najučinkoviteje obravnavajo. Nekatere študije na primer kažejo, da je udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju veliko večja v občinah z manj kot 15.000 prebivalci kot v občinah z več kot 40.000 prebivalci (Danska). V Angliji pa npr. ugotavljajo, da večja območja (lokalne skupnosti) dajejo več možnosti za udeležbo in vpliv na javne zadeve kot majhne enote – zaradi proporcionalno večjega števila prostovoljnih organizacij, državljanskih združenj, skupin in organiziranih političnih strank, ki pomagajo oblikovati politične zahteve.

4. Mednarodna konferenca, ki jo je organiziral CLRAE oktobra 1999 v Anconi, je v sklepni izjavi³⁷⁶ poudarila, da načelo subsidiarnosti zahteva polno razdelitev upravnih pooblastil na oblasti, ki so najbližje državljanom in veliko mero prožnosti glede na to, ali gre za dodeljevanje teh pooblastil velikim mestom in naseljem ali pa majhnim mestom, podeželskim občinam in vmesnim ravneim oblasti. Prav tako je konferenca ugotovila, da je sistem mednarodnih pravnih jamstev glede spoštovanja načela subsidiarnosti na vseh ravneh oblasti nepopoln, dokler Odbor ministrov SE ne bo sprejel predloga ELRS, ki jo je pripravil (CLRAE). Ta listina dejansko dopolnjuje MELLs.³⁷⁷ Načelo subsidiarnosti je merilo, ki zagotavlja oboje, spoštovanje demokracije in učinkovito opravljanje javnih zadev. Sklepna izjava terja uresničitev načela sorazmerja med finančnimi viri in nalogami teritorialnih skupnosti.

MELLs je za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne v zakonskih okvirih urejati in upravljati pomembne del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva. Lokalne skupnosti naj bi imele splošno pristojnost za delovanje na vseh področjih, ki niso izključena iz njihove pristojnosti ali dodeljene drugim oblastem. Področna zakonodaja pa konkretizira te naloge na posameznem področju, natančen obseg pristojnosti države in lokalnih skupnosti.

³⁷⁵ Stane Vlaj, Lokalna samouprava: občine in pokrajine, FDV, Ljubljana, 1998, str. 188.

³⁷⁶ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, International Conference on the Council of Europe Charters of Local and Regional Self-Government: Subsidiarity in action, Responsibilities and finances of local and regional authorities, Declaration of Ancona, Ancona, 16 October 1999.

³⁷⁷ MELLs je ratificiralo 42 (12 od njih so članice EU) od 46 članic SE.

Pri tem je treba preprečiti dodeljevanje preveč pristojnosti lokalnim skupnostim brez finančnega kritja. Konferenca v Anconi se je zavzela za pravo ravnovesje, ki zagotavlja lokalni samoupravi resnično svobodo izbire in zmožnost prilagoditi storitve posebnim potrebam državljanov.

Resolucija o vlogi lokalnih in regionalnih oblasti pri zagotavljanju lokalnih socialnih služb, ki jo je sprejela 12. Konferenca evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, aprila 2000 v Carigradu,³⁷⁸ poudarja, da morajo biti prebivalcem zagotovljene visoko kakovostne socialne službe - posebno na področjih zdravstvenega varstva, skrbi za družino in posameznika, socialnih stanovanj in zaposlovanja – in tudi učinkovito in racionalno zagotavljanje teh storitev.

V današnji družbi se tudi pričakovanja uporabnikov in pogoji za opravljanje teh služb korenito menjajo in zavezujejo oblasti, da prilagodijo opravljanje teh služb in razporeditev nalog. Dodelitev pristojnosti eni ali drugi ravni oblasti mora upoštevati obseg in naravo javne zadeve in zahteve učinkovitosti in racionalnosti. Še zlasti socialne službe so blizu ljudem, kar terja visoko stopnjo decentralizacije in dejavno vključitev lokalnih in regionalnih oblasti pri zagotavljanju teh storitev. Stopnja decentralizacije pa je odvisna od tega, kako je ozemlje države členjeno, od velikosti regionalnih in lokalnih skupnosti, vrste, pomembnosti in ozemeljskega obsega določene službe in dejanske zmožnosti lokalnih in regionalnih oblasti za opravljanje teh nalog.

Decentralizacija mora temeljiti na jasni opredelitvi pristojnosti različnih ravni oblasti in uravnoteženo razdelitev vlog med te ravni, prav tako pa mora upoštevati zahtevo po izboljšanju kakovosti in učinkovitosti lokalnih javnih služb. Država in regije, kjer jih imajo, imajo temeljno pristojnost, da zagotovijo vsem državljanom dostop do kakovostnih storitev in zato pristojnosti na področjih splošnega načrtovanja, usklajevanja in nadzora. Resolucija terja, da se ob prenesenih nalogah lokalnim ali regionalnim skupnostim zagotovi, da imajo te oblasti nujne finančne in druge vire za opravljanje teh nalog.³⁷⁹ Treba pa je tudi postaviti merila za presojo učinkovitosti, standarde in cilje, uveljaviti nove oblike menedžmenta na lokalni ravni ter razvijati participativno demokracijo na lokalni in regionalni ravni, dialog med izvoljenimi predstavniki in državljanji in pri tem upoštevati nove metode komuniciranja in orodja.³⁸⁰

³⁷⁸ Preliminary draft Resolution No. 1 on “The role of local and regional authorities in the provision of local social services”, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 11 October 1999.

³⁷⁹ Prav tam, str. 4.

³⁸⁰ Prav tam, str. 7.

19 DOBRO UPRAVLJANJE LOKALNIH SKUPNOSTI

1. SE, ki pripravlja vrsto novih dokumentov (npr. o regionalni samoupravi, priporočilo o lokalnih javnih službah), želi, da se njegov celotni *acquis* na področju lokalne in regionalne demokracije bolje izkoristi v državah članicah, kar bi prispevalo k dobremu lokalnemu in regionalnemu upravljanju. To je bila tudi tema in dogovor 14. konference ministrov, odgovornih za lokalno in regionalno samoupravo, ki je bila februarja 2005 v Budimpešti. Tudi v Sloveniji bi lahko bili bolj uspešni pri dograjevanju in učinkovitem uresničevanju sistema lokalne samouprave – z večjo uporabo dokumentov in študij SE.

SE je svoja večletna prizadevanja na področju dobrega upravljanja v lokalnih skupnostih, kot prvega pogoja za boj proti korupciji in ostalim negativnim pojavom, zaokrožil s priročnikom dobre prakse javne etike na lokalni ravni. Gre za zbirko primerov dobrih praks, ki bodo v pomoč posameznim državam in lokalnim skupnostim, in *celotni acquis SE o dobrem upravljanju lokalnih in regionalnih skupnosti*. Priročnik se nanaša na status in delo lokalno izvoljenih predstavnikov, financiranje političnih strank, političnih združenj in individualnih kandidatov na lokalni ravni, finančni in ostali nadzor ravnanja lokalnih organov, status lokalnih javnih uslužbencev, preglednost, dostop do informacij in upravne postopke, ter razmerja lokalnih organov do zasebnega sektorja.

SE poudarja, da gre pri upravljanju za temeljna vprašanja, kot so: centralizacija, decentralizacija, devolucija; učinkovitost in demokratičnost lokalnih in regionalnih oblasti; etični standardi pri delu lokalnih uprav; pomembnost načela subsidiarnosti – nove pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti in njihovi stiki s prebivalci; enakovrednost javnih služb – enaki standardi storitev za državljane v vsej državi; partnerstvo med ravnmi oblasti, nacionalna združenja lokalnih skupnosti; demokracija medijev.³⁸¹

Ekonomska rast, soobstojni razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane. Razvoj gre v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh, pri čemer morata biti vedno v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja. To pa je mogoče, če med različnimi ravnmi oblasti in državljani obstajata stalni dialog in partnerstvo.

Aktualna dogajanja v SE na področju lokalne in regionalne demokracije so:

- *zagotavljanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja* je bistveni cilj, ki ga morajo zasledovati članice SE, z namenom odgovoriti na izzive, s katerimi se soočajo njihove družbe in upoštevati legitimna pričakovanja njihovih državljanov;
- *pravni instrument o regionalni samoupravi*: dilema je, ali naj SE sprejme Evropsko listino o regionalni samoupravi ali pa Priporočilo SE o regionalni samoupravi;
- pripravlja se *Evropski kodeks o subsidiarnosti* ter lokalni in regionalni samoupravi - kot politični dokument, ki bo temeljil na instrumentih SE in EU na tem področju; gre za dogovor Institucionalnega odbora CLRAE in Komisije Odbora regij pri EU za ustavna vprašanja in evropsko upravljanje (srečanje v Pragi 21. septembra 2004);

³⁸¹ Vodilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo (CDLR) se v tem času ukvarja zlasti s temami, kot so dobra praksa v finančnem in proračunskem upravljanju na lokalni in regionalni ravni; upravne in teritorialne reforme, ki ustvarjajo teritorialne skupnosti ali oblasti; obseg in narava pristojnosti lokalnih skupnosti; sosednja mesta, ki jih ločujejo mednarodne meje; dobra praksa glede javne etike na lokalni ravni; uporaba informacijske tehnologije na lokalni ravni; komunikacijska strategija CDLR (*LOREG database, CDLR Internet site*) ter priprava in izdajanje študij.

- *Skupina neodvisnih ekspertov* za Evropsko listino lokalne samouprave naj bi imela močnejši položaj znotraj reformiranega CLRAE in naj bi razvila specialne odnose s kantonom Saint-Gall (Švica)³⁸² in Odborom regij pri EU;
- *20-letnica MELLs*; potreba po dopolnitvah³⁸³ – lokalne finance, avtonomna pravila lokalnih oblasti, monitoring lokalnih oblasti (možnost kazni za lokalne izvoljene predstavnike), napake pri pristojnostih (tj. prenos pristojnosti, kjer so lokalne oblasti »padle« pri njihovem izvrševanju, na centralne in regionalne oblasti), občinska lastnina, področja sporazumov in pogodb med lokalnimi in centralnimi/regionalnimi oblastmi;
- *udeležba državljanov* na lokalnih volitvah in v lokalnih zadevah;
- institucionalni okvir za *medobčinske strukture* idr.

SE pa se ukvarja tudi s proučevanjem:

- udeležbe državljanov na lokalnih volitvah in v lokalnih zadevah;
- novih oblik monitoringa;
- pravnega statusa glavnih mest;
- institucionalnega okvira za medobčinske strukture;
- novih oblik nadzora.

2. Lizbonska konferenca, ki je bila organizirana v počastitev 20-letnice MELLs³⁸⁴ je razpravljala o široki lestvici tem, vključno o temah: »Listina: dosežek za demokratično stabilnost v Evropi«; »Obveznosti držav članic do lokalne demokracije: ocena desetletnega monitoringa in interpretacije listine«; »Bodočnost samouprave in lokalne demokracije v Evropi: izzivi, ki jih je treba premagati«. Namen konference je bil pregledati zgodovinski razvoj listine in njen vpliv na vzpostavitev demokratičnih lokalnih institucij v Evropi ter razpravljati o izzivih, s katerimi se sooča lokalna samouprava v Evropi, v luči listine.

Listina je vedno bila legalna podlaga za varovanje pravic lokalnih oblasti v državah članicah, da opravljajo svoje pravice in oblast v demokratični državi. Imela je nedvomno vpliv na institucionalne reforme v evropskih državah in njena vloga v promoviranju lokalne avtonomije in demokracije je bila soglasno priznana s strani držav in lokalno izvoljenih predstavnikov. Po padcu berlinskega zidu so SE, parlamentarna skupščina in Odbor ministrov izjavili, da morajo vse kandidatke za članstvo v SE podpisati in nato ratificirati ne samo Konvencije o človekovih pravicah, enega od najpomembnejših dokumentov SE, temveč tudi MELLs. Tako je ta listina utemeljena kot eden od temeljnih dokumentov o demokraciji v Evropi.³⁸⁵

³⁸² Poslej naj bi sestanki skupine organizirali v tem univerzitetnem mestu.

³⁸³ Besedilo MELLs je na nekaterih mestih nejasno oz. neprecizno in je zato manj pomembno in uporabno v politikah držav do občin. Npr. določba drugega odstavka 3. člena, ki omenja možnost, da imajo izvoljeni sveti ali skupščine izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Nekatero nejasno določbo imajo za posledico majhno zavezujočo moč. Vzrok zanje ni nemarnost ali slaba sreča pri njihovem sestavljanju, temveč bolj v tem, da so avtorji MELLs tako želeli, v duhu kompromisa, ali zato, ker ni bilo politične volje, da bi šli dlje. V teh primerih pobude za spremembe MELLs ne morejo biti prvenstveno v tem, kako napraviti besedilo bolj precizno. Bolj resnični cilj je ne iti preko obsega, ki ga sprejemajo sedanje članice SE.

³⁸⁴ European Conference on the 20th anniversary of the Council of Europe Charter on Local Self-Government, organised by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the National Association of Portuguese Municipalities, Lisbon, 8 July.

³⁸⁵ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 2.

Monitoring mehanizem SE je predvidel, da bodo članice SE uskladile svojo zakonodajo in tekoče politike z določbami in načeli listine. Pri tem so poročevalci, ki jih je imenoval CLRAE, s politično odgovornostjo za poročila in priporočila, tesno sodelovali s Skupino neodvisnih ekspertov za MELLs.³⁸⁶

Odgovornost izvršilnega organa občinskemu svetu (člen 3/2 MELLs) je življenjski element domače demokratične organizacije lokalne oblasti.³⁸⁷ Neposredne volitve izvršilnega organa postajajo vse bolj razširjena oblika.³⁸⁸ Takšne reforme verjetno pomenijo primer demokratičnega napredka. Toda obstoj znotraj lokalne skupnosti dveh polov, ki načeloma uživata identično raven demokratične legitimnosti, lahko ogrozi temeljno načelo o prevladi predstavniške skupščine v skladu s členom 3/2 MELLs in verjetno povzroča blokade znotraj občinskega aparata. Zato SE napoveduje uvedbo sistema, ki bi minimaliziral takšen rizik, npr. z zagotovitvijo možnosti, da občinski svet da na referendum predlog za razrešitev izvršilnega organa (župana), ali z uvedbo sistema, ki bi dal svetu pravico, da o tem odloča pod določenimi okoliščinami.³⁸⁹

Treba je preudariti krepitev načel subsidiarnosti in proporcionalnosti (členi 4, 9 in drugi), med drugim z uvedbo pravil, ki naj določijo poti in načine za vključitev lokalnih oblasti v odločitve centralnih oblasti, ki jih zadevajo. Države imajo obveznost, da se posvetujejo z lokalnimi in regionalnimi oblastmi na primeren način in v pravem času glede vsakega predloga, ki bi lahko bistveno prizadel njihove finančne vire. Države je tudi treba obvezati, da ustanovijo *skupne odbore* centralnih in lokalnih oblasti, ki bi vrednotili ravnovesje med viri in obveznostmi lokalnih oblasti.³⁹⁰

V skladu s sedanjimi trendi komunitarnega prava, gospodarske sfere in upravnih znanosti, naj bi izbrali oblike organizacije, ki so nove ali izvirajo iz zasebnega prava, z namenom, da bi zagotovili kar najbolj učinkovite javne službe. Razmisliti je treba o priznanju pravice lokalnih skupnosti, da izberejo način, na katerega bodo oskrbovale prebivalce z javnimi storitvami. MELLs (člen 6/1) zagotavlja pravico lokalnih oblasti, da vzpostavijo svoje lastne upravne strukture glede na lokalne potrebe, in v tem okviru svobodo glede organizacije.³⁹¹

V ustavi ali v zakonodaji je treba uvesti obveznost držav, da štejejo za sveto načelo hkratnega financiranja in zagotoviti, da vsak nov prenos obveznosti države na lokalne oblasti spremlja ekvivalentno financiranje.³⁹² Krepitev pravice lokalnih oblasti do lastnih sredstev (člen 9/3 MELLs) se v praksi pogosto ignorira. Uvesti bi morali obveznost držav, da zagotovijo, da bistveni del virov lokalnih oblasti izhaja iz njihovih lastnih davkov in taks. Po Priporočilu Odbora ministrov 2005 (1) naj bi lokalne oblasti imele zadostna lastna sredstva za financiranje pomembnega dela stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svojih nalog.

³⁸⁶ Prav tam, str. 2.

³⁸⁷ Rec. 113/2002.

³⁸⁸ Rec. 151/2004.

³⁸⁹ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 6.

³⁹⁰ Rec. 79/2000.

³⁹¹ Rec. 20/1996.

³⁹² Rec. 79/2000.

Pravica lokalnih skupnosti do lastne občinske lastnine mora biti spoštovana kot bistveni del lokalne samouprave (členi 3 in 9 ter preambula MELLS). Zato bi morali v ustavi ali domači zakonodaji zagotoviti to pravico, vključno s pravico lokalnih oblasti do pravične kompenzacije v primeru razlastitve občinske lastnine.³⁹³

Države naj bi pospeševale sodelovanje lokalnih skupnosti med seboj in na enakopravni podlagi, in kjer je to mogoče z regionalnimi oblastmi, ter kadar lokalne oblasti menijo, da to zahtevajo interesi njihovih prebivalcev (člen 10/1 MELLS). To vključuje tudi pravico lokalnih oblasti, da prenesejo lastnino in upravljanje nekaterih občinskih sredstev na združenja, povsem pregledno in pod demokratično kontrolo.

Preudariti je treba tudi državno priznanje združenj, ki predstavljajo lokalne in regionalne oblasti, z vidika njihove pravice, da sodelujejo pri posvetovanjih, pogajanjih in v procesih sodelovanja (člen 10/2 MELLS).

Drugi (paralelni) proces pa je priprava globalnejšega političnega instrumenta »Evropski kodeks subsidiarnosti in ter lokalna in regionalna samouprava«³⁹⁴, ki bo razlaganje in povzemanje številnih življenjskih elementov obstoječega besedila v luči današnjih možnosti in izzivov. Tak dokument pa s strogo pravnega vidika ne bo imel vpliva na pravo, ki je bilo ustvarjeno s samo MELLS in vse ostale pridodane »avtoritativne« razlage.³⁹⁵

3. Konferenca v Budimpešti je bila namenjena dvema glavnima ciljema: *krepitevi partnerstva med državami članicami in SE pri zagotavljanju dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja*; pregledu rezultatov dela pri pripravi pravnega instrumenta o regionalni samoupravi.³⁹⁶

3.1 Izzivi in prednostne naloge evropskih držav in SE na področju lokalne in regionalne demokracije so poznani. Skupni cilj prizadevanj je krepiti demokracijo na lokalni in regionalni ravni. Ministrska konferenca SE v Budimpešti je v zaključni Izjavi in njeni Agendi za dobro lokalno in regionalno upravljanje identificirala skupne izzive in aktivnosti, ki naj bi sledile v prihodnjih letih v državah članicah SE samih in na ravni SE.

Konferenca je poudarila, da mora *dobro lokalno in regionalno upravljanje upoštevati acquis in informacijsko bazo SE na področju lokalne in regionalne demokracije* in izpostavila ta štiri vprašanja:

- demokratično participacijo in javno etiko;
- pravni okvir in institucionalno strukturo;
- lokalne in regionalne finance in javne službe;
- čezmejno sodelovanje.

³⁹³ Rec. 132/2003.

³⁹⁴ Resolution 189 (2004) § 14 a).

³⁹⁵ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 11.

³⁹⁶ Glede regionalne samouprave je konferenca ugotovila, da noben od pripravljenih osnutkov pravnega dokumenta o regionalni samoupravi (konvencija ali priporočilo) nima stopnje politične podpore, ki je potrebna za njegov sprejem. Zato se bo razprava nadaljevala in bo regionalna samouprava obravnavana tudi na 15. Konferenci evropskih ministrov za lokalno in regionalno samoupravo, ki bo jeseni 2007 v Valenciji v Španiji. CDLR bo do tedaj pripravil poročilo o razvoju, inovacijah in temah regionalne samouprave.

Države članice SE morajo biti aktivno udeležene v delu SE na tem področju. Razširjanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja je bistveni cilj, ki ga morajo zasledovati, da bi odgovorile na izzive njihovih družb in na legitimna pričakovanja njihovih državljanov.

Največji izzivi pa so:

- nizka raven volilne udeležbe na lokalnih in regionalnih volitvah v mnogih državah članicah;
- spremenjene poti za angažiranje državljanov v lokalnem javnem življenju;
- širjenje udeležbe tujih državljanov v lokalnem javnem življenju;
- zagotavljanje etičnega obnašanja lokalnih in regionalnih oblasti, izvoljenih predstavnikov in uradnikov, ko spoštujejo lokalno in regionalno samoupravo enako kot individualne pravice in legitimne interese.

V ta namen so potrebne aktivnosti za:

- za implementacijo Priporočila (2001) o participaciji državljanov v lokalnem javnem življenju;
- nadaljevanje dela, kako naj (nove) poti informacijske in komunikacijske tehnologije olajšajo demokratične reforme na lokalni in regionalni ravni;
- promoviranje priročnika o dobrih praksah javne etike na lokalni ravni in pripravo, kjer je mogoče, priročnikov, prilagojenih posebnim razmeram v državah članicah SE idr.

Izzivi so še:

- dati polni učinek načelu subsidiarnosti z opredelitvijo in zakonsko ureditvijo pristojnosti, strukture in meja lokalnih in regionalnih oblasti;
- vzpodbujanje in ustvarjanje nujnih pogojev za medobčinsko sodelovanje;
- krepitev učinkovitih odnosov med različnimi ravnmi teritorialne uprave, še posebej med državnimi in lokalnimi oblastmi.

Doma pa:

- zagotoviti, da bodo vse lokalne skupnosti sposobne za samostojno življenje;
- *zagotoviti, da bodo vsi činitelji v občini – prebivalci, organi, občinska uprava, državni organi – prevzeli pravice in obveznosti v lokalnem upravnem sistemu;* v ta namen naj se izdelajo etični kodeksi (na podlagi priročnika SE o javni etiki na lokalni ravni) za vsako lokalno skupnost posebej;
- *zagotoviti, da so predstavniška telesa kot predstavniki interesov lokalnih prebivalcev – občinski sveti – najvišji organi odločanja v občini;*
- zagotoviti, da bodo država in občine spoštovale ureditev, v kateri so oboji enakopravne entitete.
- zagotoviti nove načine, pristope in prakse pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja na lokalni (občinski) ravni.

3.2 V Budimpeštanski *Izjavi*³⁹⁷ o dobrem lokalnem in regionalnem upravljanju so se ministri strinjali:

- da je *razširjanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja bistveni cilj, ki ga morajo zasledovati države članice SE*, z namenom odgovoriti na izzive, s katerimi se soočajo naše družbe, in se srečati z legitimnimi pričakovanji naših državljanov;
- Evropejci bolj kot kdajkoli pričakujejo in so upravičeni pričakovati resnično demokracijo in *dobro upravljanje na vseh ravneh*, kar preprečuje konflikte, ustvarja stabilnost in vzpodbuja participacijo v družbi;
- nujno je *zagotoviti, da je lokalno in regionalno upravljanje demokratično učinkovito, odgovorno, transparentno, ustrezno in odgovorno*;
- velikega pomena je medvladno sodelovanje v SE ter njegov *acquis*³⁹⁸ (konvencije in priporočila) in informacijska baza, ki se je razvila znotraj tega okvira;
- posebej je pomembna vloga MELLs, ki je vzpostavila načela demokratične samouprave na poddržavni ravni in vloga CLRAE pri promociji implementacije teh načel z monitoringom njenega uresničevanja;
- učinkovita demokracija in dobro upravljanje na lokalni in regionalni ravni so pomembni za:
 - preprečevanje konfliktov in promoviranje stabilnosti,
 - ustvarjanje soobstoječe gospodarske rasti,
 - promoviranje participacije državljanov v javnem življenju,
 - zagotavljanje visokokakovostnih storitev in tako
 - ustvarjanje soobstoječih skupnosti.³⁹⁹

Takšna demokracija in upravljanje pa se lahko dosežeta le z aktivno vključitvijo državljanov in civilne družbe.

- da je treba ta cilj zasledovati tudi skozi sodelovanje znotraj SE, vključno s Parlamentarno skupščino in CLRAE;
- da se sprejme Agenda, ki je priložena tej Izjavi, in v kateri so identificirali poglobitve izzive, s katerimi se soočajo države članice SE pri zagotavljanju dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja in jih zavezujejo, da delujejo individualno in v SE *v naslednjih petih letih*;
- da je treba naprej razvijati standarde demokracije in dobrega upravljanja.

Odbor ministrov bo sprejemal letne medvladne programe aktivnosti na področju lokalne in regionalne demokracije, ki bodo promovirali cilj »zagotavljanje dobrega upravljanja na lokalni in regionalni ravni« in implementirali sprejeto Agendo.

³⁹⁷ 14. ministrska konferenca SE, Budimpešta, 24–25 februarja 2005.

³⁹⁸ Gre za lastno dokumentacijo SE. Potencialni viri *acquis* SE so mnogokratni, najpomembnejši pa so:

- konvencije, pogodbe in listine SE;
- priporočila Odbora ministrov;
- priporočila, resolucije, mnenja in ukazi (orders);
- priporočila, resolucije in mnenja CLRAE;
- poročila drugih organizacij, ki delujejo pod dežnikom SE, vključujoč Evropsko komisijo za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) in skupino držav proti korupciji (GRECO);
- različna temeljna poročila in publikacije, ki podpirajo aktivnosti SE, vključno temeljna poročila k priporočilom, resolucijam in mnenjem in rezultate *cross-cutting projects*, kakršen je npr. project “Making democratic institutions work”.

³⁹⁹ Soobstoječe (sustainable) skupnosti so tiste, kjer ljudje želijo živeti in delati, zdaj in v prihodnosti. Zagotavljajo različne potrebe sedanjih in bodočih prebivalcev, so občutljive za njihovo okolje in prispevajo k visoki kakovosti življenja. So varne ter ponujajo enakopravnost, priložnosti in dobre storitve za vse.

3.3 Agenda vsebuje največje izzive in predlaga aktivnosti za odpravo ugotovljenih problemov. Tako so npr. za področje vodenja in upravljanja zmožnosti (capacity) lokalnih in regionalnih oblasti izzivi:

- krepitev vodenja in zmožnosti lokalnih in regionalnih oblasti, da zagotovijo dobro lokalno in regionalno upravljanje in oskrbijo državljane s storitvami najvišje možne kakovosti, upoštevajoč proračunske možnosti.

Predlagane aktivnosti za to področje pa so:

- deliti izkušnje glede vodenja in graditve sposobnosti lokalnih in regionalnih oblasti z vidika ugotavljanja dobre prakse in mogoče priprave Priporočila Odbora ministrov državam članicam na teh področjih;
- uporabiti in implementirati kot ustrezna Priporočila Odbora ministrov na področju lokalnih in regionalnih javnih služb;
- proučiti možne načine sodelovanja lokalnih in regionalnih oblasti z drugimi oblastmi (medobčinsko sodelovanje, sodelovanje z oblastmi na različnih ravneh) in z zasebnim sektorjem (partnerstvo, koncesija javnih služb idr.) za izboljšanje javnih služb, ki so ponujene njihovim prebivalcem;
- da implementacijo in razvoj Agende obravnavajo na bodočih zasedanjih konference.

3.4 Analiza rezultatov monitoringa dogovorov na področju lokalne in regionalne samouprave in izkušnje zadnjih let omogočajo skiciranje splošne slike obstoječih težav in pozitivnih trendov na področju lokalne in regionalne samouprave.

Pozitivni trendi so:

- *zakonske in ustavne spremembe* – lokalna in regionalna samouprava je postala pomemben del državne strukture;
- *organizacija lokalne oblasti* – večja fleksibilnost pri definiranju organov lokalne samouprave, krepitev sodelovanja med lokalnimi oblastmi (sodelovanje poraja težko vprašanje pravnega okvira medobčinskega sodelovanja in razmerja med strukturami medobčinskega sodelovanja in oblastmi druge ravni);
- *neposredna participativna demokracija* – obstaja močan trend k razvoju procedur neposredne demokracije in h, razen v nekaj državah, preglednosti upravljanja lokalnih zadev. Ta trend gre proti splošnemu soglasju v korist načela predstavniške demokracije. Kongres tudi ugotavlja naraščajočo tendenco neposrednih volitev županov. To krepi moč izvršilnih organov vis-à-vis svetov, vendar pa kongres ugotavlja tudi dodatne prednosti, kot so večja legitimnost, identifikacija prebivalcev z njihovo občino in večja politična odgovornost izvršilnega organa. Gre pa tudi za slabosti – npr. da so neposredno izvoljeni župani tesno povezani s političnimi strankami, ki jim pripadajo in če te igrajo negativno vlogo v očeh prebivalcev, ima to lahko negativni vpliv;
- *pravno varstvo lokalnih oblasti* – razvijajoči trend, da lokalne oblasti lahko pripeljejo zadeve pred ustavno sodišče, kjer takšna sodišča obstajajo.

Težave pa so:

- *splošna opažanja:* razvoj lokalne in regionalne samouprave ni naraščajoč in neprekinjen trend v vsej Evropi. V določenih primerih so se pojavili dvomi o zelo veliki pomembnosti javne sfere, vključno o pooblastilih, ki so bila prenesene na lokalne in regionalne oblasti. Takšen trend je opaziti ne samo v državah, ki so nedavno zaključile proces konsolidacije lokalne in regionalne demokracije, temveč tudi v tistih državah, ki veljajo za najbolj decentralizirane in so tradicionalno prenesle pomembna pooblastila v roke lokalnih in regionalnih samouprav. Nekatere države po ratifikaciji listine niso sprejele potrebne nove zakonodaje.
- *glavna mesta:* so veliko vprašanje glede rizika konfliktov med njihovimi župani in centralnimi oblastmi in zaradi manjkanja izvoljenih teles (še zlasti izvršilnih) na ravni mesta samega.
- *razmerja med državo in lokalnimi oblastmi:* centralne oblasti de facto ali de iure odobravajo proračune lokalnih oblasti.
- *pristojnosti:* številne države so vzpodbudile velike reforme z namenom, da določijo pristojnosti različnih ravni javne oblasti. Generalna klauzula pristojnosti (ki temelji na načelu subsidiarnosti – definiranem v 4.3 MELLS) dobiva tla celo v common law državah. Pozitivne trende spremljata dva nasprotna trenda – prvič, tendenca k večji centralizaciji je opažena v več državah; drugič, delegirane pristojnosti se vsiljujejo v lastne pristojnosti lokalnih oblasti. Preprečiti je treba preveliko dajanje pristojnosti lokalnim oblastem brez ustreznih finančnih virov.
- *finančni viri:* omejen delež dohodka, ki je lahko uveden z izvirnimi lokalnimi davki, katerih višino določijo lokalne oblasti – le osem držav ima delež lastnih virov v višini ali več kot 50 %; najmočnejša je vloga transferjev države.
- *ujemanje finančnih virov s pristojnostmi:* večina evropskih lokalnih oblasti nima zadostnih sredstev za naloge, ki jih opravljajo; načelo hkratnega financiranja – vsak nov prenos pristojnosti mora biti jasno spremljan z ustreznimi finančnimi sredstvi; ustanoviti bi morali skupne centralno/lokalne odbore za ovrednotenje sedanjega ravnotežja med viri in obveznostmi.
- *občinska lastnina:* v številnih državah iz prejšnjega komunističnega bloka lokalne oblasti nimajo pravice do svoje lastnine ali pa je njen prenos počasen.
- *konzultacije, teritorialne reforme, status izvoljenih predstavnikov:* proces posvetovanja z lokalnimi oblastmi je bistveni del vsakega institucionalnega dialoga in prispeva k normalnemu (smooth – mirnemu, gladkemu) delovanju demokratičnih institucij: pri teritorialnih in drugih reformah.
- *regionalna raven:* sistem regionalne samouprave, ki temelji na regionalnih svetih, sestavljenih iz občinskih svetnikov in županov (in, možno, predstavnikov, ki jih imenuje centralna oblast) je treba jemati kot prvo stopnico k polni implementaciji sistema regionalne samouprave. *Regije morajo upravljati neposredno izvoljeni regionalni sveti, ki odražajo pristni sistem regionalne samouprave.*

Pozitivni trendi in težave ponujajo podlago za možne dogovore za medvladno delo v SE. Kongres bo okrepil svojo obveznost za aktivnosti glede pravnih in institucionalnih zadev in še posebej za nadaljevanje uresničevanja MELLS v članicah SE.

Kongres predlaga, da naj člani Skupine neodvisnih ekspertov za MELLS uradno dajejo zakonodajne nasvete in podporne aktivnosti znotraj okvira *močnejšega statusa Skupine znotraj SE*.

3.5 Prizadevanja SE gredo v smeri krepitev demokracije, dobrega upravljanja in vladavine prava v državah članicah. Skupni cilj je promoviranje demokracije in dobrega upravljanja najvišje kakovosti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni za vse državljane. V ta namen bo ustanovljen tudi *Forum SE za prihodnost demokracije*, ki si bo prizadeval za krepitev demokracije, politične svoboščine in participacijo državljanov. Odprt bo za vse države članice in civilno družbo, ki jo bodo predstavljali politiki, strokovnjaki, praktiki in akademiki.. Forum bo omogočal izmenjavo idej, informacij in primerov najboljših praks kot tudi razprave o možnih bodočih dejavnostih.

SE si bo skupaj s Parlamentarno skupščino in CLRAE prizadeval za medvladno sodelovanje na področju demokracije in dobrega upravljanja na vseh ravneh. Razvijal bo nadaljnje čezmejno sodelovanje ter standarde demokracije in dobrega upravljanja, vključno z ustreznim delovanjem javnih služb. Znotraj Sekretariata SE bo ustanovljen *Strokovni center za reformo lokalne samouprave in uresničevanje Agende za zagotavljanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja*, ki jo je sprejela ministrska konferenca SE v Budimpešti.

Delujoča demokracija zahteva medsebojno zaupanje državljanov in tistih, ki jim služijo – voljenih in imenovanih lokalnih funkcionarjev in osebja v lokalnih upravah. Ti morajo delovati v skladu z načeli objektivnosti, integritete, odgovornosti, odprtosti, poštenosti in zavezanosti javnim interesom ter etičnimi standardi v javnem življenju. *Lokalni funkcionarji so osebno odgovorni za spopad s korupcijo ter morajo slediti visokim standardom upravljanja v skladu s pravnimi, upravnimi in institucionalnimi okviri, v katerih delujejo, in promovirati takšno ravnanje med njihovimi kolegi.*

Dialog in posvetovanje med državo ter regionalnimi in lokalnimi predstavniki morata biti institucionalizirana, da bi bile potrebe lokalne in regionalne samouprave ustrezno artikulirane in upoštevane pri razvoju politike, zakonodaje in institucionalnega okvira.

4. *Lokalna in (bodoča) pokrajinska samouprava v RS sta sestavni del javne uprave.* Imamo 210 občin, ki se zelo razlikujejo med seboj po velikosti teritorija, številu prebivalcev, razvitosti, številu zaposlenih v občinskih upravah in kakovosti dela, udeležbi prebivalcev v lokalnem javnem življenju, povezovanju in sodelovanju na horizontalni ravni, dejavnosti v dveh reprezentativnih združenjih občin, čezmejnem sodelovanju idr. Več kot polovica občin ne izpolnjuje zakonskih pogojev za ustanovitev.⁴⁰⁰ *Z upravnega vidika smo dobili neracionalne občine*; tudi ni pričakovati, da bi se v kratkem začele združevati v večje enote.

V nadaljevanju procesa uresničevanja lokalne samouprave bi bilo treba, *ob upoštevanju usmeritev SE*, nameniti veliko večjo pozornost dobremu in etičnemu upravljanju ter učinkovitosti občin (občinskih organov in občinske uprave), še posebej pa soodvisnosti med velikostjo občine, njeno učinkovitostjo in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju, kriterijem za oblikovanje lokalnih in pokrajinskih skupnosti, analizi sedanjih pristojnosti občin in njihovem financiranju, nalogam lokalnih skupnosti po vključitvi RS v EU, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni ter razmerjem lokalnih skupnosti do države.

⁴⁰⁰ Ti so bili z novelo ZLS l. 2005 spremenjeni, tako, sta med materialnimi pogoji (13. člen) odpadli trgovina in banka, glede števila prebivalstva pa so tolerirane tudi občine z manj kot 5.000 prebivalci, spodnja meja pa je 2.000 prebivalcev (13. a člen).

Lokalna samouprava je del javne uprave ali javnega sektorja. Kot veljajo etični standardi za druge dele javne uprave kot so državna uprava in javne službe, je njihov pomen še večji za ravnanje lokalnih organov. Ljudje presojujejo celotni javni sektor, ki naj bi bil odprt in pregleden, na podlagi tistega, s čemer se srečujejo vsakodnevno na kraju njihovega prebivanja. Lokalna (samo)uprava v občini jim je najbližja raven, ki jo najlažje spremljajo in nadzirajo ter v njej najkonkretnješe uresničujejo svojo pravico do soodločanja o javnih zadevah. *Etika javnih uslužbencev in lokalno izvoljenih predstavnikov pa je prvi pogoj za učinkovito lokalno demokracijo.*

4.1 *Problemi upravljanja slovenskih občin so veliki.* Ustanovljene so bile, upravnootkazacijsko gledano, številne neracionalne občine. Upada interes prebivalcev za aktivno udeležbo v dogajanjih v njihovi občini, organi občine se marsikje obnašajo tako, kot da jim ni treba povezovati se s prebivalci konkretne občine, županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov ni realizirana, člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centrale v Ljubljani kot prisluhnejo konkretnim zahtevam, potrebam in interesom konkretnih ljudi v konkretni občini, ni nobenih sankcij za nemoralno in tudi nezakonito ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata idr.

Glede teritorialnega in funkcionalnega vidika je šla reforma lokalne samouprave v Sloveniji očitno predaleč, iz ene v drugo skrajnost, od največjih k najmanjšim in od z državnimi pristojnostmi preobremenjenih k močno oskubljenim občinam. Prišlo je do pretirane centralizacije pristojnosti, ki so jih nekdanje upravljale občine. Neupoštevanje načela subsidiarnosti, ki zagotavlja, da se javne zadeve opravljajo na tisti ravni, na kateri jih je mogoče uspešneje, bolj skladno s specifičnimi razmerami, učinkoviteje in ceneje opravljati ter po možnosti čim bližje ljudem, je eden od razlogov premalo uspešnega delovanja celotne državne ureditve. Na državno raven so prenesene zadeve, ki jih zmorejo uspešneje reševati občine in bi jih mogle uspešneje opravljati pokrajine.

V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem. Slovenska ustava pa zmanjšuje vlogo občine v javnem sektorju in jo ostro razmejuje od države. V vseh drugih državah se naloge države in lokalne samouprave v izvajanju na različne načine prepletajo. Lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del državne uprave, ki ima pomen za prebivalce teh skupnosti.

4.2 *Udeležba državljanov v javnem življenju na lokalni ravni* je način, da se uveljavijo demokratične vrednote in naraste podpora javnosti lokalnim organom. Nadaljevanje decentralizacije, institucionalni dialog, modernizacija upravnih struktur in prakse, učinkovito zagotavljanje lokalnih javnih storitev in boj proti korupciji gredo z roko v roki za doseg tega cilja.

Dialog med državljanji in lokalnimi izvoljenimi predstavniki je bistven za lokalno demokracijo, saj krepi zakonitost lokalnih demokratičnih institucij in učinkovitost njihovega delovanja.

Po načelu subsidiarnosti lokalne oblasti imajo in morajo prevzeti vodilno vlogo pri pospeševanju sodelovanja državljanov.⁴⁰¹ Državljanom je treba zagotoviti pravico do dostopa do jasnih in izčrpnih informacij o raznovrstnih zadevah, ki so povezane z njihovo lokalno skupnostjo in dati besedo pri glavnih odločitvah, ki zadevajo njihovo prihodnost.

Soodločanje občanov v javnih zadevah izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Uvedba lokalne samouprave je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi⁴⁰² v lokalnih skupnostih z večjo uporabo zborov občanov, kot je to danes, lokalnih referendumov, državljske iniciative in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. S temi oblikami naj bi ugotavljali odnos ljudi do konkretnih in perečih težav, ki jih čutijo v svoji lokalni skupnosti. Udeležba državljanov pri najrazličnejših oblikah je značilna v vseh državah z razvito lokalno samoupravo. Pri nas so te oblike precej zanemarjene in zato nerazvite. Boljše so razmere v manjših, podeželskih občinah.

4.3 Organi občine so občinski svet, župan in nadzorni odbor.⁴⁰³ Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.

Temeljno izhodišče za urejanje razmerij med predstavniškimi in izvršilnimi organi v lokalni samoupravi je določba 3. člena MELL.S. *Za lokalno samoupravo je temeljno odločanje po predstavniškem organu.* Razmerja med obema organoma, občinskim svetom na eni in županom na drugi strani, so v veljavni ureditvi in praksi lokalne samouprave v Sloveniji izrazito odvisna od župana.

Veljavna ureditev razmerij med občinskimi sveti in župani pri nas ni povsem v skladu z MELL.S. Prav tako ni v skladu s stališčem slovenskih pravnih teoretikov, ki sodijo, da je v lokalnih skupnostih zaradi njihove narave najpomembnejše odločanje v predstavniških organih teh skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za izvrševanje odločitev predstavniškega telesa.

Odgovornost izvršilnih organov svetom opredeljujejo načela lokalne samouprave, v skladu s katerimi uresničujejo sveti kot predstavniška telesa, ki neposredno »izvirajo« iz prebivalstva, pravico lokalnih skupnosti do lokalne samouprave, sprejemajo najpomembnejše odločitve in usmerjajo in nadzorujejo delo izvršilnih organov in svojih uprav. Za odgovornost izvršilnih organov svetov samoupravnih lokalnih skupnosti je nujen pogoj, da sta oba organa povezana in usmerjena k skupnemu delovanju.

Ob predstavniškem telesu, ki je nosilec strateškega odločanja v občini, je župan tisti, ki skrbi za uresničevanje sprejetih splošnih odločitev. Pri tem mu pomaga občinska uprava, ki jo vodi direktor.

⁴⁰¹ Priporočilo Odbora ministrov o participaciji državljanov v lokalnem javnem življenju, 2001.

⁴⁰²«Lokalna oblast je demokratična, če imajo na njeno izvajanje odločilno vplivajo sami občani neposredno (z različnimi oblikami neposrednega odločanja) ali posredno z volitvami nosilcev lokalnih funkcij. Zato sta organizacija lokalne samouprave in volitve njenih organov ključni točki pri vzpostavljanju in izvajanju lokalne samouprave, tisti, od katerih je odvisna njena demokratična vsebina. Lokalna oblast je demokratična, če na njeno izvajanje odločilno vplivajo sami občani ali neposredno (z različnimi oblikami neposrednega odločanja) ali posredno z volitvami nosilcev lokalnih funkcij. Zato sta organizacija lokalne samouprave in volitve njenih organov ključni točki pri vzpostavljanju in izvajanju lokalne samouprave, tisti, od katerih je odvisna njena demokratična vsebina.» Dr. Franc Grad, Pokrajinski organi, v: Pokrajina – druga raven lokalne samouprave, priručnik (ur. dr. Stane Vlaj), str. 89.

⁴⁰³ Lokalne oblasti (organi) so, tako menijo Angleži, srce lokalnih skupnosti in zagotavljajo storitve, ki jih vsakdo uporablja in ima koristi od njih v različnih obdobjih svojega življenja.

Veljavna ureditev nadzornega odbora občine, predvsem njegova neposredna vezanost na predstavniški organ ter njegova neprofesionalnost, ne omogoča dejanske neodvisnosti in samostojnosti izvajanja nadzora, ki naj bi izhajala iz njegovega statusa samostojnega (tretjega) organa občine.⁴⁰⁴

4.4 ZLS je vzpostavil organizacijski model, v katerem so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah v rokah predstavniškega organa (občinskega sveta), izvršilno vlogo v občini pa ima neposredno izvoljeni župan.

Razmerja med občinskim svetom in županom so se zaradi sistema volitev župana (neposredne volitve) pokazala kot problematična. V prvem mandatu občinskih svetov in županov se je izkazalo, da ureditev, v kateri župan ni odgovoren svetu, povzroča blokade v lokalnem upravnem procesu, zlasti v občinah, v katerih večina v občinskem svetu in župan nista imela enakih političnih pogledov.

Novela ZLS iz leta 1998 je prinesla rešitev, da župan predstavlja občinski svet ter vodi in sklicuje njegove seje. Problem medsebojnih blokad bi dokončno odpravila sprememba volilnega sistema - prehod na posredne volitve župana.

4.5 Uvedba pokrajin kot nove upravno-teritorialne strukture na temelju novega 143. člena Ustave RS bo imela številne posledice za ostale dele sistema, predvsem pa prerazporeditev pristojnosti med državo, pokrajinami in občinami ter novo ureditev finančno-materialnih vprašanj med njimi.

Temeljni cilj uvedbe pokrajin je učinkovito upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave (demokracije) z vsebinskimi vprašanji, zlasti z *dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva*.

V sprejetih ustavnih spremembah na področju lokalne samouprave (členi 143, 140 in 121) so te novosti:

- zdaj je povsem jasno, da imamo v Sloveniji, tako kot večina držav v Evropi, dvonivojsko lokalno samoupravo – občine kot temeljne in pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti; omogočajo regionalizacijo Slovenije;⁴⁰⁵
- jasno definicijo pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti, ki jo ustanovi država z zakonom za opravljanje lokalnih javnih zadev širšega pomena in zadev regionalnega pomena; pokrajina pa lahko opravlja tudi določene prenesene naloge državne uprave;
- občine dejavno sodelujejo pri ustanavljanju pokrajin ter pri vsej zakonodaji, ki bo omogočila delovanje pokrajin;
- odpravljeno je predhodno soglasje občin in pokrajin za prenos izvrševanja določenih nalog iz državne pristojnosti nanje.

⁴⁰⁴ Razmišlja se o rešitvi, da bi občinski svet imenoval komisijo za nadzor javne porabe kot svoje delovno telo za nadzor nad namensko porabo sredstev proračuna občine in upravljanjem s premoženjem občine. Funkcija komisije bi bilo izvajanje nadzora občinskega sveta nad namensko porabo sredstev proračuna in upravljanjem s premoženjem občine.

⁴⁰⁵ Pokrajine pogosto označujemo tudi kot regije, razčlenjevanje države na pokrajine pa kot regionalizacijo (»pokrajinizacijo«).

Zmagalo je stališče, da nihče drug kot država ne more zagotoviti takim skupnostim, da jim je z ustanovitvijo zagotovljeno tudi njihovo funkcioniranje - teritorialno območje, na katerem delujejo, da so jim določene naloge, ki jih lahko samostojno opravljajo, zagotovljena sredstva, s katerimi lahko opravljajo te naloge, in da so tudi tako organizirane, da lahko opravljajo te naloge.

Ustavne spremembe še ne bodo prinesle optimalno ustanovljenih in delujočih pokrajin. Zakoni o pokrajinah, ustanovitvi pokrajin in financiranju pokrajin bodo preskusni kamen, kako stabilna je velika stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb.

Ob uvedbi pokrajin mora biti jasno opredeljeno tudi *premoženje*, s katerim bodo razpolagale pri izvajanju svojih pristojnosti in primeren *sistem financiranja* njenih nalog. Brez natančne evidence premoženja s katerim razpolagajo in brez urejenih premoženjsko pravnih razmerij pri upravljanju s tem premoženjem pokrajinski organi ne bodo imeli osnove za sprejemanje učinkovitih ukrepov upravljanja s tem premoženjem.

Z uvedbo in ustanovitvijo pokrajin se bo tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča. *Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi*. Lokalna samouprava je vsebinsko in finančno pod odločilnim pokroviteljstvom države.

Pokrajina bo postala nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa tudi izvajalec neobhodnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja, ali pa jih opravljajo občine s številnimi – zlasti finančnimi težavami.

Ustanovitev pokrajin je tudi eden ključnih korakov k uresničevanju skladnega regionalnega razvoja. Olajšale bodo tudi povezavo Slovenije z EU, še posebej glede uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU iz strukturnih in kohezijskega sklada za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Okrepile bodo tudi čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti.⁴⁰⁶

Za bodoče pokrajine pa je pomemben tudi njihov teritorialni obseg in število prebivalcev. Velikost pokrajin je povezana s cilji za njihovo uvedbo. Gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Določanje občinskega oz. pokrajinskega območja mora zato izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev te lokalne skupnosti.

⁴⁰⁶ Prim. Prof. dr. Janez Šmidovnik, Pokrajine dobivajo ustavne temelje, revija Uprava, Fakulteta za upravo, št. 1, letnik IV, Ljubljana, julij 2006.

20 DRŽAVNI NADZOR IN VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE

V desetem poglavju ZLS govori o nadzoru državnih organov. Državni organi nadzirajo zakonitost dela organov občin. Državni nadzor izvršujejo vlada in ministrstva (88. člen).

Z novelo ZLS⁴⁰⁷ je bilo to poglavje dopolnjeno z novim 88. a členom, s katerim je urejeno nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin iz njihove izvirne pristojnosti. Nadzorstvo izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. Ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin.

Pomembna novost je dolžnost občin, da predpise, s katerimi urejajo zadeve iz svoje pristojnosti, nemudoma, najkasneje pa hkrati z objavo, predložijo pristojnemu ministrstvu. Namen te ureditve je omogočiti *svetovalni nadzor* (89. člen).

Ministrstvo najprej opozori organ občine na nepravilnosti in mu predlaga ustrezne rešitve. Če ta temu ne sledi, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem. Na predlog ministrstva vlada predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oz. vlada meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov. Pri prenesenih zadevah, pa vlada oz. ministrstvo sama zadrži izvrševanje odlokov, za katere meni, da so nezakoniti (89. člen).

Z določbo 90. a člena pa je bil zagotovljen nadzor nad izvajanjem z zakonom določenih lokalnih javnih zadev, ki so v izvorni pristojnosti občin. Določeno je bilo, da mora ministrstvo nalogo, ki je občina ne izvrši, pa bi z njeno opustitvijo lahko nastale škodljive posledice za življenje in zdravje ljudi, za naravno življenjsko okolje ali premoženje, neposredno opraviti na stroške občine.

Novi so člani od 90. b do 90. č, ki se nanašajo na uporabo najhujših sankcij zoper občinski svet oz. župana – predčasno razpustitev občinskega sveta, razrešitev župana. Nova ureditev⁴⁰⁸ vsebuje razloge, postopek in pravno varstvo v primeru razpustitve ali razrešitve občinskih organov. Razlogi za razpust so nespoštovanje ustave in nezakonito delovanje organa, njegova nesposobnost sprejemanja odločitev (če gre za kolektivni organ) ali nezakonita prekoračitev pooblastil.

⁴⁰⁷ Uradni list RS, št. 74/98.

⁴⁰⁸ "Ureditev sledi zahtevi Ustavnega sodišča RS, ki je z odločbo U-I- 186/00 z dne 24.10.2003 ob razveljavitvi veljavnega 90. b člena zakona o lokalni samoupravi opozorilo, da naj bosta ukrep razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana utemeljena s ciljem državnega nadzora nad zakonitostjo delovanja lokalnih oblasti, ki je v zagotovitvi zakonitega delovanja lokalne samouprave. Tudi v skladu s stališči Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti SE je navedene ukrepe dopustno uporabiti omejeno, pod strogimi pogoji in kot skrajni ukrep za zagotovitev delovanja lokalnih oblasti v skladu z ustavnimi načeli in zakoni. Zakonodajalca je ustavno sodišče zavezalo, da oba ukrepa opredeli kot izjemna in kot skrajno sredstvo ter pri tem natančno določi postopek in zapisalo: "Zakon mora določiti okoliščine, zaradi katerih se lahko uporabi ukrep razrešitve oziroma razpusta z upoštevanjem načela sorazmernosti, ki mora biti upoštevan tudi v konkretnem postopku nadzora. Prav tako mora biti zagotovljeno pravno varstvo zoper izrečene ukrepe." (iz obrazložitve predloga (novega) ZLS z dne 11. 11. 2003)

Občinski svet se lahko predčasno razpusti, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča; v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme v skladu z zakonom pripravljenega in predloženega proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta; če se v posameznem koledarskem letu po najmanj trikratnem sklicu sploh ne sestane na sklepčni seji. Župana pa se lahko predčasno razreši, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb upravnega sodišča, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje.

V primeru razpustitve občinskega svetadržavni zbor razpiše predčasne volitve v občinski svet, v primeru razrešitve župana pa nadomestne volitve župana (90. b člen).

O teh sankcijah odloča državni zbor na predlog vlade. Pred izdajo sklepa o razpustitvi občinskega sveta oz. razrešitvi župana, ju mora državni zbor ponovno opozoriti na nezakonito ravnanje in jima predlagati, kako in v kakšnem roku naj ga odpravita. Če to storita, državni zbor postopek s sklepom ustavi. Če državni zbor ugotovi, da razlogi za uporabo ukrepov niso odpravljeni, da so bili uporabljeni vsi milejši zakoniti ukrepi in da je uporaba najstrožjih ukrepov nujen ukrep za zagotovitev lokalne samouprave v občini, razpusti občinski svet in/ali razreši župana. Občinska organa lahko v 30 dneh po prejemu takšnega sklepa vložita zahtevo za presojo ustavnosti tega sklepa državnega zbora (90. c člen).

Urejeno je tudi izvajanje nalog in pristojnosti občinskih organov v vmesnem času, do nadomestnih volitev (90. č člen). V primeru razpustitve sveta sprejema nujne ukrepe in njegove pristojnosti župan, vendar jih je dolžan predložiti v potrditev novoizvoljenemu svetu. V primeru razrešitve župana, ki je neposredno izvoljen, pa njegove naloge začasno opravlja podžupan. Edini problem (poseg v lokalno samoupravo, ker začasno ni predstavniškega oziroma neposredno izvoljenega organa) predstavlja situacija, da sta razrešena tako svet kot župan. V tem primeru je do izvolitve novih organov nujno zagotoviti opravljanje nujnih nalog organov samoupravne lokalne skupnosti po začasnem upravitelju. Tudi začasni upravitelj je dolžan nujne ukrepe in njegove pristojnosti predložiti v potrditev novoizvoljenemu svetu, ko se ta lahko sestane. Svet ima potem možnost ukrepe potrditi, spremeniti ali razveljaviti in namesto njih sprejeti drugačno odločitev, vendar seveda le z veljavnostjo za v naprej.

Varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij ureja enajsto poglavje. Občina oziroma pokrajina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti pri Ustavnem sodišču RS. Država ne sme posegati v zadeve, ki so z zakoni ali z akti lokalnih skupnosti opredeljene kot naloge teh skupnosti. Občina bi lahko sprožila tudi ustavni spor o skladnosti zakona, ki posega v njeno pristojnost, z ustavo.

20.1 Načela MELLs o državnem nadzoru organov lokalnih skupnosti

Lokalne skupnosti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.⁴⁰⁹

Državni nadzor lokalnih oblasti naj se po MELLs opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo koristi, ki naj jih štiti.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ 11. člen MELLs.

⁴¹⁰ Tretji odstavek 8. člena MELLs.

Namen nadzora je v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti.⁴¹¹ Nadzor ne bi smel zmanjševati ne svobode odločanja, ne učinkovitosti lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih zadev.⁴¹² Pri državnem nadzoru gre pretežno za strokovno pomoč in sodelovanje. Nadzorstveni instrumentarij je v zakonih evropskih držav precej obširno razčlenjen.⁴¹³

Načelo sorazmernosti terja nekatera interpretacijska načela.⁴¹⁴ Najprej gre za splošno pomembnost načela sorazmernosti za vsako upravno ureditev ali akt, ki vsiljuje omejitve lokalne samouprave. Drugo je nesprejemljivost razlikovanja med nadzorom delovanja in nadzorovanjem organov. Tretje načelo, ki je povezano s prvima dvema, je, da se pomen pojma "upravni nadzor" ne sme omejevat le na nadzor upravnih oblasti v obliki upravnih aktov, temveč ga je treba razlagati širše in uporabiti na vse, kar se nanaša na upravno življenje občine ali druge lokalne skupnosti, vključno odstavitev županov ali razpust svetov.

Nadzor oseb ali organov lokalnih skupnosti sta dva vidika istega nadzora zakonitosti. Vprašanje nadzora oseb je danes zelo pomembno zaradi razvoja lokalne demokracije v državah, ki postavljajo nova pravila in še niso navajene na demokratične vrednote. Ukrepi, ki se nanašajo na izvoljene predstavnike, so nadomestna dejavnost in suspenz z odstranitvijo. Tretji ukrep, ki se nanaša na izvoljena telesa, pa se uporablja v izjemnih razmerah, ko je moteno normalno delovanje lokalnih javnih oblasti (nezmožnost delovanja v dolgem kontinuiranem razdobju).

Pri nadomestni dejavnosti gre za to, da nadzorna oblast sprejme akt namesto lokalne skupnosti. Gre za primere, ko lokalna skupnost ne more ali noče delovati in izvajati dejavnosti, ki jo določa zakon. Vendar se SE zavzema, da bi bilo takšno ravnanje sprejemljivo in razumljivo, če so prenesene pristojnosti, ob izvornih pristojnosti pa le izjemno ali celo nemogoče.

Današnja lokalna samouprava v Evropi daje upravljanje lokalnih zadev predstavniškim telesom občin, ki neposredno skrbijo za te zadeve, imajo naloge, ki jih opravljajo z lastno odgovornostjo in zato običajno brez instrukcij ali ukazov višjih lokalnih oblasti.

Načela lokalne samouprave temeljijo na treh temeljnih idejah: lokalne oblasti lahko imajo lastno upravno strukturo, so opremljene z lastnimi poblastili in svobodno upravljajo z lastnimi zadevami, kar izključuje podrejenost drugim telesom in uporabo metod, ki so povezane z načelom hierarhije.

⁴¹¹ "Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država:

1. postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog, kar pomeni, da postavlja merila za državni nadzor oziroma vrste državnega nadzora,
2. določa mehanizem organov, ki izvajajo nadzor in
3. določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi morejo ti organi učinkovito posredovati, kadar je treba intervenirati v lokalnih skupnostih" dr. Janez Šmidovnik, Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi, Pravna praksa, št. 12/97, str. 7.

⁴¹² Sklepi konference o Evropski listini lokalne samouprave, Barcelona, 23. do 25. januarja 1992, objavljeni v gradivu Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, str. 5.

⁴¹³ Npr. koroški zakon o občinah (Deželni Uradni list, št. 77/1993) ima 14 členov, francoski zakon o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij (Zakon št. 82-213 z dne 2. marca 1982) ima glede občine obširne člene o upravnem in finančnem nadzoru.

⁴¹⁴ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third Session, Strasbourg, 2 - 4 July 1996, Report on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, str. 5.

Sistemi nadzora obstajajo zato, da preprečujejo preseganje okvirov in zagotavljajo ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami, za katere si prizadevajo avtorji ustave in zakonov. Nadzor, ki presega te cilje in gre čez to, kar je razumno za doseg te ciljev, mora biti odpravljen.⁴¹⁵

- **vrste nadzora**

Obstajajo različne vrste nadzora dela lokalnih skupnosti, od katerih ima vsaka svoj razlog, svoje cilje in probleme. To so pravni, finančni in politični nadzor. Pravni nadzor naj zagotovi, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da so ta pooblastila uporabljena v skladu z zakonom. Zasnova pravnega nadzora sestoji iz več oblik nadzora, ki morajo biti jasno razlikovane. Prvič gre za nadzor, ki ga opravljajo osrednje in če je to primerno, regionalne oblasti. To je upravni nadzor nadzornih oblasti. Potem gre za nadzor, ki ga opravljajo domača sodišča (upravna in/ali civilna).

Pomembno vlogo lahko igrajo nesodna telesa, ki so neodvisna od osrednjih ali regionalnih oblasti. Tako imajo posamezne države na primer pisarno varuha človekovih pravic ali posredovalca, ki opravljata preiskave (skandinavske države) ali rešujeta pritožbe zaradi ravnanja lokalne administracije. V Veliki Britaniji to vlogo uresničuje varuh človekovih pravic lokalne uprave, ki je bil vpeljan z zakonom o lokalni upravi iz leta 1974. Finančni nadzor in revizija se sestojita iz pregledovanja računov in likvidnosti in z drugimi finančnimi vprašanji. Politični nadzor se lahko opravlja na dveh ravneh. Prvič, znotraj lokalne skupnosti, ko so izvršilna telesa odgovorna izvoljenim skupščinam. Na drugi ravni gre za opravljanje nadzora javnosti. Najbolj neposredna oblika tega od dneva do dneva nadzora je glasovanje na lokalnih volitvah. MELLs pa predvideva še nadzor javnosti s skupščinami državljanov, referendumi in drugimi oblikami neposredne udeležbe državljanov, ki jih dopušča zakon.⁴¹⁶ Predmet nadzora so odločitve ter organi in osebe oz. delo lokalnih oblasti.

*Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti se lahko opravlja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko upravno nadzirajo tudi primernost izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne skupnosti. Ta nadzor se mora opravljati na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.*⁴¹⁷

Upravni nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti ne sme zmanjševati ne svobode ne učinkovitosti teh organov pri opravljanju njihovih zadev.⁴¹⁸ Državni nadzor nad nalogami, ki jih opravljajo neodvisne lokalne skupnosti na področjih, ki so v njihovi pristojnosti, je omejen na verifikacijo njihove zakonitosti. Ob prej prenesenih državnih nalogah na lokalne skupnosti je nadzor razširjen na učinkovitost njihove dejavnosti in se za njeno zagotovitev lahko sprejmejo obvezne smernice.

⁴¹⁵ Prav tam, str. 6.

⁴¹⁶ Prav tam, str. 7 do 9.

⁴¹⁷ 8. člen MELLs.

⁴¹⁸ Final Declaration of the Conference on the European Charter on Local Self-Government, Barcelona, 23-25 January 1992.

21 SVET EVROPE IN EVROPSKA UNIJA O REGIONALIZMU

Demokracija na vseh ravneh družbe je sodobna zahteva, demokracija na lokalni in regionalni ravni pa je pomemben prvi pogoj za dobro vladanje in stabilno demokracijo na državni ravni. Vloga regij in občin v graditvi modernih držav in razvijanju sodelovanja v Evropi je zbudila v zadnjih letih naraščajočo pozornost. Mnoge evropske države imajo tradicijo lokalne in regionalne samouprave, nekatere države v srednji in vzhodni Evropi pa so imele v 20. stoletju manj priložnosti za razvijanje lokalne in regionalne demokracije. V posameznih državah je bila npr. regionalna uprava za dolgo časa sredstvo politične ali vojaške elite za nadzor poddržavnih ravni družbe.

Za sedanje obdobje so značilne močne težnje k demokraciji in tržni ekonomiji. Prizadevanja, da navadni ljudje dobe vse večji vpliv na pogoje njihovega življenja in razmerja z družbo, sovpadajo s širše razširjenim znanjem in splošnimi informacijami kot kdajkoli prej. Evropa se danes sooča z zgodovinskimi izzivi, predvsem na področju varstva, širjenja in razvoja vseh vrst demokracije. Brez splošnega sprejemanja in razumevanja demokratičnih vrednot ni pespektive za Evropo, ki bi temeljila na miru, splošni humanosti in razvidni identiteti njenih članic. Miroljubna koeksistenca v Evropi pa zahteva več kot meddržavno sodelovanje. Zahteva tudi aktivno udeležbo lokalnih in regionalnih skupnosti in njihovih oblasti. Te oblasti so najbližje državljanom in so ravni, kjer ti najlažje uresničujejo svoje demokratične pravice.

V Evropi so aktualna vprašanja optimalne delitve pristojnosti, dostopa do finančnih sredstev in oblik vzajemnega sodelovanja državnih, regionalnih in lokalnih ravni oblasti. Načelo subsidiarnosti je uporabno orodje za izbiro ustrezne ravni decentralizacije.

21.1 SE in regionalizem

SE se intenzivno ukvarja z regionalno samoupravo. Čeprav je bila leta 1985 sprejeta MELLIS, ki je temeljni pravni instrument za to področje v Evropi, ni natančneje določila posebnosti regionalne samouprave. Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije, ki sta značilnost moderne dobe, pa je narekovalo pripravo posebnega pravnega instrumenta tudi za to področje. SE (predvsem CLRAE in CDLR) že vrsto let pripravlja Evropsko listino o regionalni samoupravi (ELRS). V zadnjih letih (ministrski konferenci v Helsinkih in Budimpešti) pa so se članice SE razdelile na tiste, ki zagovarjajo sprejem listine in tiste, ki zagovarjajo sprejem priporočila SE o regionalni samoupravi. Oboji pa zagovarjajo stališče, da naj bi bil tak dokument načelen in dovolj prožen za uresničevanje regionalizacije v skladu z razmerami v posamezni državi članici SE.

O osnutku ELRS sta pozitivno mnenje večkrat izrekla tudi Parlamentarna skupščina SE in Odbor regij pri EU. Zavzemajo se za sprejem konvencije, pri tem pa poudarjajo, da mora biti ta dokument fleksibilen oz. takšen, da bo spoštoval različnost razmer v državah članicah SE, ki ne trpijo uvajanja enega modela regionalizacije, ter dejstvo, da regionalne strukture niso primerne za vse države. Konvencija ne želi zavezovati evropske države, da ustanovijo regionalne ravni oblasti. Vsaka država je avtonomna pri odločanju o svoji oblastni strukturi. Na to ves čas opozarjajo tako pristaši listine kot njeni nasprotniki. Zbornica regij CLRAE je sprejela resolucijo, ki podpira pravni dokument o regionalni samoupravi v obliki konvencije. Njen sprejem naj bi okrepil regionalno demokracijo.

V Evropi so uveljavljeni različni modeli regionalizacij, države pa se same odločajo, kateri jim ustreza ali ne. Nekatere države regij sploh ne potrebujejo.

Konferenca evropskih ministrov, odgovornih za lokalno in regionalno samoupravo, ki je bila 27. in 28. junija 2002 v Helsinkih, je sprejela Izjavo o regionalni samoupravi. V njej je med drugim zapisano, da je regionalna samouprava, kjer obstaja, del demokratičnega upravljanja v interesu prebivalstva in v skladu z načelom subsidiarnosti. Izjava poudarja naraščajočo decentralizacijo in devolucijo v Evropi v zadnjih desetletjih. Ta proces krepi demokracijo v državah z dolgo demokratično tradicijo in v novejših demokracijah. *Ekonomska rast, soobstoje razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane.* V mnogih državah se decentralizacija in devolucija odvijata v obliki naraščajoče regionalne samouprave, v nekaterih državah pa regionalne strukture nimajo. Konferenca je podprla splošna načela regionalne samouprave, ki izvirajo iz izkušenj držav članic. Pravni dokument o regionalni samoupravi, ki naj bi ga sprejel Odbor ministrov SE, pa naj spoštuje suverenost, identiteto in svobodo držav, da določijo svojo notranjo organizacijo in široko lestvico demokratičnih oblik regionalne samouprave. Stvar vsake države in njenih ljudi je, da se odločijo, kakšno obliko podržavne oblasti želijo imeti. Konferenca je ugotovila, da je vprašanje narave tega pravnega dokumenta - konvencija ali priporočilo – predmet različnih pogledov. SE je svetovala nadaljevanje dela na področju lokalne in regionalne demokracije in dialoga na evropski ravni med vladami ter lokalnimi in regionalnimi predstavniki, ki so v CLRAE.

Podobno stališče je sprejela tudi ministrska konferenca, ki je bila februarja 2005 v Budimpešti. K isti tem se bo vrnila tudi napovedana ministrska konferenca, ki bo jeseni 2007 v Valenciji (Španija). Vse to kaže na to, da je izmenjevanje evropskih izkušenj na področju regionalne samouprave bistveno manj uspešno kot takrat ko gre za lokalno (občinsko) samoupravo.⁴¹⁹

- **razlogi za regionalizacijo**

Razlogi za regionalizacijo, ki jih navaja SE,⁴²⁰ so:

- regija ne postavlja pod vprašanje teritorialne enotnosti države, marveč omogoča bolj razčlenjeno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom;
- regionalizacija je sredstvo za preprečevanje konfliktov, saj centralizacija omogoča rast separatističnih gibanj;
- regija je decentralizirana enota, sposobna sprejeti izzive 21. stoletja; tradicionalne strukture lokalne samouprave so postale premajhne za nekatere zadeve;
- brez resnične regionalne ravni lokalna raven ne more biti pravi pogajalec s centralno oblastjo;
- regija je postala bistveni faktor gospodarskega napredka in razvoja – s proizvajanjem bogastva in zaposlovanja na okoljsko ustrezen način;
- čezmejno sodelovanje, kot ga zagovarja konvencija SE iz leta 1980, potrebuje regije z avtonomnimi pooblastili na obeh straneh meje, da bi se dosegli polni učinki;
- regionalizacija je vedno dokaz samozaupanja v delu držav; njena zavrnitev pa je nasprotni dokaz.

⁴¹⁹ Prim. dr. Ciril Ribičič, Čas je za decentralizacijo, Dnevnik, Zelena pika, sobota, 1. julija 2006, str. 36, 37.

⁴²⁰ The current state and prospect for regionalisation in Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Sixth Session, Strasbourg, 20 May 1999, str. 3 do 5.

Med možnimi ugovori zoper regionalizacijo⁴²¹ pa so lahko:

- dražje je imeti drugo raven lokalne samouprave ob lokalnih oblasteh: v tem oziru mora biti poudarjeno, da *regija ne sme pomeniti oblikovanja dodatne birokratske agencije*, temveč so njene pristne funkcije dodatne storitve (kot pomoč lokalnim oblastem) za državljane;
- regije niso nujne, kjer sta ozemlje in prebivalstvo države majhna. Ta argument je uporaben le za zelo majhne države, ki jih dodatno označuje kulturna enotnost in ozemeljska nepretrganost - npr. Andora, San Marino, Malta;
- regije lahko ogrozijo nacionalno enotnost. To je lahko problem, na splošno pa so secesionistične in osamosvojitvene ambicije jasno prisotne le v majhnem številu primerov. Nasprotno lahko rečemo, da izredna centralizacija (skupaj s homogenizacijo, ki je naperjena zoper določene dele prebivalstva) vodi k spodbujanju razvoja ekstremnih zahtev, porojenih iz frustracije;
- regije lahko posegajo v avtonomijo lokalnih oblasti. V resnici je lokalna avtonomija vedno ogrožena od predstavnikov države v njenih delih (guverner, prefekt). Tudi regija lahko deluje na ta način, zlasti tam, kjer so številne pristojnosti osredotočene na tej ravni, kot npr. v zveznih državah in določenih regijah s specialnim statusom. Osnutek ELRS v zvezi s tem poudarja, da mora regija spoštovati in varovati lokalno avtonomijo in da mora načelo subsidiarnosti inspirirati razmerja med regijami in lokalnimi oblastmi.

V Evropi obstaja težnja k regionalizaciji, ki se pojavlja v različnih oblikah. V evropskih državah so se uveljavili različni modeli regionalne samouprave.

⁴²¹ Prav tam, str. 5.

Tabela: Nacionalni modeli regionalne samouprave in njihova razvrstitev v šest modelov

Država	Regionalne enote	Regionalni modeli	Komentar
Belgija	3 regije	Zvezna država; model 1	
Bolgarija	28 regij	Enotna država; regija je decentralizirana državna struktura	Regija ni samoupravna
Češka Republika	14 regij	Enotna država; model 3	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Danska	14 okrožij (zdaj 5 regij) Greater Copenhagen	Enotna država; model 5	Ni hierarhičnega razmerja do občin; 1 metropolitanska regija
Estonija	15 regij	Enotna država; regija je decentralizirana državna struktura	Regija ni samoupravna
Finska	19 regij	Enotna država; model 6	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Francija	26 regij (vključno 4 DOM)	Enotna država; model 5	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Nemčija	16 dežel	Zvezna država; model 1	
Madžarska	Okrožja	Enotna država; model 3	
Italija	20 regij, vključno 5 s specialnim statusom	Država z zelo široko regionalno avtonomijo; model 1 (regije s specialnim statusom) in 3 (ostale regije)	
Latvija	26 regij	Enotna država; model 6	
Malta	3 regije	Enotna država; regija je struktura za koordinacijo občin	Regija ni samoupravna
Poljska	16 regij	Enotna država; model 4	Ni hierarhičnega razmerja do okrožij (powiatov) in občin
Ruska Federacija	89 konstitutivnih enot z različnimi statusi	Zvezna država; model 1	
Španija	17 Avtonomnih Skupnosti z diferenciranimi statusi (asimetrična regionalizacija)	Država s široko regionalno avtonomijo; model 2	
Švedska	20 okrožij	Enotna država; model 5 (counties)	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Švica	26 kantonov	Zvezna država; model 1	
Turčija	81 provinc	Enotna država; model 5	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Združeno kraljestvo	3 "dežele" in "provinca", z diferenciranimi statusi Greater London	Enotna država z elementi široke regionalne avtonomije; model 2 (Škotska in Severna Irska), 4 (Wales) and 5 (Greater London)	Ni regionalne devolucije za za Anglijo. Na Škotskem, pooblastilza sprejemanje porimarne zakonodaje + avtonomni civilni in kazenski sodni sistem. Na Severnem Irskem, pooblastilo za sprejemanje primarne zakonodaje. V Walesu, pooblastilo za prejemanje podrejene zakonodaje. 1 metropolitanska regija

Devolucija oblasti na regionalne oblasti krepi lokalno samoupravo, ogroža pa jo, tudi prisotna, težnja k centralizaciji. Iz najnovjših dogajanj v Evropi lahko ugotovimo, da gre razvoj v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh.

Vse države (brez izjeme) so v istem položaju glede regionalizacije. SE je razvrstil države na: zvezne ali federalno orientirane države (tudi Italija in Španija); nove države članice SE, v katerih poteka proces tranzicije; severna Evropa in Britansko otočje; enotne južne države z vplivom francoskega modela. Regije z zakonodajnimi pooblastili so značilnost prve skupine držav, v drugih treh skupinah pa se najdejo le kot izjema, običajno v obliki nekaj regij s posebnim statusom. Slednjim se zdaj lahko dodajo Škotska, Wales in Severna Irska z vidika regionalizacije Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske.

V večini držav članic EU obstaja več kot ena raven oblasti pod centralno oblastjo in obsega širše ali ožje geografsko območje. Regionalna oblast (regija) je vmesna raven oblasti med centralno oblastjo (državo) in manjšimi lokalnimi oblastmi (občinami). Regionalne skupnosti opravljajo pristojnosti neodvisno od centralne oblasti in obsegajo različno število lokalnih skupnosti.

Eden od sodobnih faktorjev, ki gredo v prid regionalizaciji, je namen nekaterih držav, da se pridružijo EU (strukturni skladi). Prav tako je prisotna splošna zavest o neučinkovitosti in pogubnih učinkih centralističnih sistemov. Tudi v enotnih državah, kjer poudarjajo enotnost in nedeljivost nacionalnega ozemlja, zaradi česar ni mogoče ustvarjati regij, takšno stališče ni logično, ko na drugi strani dovoljujejo lokalno politično raven v skladu z MELLs.

Ustave držav srednje in vzhodne Evrope,⁴²² za katere se splošno ugotavlja, da so pod vplivom nemškega ustavnega modela, jamčijo lokalno samoupravo v svojih državah. Večina ob občinah (in mestih) kot enotah lokalne samouprave predvideva tudi pokrajine (regije) kot obvezne enote druge stopnje lokalne samouprave. Večina držav članic SE in EU ima razvit notranji regionalizem.

- **priporočila CLRAE glede lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji:**⁴²³

V okviru monitoringa CLRAE glede uresničevanja MELLs v Sloveniji so bila na podlagi poročila mednarodnih strokovnjakov sprejeta Priporočila SE slovenskim oblastem, kaj storiti za napredek lokalne in regionalne demokracije. Med drugim:

- CLRAE pozdravlja dejstvo, da je RS ratificirala MELLs v celoti;
- CLRAE pozdravlja regionalizacijo Slovenije, pri čemer naj RS regijam zagotovi zadostna sredstva in se pri tem navdihuje pri osnutku ELRS;
- jasno je treba opredeliti neposredne volitve članov regionalnih svetov;
- jasno je treba določiti poblastila regij, spoštovati načelo subsidiarnosti in z občin prenašati na regije poblastila, ki so povezana z velikostjo občin;
- na regije naj se prenesejo številna poblastila države uprave, z ustreznimi finančnimi (lastnimi in prenesenimi) sredstvi;
- CLRAE pozdravlja minimum 100.000 prebivalcev za ustanovitev regije;

⁴²² Prim. The Rebirth of Democracy, 12 Constitutions of Central and Eastern Europe, Council of Europe Press, Strasbourg 1995.

⁴²³ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Priporočila glede položaja lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, Strasbourg, May 2001.

- CLRAE z zadovoljstvom ugotavlja povečanje čezmejnega sodelovanja med slovenskimi, avstrijskimi, hrvaškimi, madžarskimi in italijanskimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi; ratifikacija Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in njenih protokolov je bistvena z vidika prihodnjega ustanavljanja Evroregij;
- CLRAE pozdravlja dejstvo, da je RS marca 1998 ratificirala Okvirno konvencijo SE za zaščito nacionalnih manjšin in oktobra 2000 Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih.

21.2 EU in lokalna samouprava

Evropska unija je enkratna izkušnja v človeški zgodovini, ekonomska in politična integracija različnih narodov, ki so si prej nasprotovali.⁴²⁴ Nikoli v zgodovini niso različni narodi sodelovali tako tesno eden z drugim, uporabljali toliko skupnih politik in v tako kratkem času harmonizirali načine življenja in gospodarske situacije, ki so se tako razlikovale na začetku.

Države članice povezujejo skupni predpisi in skupne politike, ki vodijo njihove gospodarske aktivnosti in vplivajo na vsakodnevno življenje in delo njihovih državljanov. Temeljni aspekt v tem integracijskem procesu je graditev in menedžment skupnih politik. Skupna politika v multinacionalni integraciji je kodeks vodenja ali smer aktivnosti, ki je predlagana ali sprejeta v skupnih institucijah, ki jih vzpostavlja skupina držav. Skupne politike se razvijajo, ko države, ki so pogodbene partnerice, menijo, da so njihovi individualni interesi bolje zagotovljeni s temi politikami kot z njihovimi nacionalnimi politikami. Skupne politike EU so tiste, ki vsebujejo esencialne elemente nacionalnih politik (kmetijstvo, ribištvo, zunanja trgovina). Skupne horizontalne politike, kot so socialna politika, konkurenca in varstvo okolja, se nanašajo na celotne pogoje gospodarstev in družb držav članic. Skupne sektorske politike pa se nanašajo na določene sektorje gospodarstev držav članic, tj. industrijo, energijo, transport in kmetijstvo. Skupne zunanje politike pa so usmerjene na razmerja držav članic do tretjih držav. Neločljivo povezana s konceptom skupne politike je njena zavezujoča narava za države članice in njihove državljane.

Pomen lokalnih in regionalnih skupnosti pri graditvi Evrope je bil v EU bolj upoštevan šele v zadnjem desetletju 20. stoletja. Primera za to sta vključitev načela subsidiarnosti v Sporazum o EU in ustanovitev Odbora regij. Bistvena ideja načela subsidiarnosti je, naj bodo odločitve sprejemane na ravni, ki je čim bližje državljanom. Pogosto je ta raven lokalna oziroma občinska. Isto načelo je videti v prizadevanjih EU, da se razvija v smeri "Evrope državljanov". Prav tako vsebuje idejo, da bi približali institucije EU in državljane in spodbujali aktivnejšo udeležbo državljanov pri opravljanju zadev EU. Zato je zelo pomembno, da so državljani dobro obveščeni o zadevah, s katerimi se ukvarja EU. Odbor regij je konkretna izvedba načela subsidiarnosti. Odbor je pot, po kateri lahko lokalne in regionalne oblasti vplivajo na odločanje v EU. Tako pomen regij in občin v delovanju EU nedvomno narašča.

MELLS je anticipirala določila Maastrichtskega sporazuma, katerega preambula se zavzema za tesno zvezo med ljudmi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo kolikor je mogoče blizu državljanom.

⁴²⁴ Nicholas Moussis, *Access to European Union, law, economics, policies*, 11th revised edition, European Study Service, 2002. Uradni teksti zakonov EU so objavljeni v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Official Journal of the European Communities (OJ)) ali v publikacijah Komisije kot je mesečni Bilten EU (Bulletin of the European Union in letno Splošno poročilo o aktivnostih EU (General Report on the Activities of the European Union)).

EU meni, da spoštovanje lokalne samouprave, bistveno jedro pristojnosti lokalni oblasti, konstituira pristno uporabo načela subsidiarnosti in da so lokalne oblasti raven politične participacije, ki je najbližja državljanom.⁴²⁵

Obstaja temeljna razlika v pristopu SE in EU. Slednja mora najti ravnotežje med političnimi cilji zveze in pooblastili držav (in v nekaterih vidikih njihovih konstitutivnih delov kot so npr. nemške Länder), medtem ko ima SE prioriteto nalogo širiti ideje lokalne in regionalne samouprave kolikor je mogoče, brez kakršnekoli kolizije,, v notranji organizaciji njegovih članic.

Uresničevanje načel subsidiarnosti in decentralizacije zagotavlja enakomernejši razvoj vse skupnosti. Načelo subsidiarnosti se je zoperstavilo načelu koncentracije zadev na nacionalni (državni) in nadnacionalni ravni in terja, da nižje lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. Take zadeve jim je treba prepustiti v njihovo pristojnost. *Formula delitve pristojnosti daje najnižji ravni vse, kar ne more biti boljše in učinkovitejše uresničevano na ravni, ki je neposredno nad njo.* Prednost mora biti dana občinski ravni, ki mora biti zavarovana tudi pred kakršno koli poddržavno (regionalno) centralizacijo.

EU je enkratna tudi zaradi svojih institucij, ki nimajo primerjave v drugih mednarodnih organizacijah. Skupne politike, ki so se razvile v multidržavni integraciji, bolje dosegajo cilje držav članic kot njihove nacionalne politike. Skupne politike obstajajo, ker države članice spoštujejo njihove prednosti. Slaba stran pa je določena izguba državne suverenosti. Gre za deljeno suverenost, ki bolje služi kot različni državni interesi. Države članice pa kontinuirano vplivajo na razvoj skupne politike od začetka preko skupnih institucij, v katerih sodelujejo. Gre pa tudi za načelo subsidiarnosti, ki pomeni, da EU ne more opravljati ali urejati zadev, ki so lahko urejane na državnih ali regionalnih ravneh. To načelo vsebuje večravnsko upravljanje in je značilno za vsako federalno zgradbo. Biti mora uresničevano v duhu sodelovanja različnih ravni oblasti. EU mora v skladu s Pogodbami⁴²⁶ delovati znotraj omejitev pooblastil, ki jih ji dajejo Pogodbe. Na področjih, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost, mora EU delovati v skladu z načelom subsidiarnosti samo če in dokler cilji predlagane aktivnosti ne morejo biti učinkoviteje doseženi v državi članici sami. Nobena aktivnost EU ne more iti preko tistega, kar je nujno, da bi se dosegli cilji Pogodb.

Načeloma so nacionalne vlade in uprave ter parlamenti tisti, ki imajo ključno vlogo nasproti EU in aktivno sodelujejo v zakonodajnem delu, procesu odločanja in dejavnostih Komisije in ostalih institucij EU. Toda naraščajoči obseg prava EU ter dejavnosti in ukrepi, ki so sprejeti na evropski ravni, pravitako prizadevajo tudi lokalne in regionalne ravni oblasti. Zato morajo biti tudi te ravni oblasti vključene v kroženje informacij med EU in državnimi oblastmi ter v pripravljalni proces različnih integracijskih političnih odločitev.⁴²⁷

⁴²⁵ Draft report (No. PE 204-739) of 20 April 1993 on local authorities in the political and institutional construction of European Union: the principle of subsidiarity and the Committee of the Regions.

⁴²⁶ Prva Evropska pogodba se nanaša na ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo in je bila podpisana v Parizu 18. aprila 1951. Pogodba, ki je ustanovila Evropsko skupnost za jedrsko energijo, je bila podpisana v Rimu 25. marca 1957. Hkrati je bila podpisana pogodba, ki je ustanovila Evropsko gospodarsko skupnost. Pogodba o EU je bila podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992. 17. junija 1997 so voditelji držav in vlad petnajsterice v Amsterdamu revidirali Pogodbo o EU. Evropski svet pa je decembra 2000 sprejel v Nici novo pogodbo.

⁴²⁷ The Enlargement of the European Union, New Challenges for the Local Level, Reports on the Experiences made by the Associations of local and Regional Authorities in Austria, Finland and Sweden, Vienna, February 1999, str. 13.

Razvoj EU kaže, da se ta organizacija približuje k sprejemanju vrednot, ki spoštujejo subsidiarnost in transparentnost v pomembnih procesih odločanja in k izhodišču, da mora biti tržno gospodarstvo spremljano z zadostnimi socialno varstvenimi ukrepi. Članstvo v EU pa tudi pomeni, da bodo lokalne in regionalne oblasti delovale v mnogo kompleksnejši realnosti kot prej.

Evropska integracija že ima in bo imela še močnejši vpliv na avtonomijo lokalnih in regionalnih skupnosti, kar je odvisno od njihovih pristojnosti v posamezni državi. Normativno urejanje EU se stalno širi, s tem se širi tudi delovno področje lokalnih in regionalnih oblasti, kar zahteva njihovo dodatno financiranje. Glede samega prava EU (zlasti na področju varstva okolja) pa obstaja tudi potreba, da se pregleda in poenostavi nekatere obstoječe prepise in razširi lestvica instrumentov preko iniciativ EU za prostovoljne sporazume ter fiskalne in gospodarske instrumente. Gre tudi za potrebo po bolj jasni zakonodaji EU, ki bo omogočala jasne obveznosti njenih naslovljencev.

EU si za utrjevanje miru in gospodarske blaginje prizadeva tudi za povezovanje in sodelovanje regij.⁴²⁸ Gre za pomoč območjem ob zunanjih in notranjih mejah EU pri premagovanju razvojnih težav, povezanih z njihovo odmaknjenostjo od domačih središč gospodarske dejavnosti, spodbujanje razvoja mrež za čezmejno sodelovanje, pomoč območjem ob zunanjih mejah EU, da se prilagodijo vlogi obmejnih območij skupnega trga in za sodelovanje z državami, ki mejijo na EU. Za poglobljeno čezmejno sodelovanje je potreben ustrezen večji manevrski prostor lokalnih skupnosti na obeh straneh meje.

Poseben je položaj, v katerem so lokalne skupnosti v neregionaliziranih državah. Obstajata dve vrsti takih držav: prvič, unitarna država, v kateri se že tradicionalno zvrstijo tri stopnje oblasti (občina, vmesna oblast in centralna oblast); in drugič, zvezna država, ki je, kot je znano, sestavljena država, v kateri združene enote zavzemajo osrednje mesto in igrajo odločujočo vlogo. Primer lokalnih skupnosti v zvezni državi je nedvomno zanimiv, zakaj soobstoj zvezne oblasti in enot, povezanih v tako vrsto sestavljene države, daje dobre možnosti za primerjavo in presojo spremembe, ki jo za lokalne skupnosti pomeni uvedba neke stopnje vplivne regionalne oblasti; uvedba take regionalne oblasti ima nedvomno posledice na položaj lokalnih skupnosti. Te posledice so močnejše kot tiste, ki jih prinaša prva oblika regionalizacije.

- **pogodba o Ustavi za Evropo**

Pogodba o Ustavi za Evropo⁴²⁹ v I. delu (člen 5) pove, da »Unija spoštuje nacionalno identiteto svojih držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi strukturami, političnimi in ustavnimi, vključno z regionalno in lokalno samoupravo.« V poglavju, ki govori o pristojnostih Unije, pa Pogodba izrecno omenja načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.⁴³⁰ »Po načelu omejenega posamičnega pooblastila deluje Unija v okviru pristojnosti, ki so jih ji z Ustavo dodelile države članice za uresničevanje ciljev, zapisanih v njej.

⁴²⁸ Program Interreg in program Phare za čezmejno sodelovanje odlično ponazarjata bistvo EU. Pripravili so ju, da bi spodbudili sodelovanje sosednjih obmejnih regij, ki so stoletja živele pod težo nacionalnih nasprotij. Regionalno sodelovanje, Evropski dialog, Revija za evropsko integracijo, slovenska izdaja, januar - februar 1997/1, str. 2–6.

⁴²⁹ Pogodba o Ustavi za Evropo, Luksemburg, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. Pogodba še ne velja, ker še ni bila ratificirana v vseh 25 državah članicah EU, vendar pa vsebina, o kateri razpravljamo, ni bila predmet zavračanja.

⁴³⁰ K Ustavi je priložen Protokol o uporabi teh dveh načel.

Vse pristojnosti, ki niso z Ustavo dodeljene Uniji, obdržijo države članice. Po načelu subsidiarnosti deluje Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev nameranih ukrepov na centralni ravni niti na regionalni in lokalni ravni, temveč jih lahko zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije. Institucije Unije uporabljajo načelo subsidiarnosti, kot je opredeljeno v Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, priloženem k Ustavi. Nacionalni parlamenti zagotovijo upoštevanje teh načel, skladno s postopki, določenimi v Protokolu. V skladu z načelom sorazmernosti vsebina in oblika ukrepov Unije ne smeta prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev Ustave. Institucije Unije uporabljajo načelo sorazmernosti v skladu s Protokolom (člen 9).

Evropski parlament skupaj s Svetom ministrov sprejema zakonodajo in opravlja proračunsko funkcijo, kakor tudi funkcijo političnega nadzora in posvetovanja, kot je določeno v Ustavi (19. člen). Pri opravljanju svoje zakonodajne funkcije Svet ministrov obravnava in skupaj z Evropskim parlamentom sprejema evropske zakone in evropske okvirne zakone v skladu z določbami Ustave (23. člen). Razen če ni z Ustavo določeno drugače, se lahko akti Unije sprejemajo samo na podlagi predloga Komisije. Komisija je kot kolegij odgovorna Evropskemu parlamentu (člen 25). Sodišče (evropsko sodišče, Visoko sodišče in specializirana sodišča) zagotavlja spoštovanje prava pri razlagi in uporabi Ustave. Sodišče je pristojno za odločanje o tožbah, ki jih vloži država članica, institucija ali fizična ali pravna oseba v skladu z določbami III. dela (28. člen).

Unija pri izvajanju svojih pristojnosti, dodeljenih z ustavo, uporablja kot pravne instrumente, v skladu z določbami III. dela, *evropske zakone, evropske okvirne zakone, evropske uredbe, evropske odločbe, priporočila in mnenja*. Evropski zakon je zakonodajni akt, ki se splošno uporablja. V celoti je zavezujoč in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Evropski okvirni zakon pa je zakonodajni akt, ki je za vsako državo članico, na katero je naslovljen, zavezujoč glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom povsem svobodno izbiro glede oblike in sredstev za doseganje tega cilja (člen 32). Države članice sprejmejo vse ukrepe nacionalnega prava, ki so potrebni za izvajanje pravo zavezujočih aktov Unije (36. člen). Evropski zakoni in okvirni zakoni se objavijo v Uradnem listu EU in začnejo veljati z dnem, ki je v njih naveden; če datum ni naveden, pa dvajsetega dne po objavi (38. člen).

Vsaka državljanica ali državljan ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije. Odločitve se sprejemajo na kar najbolj odprt način in v čim tesnejši povezavi z državljani (45. člen). Institucije Unije dajejo državljanom in državljanom ter predstavniškimi združenjem na ustrezen način možnost sporočati in javno izmenjevati mnenja o vseh področjih delovanja Unije. Najmanj milijon državljanov in državljanov iz večjega števila držav članic lahko pozove Komisijo, da predloži ustrezen predlog o zadevah, za katere državljani sodijo, da bi bilo za namene izvajanja Ustave treba sprejeti pravni akt Unije (46. člen).

Ob spoštovanju različnosti kultur in tradicij evropskih narodov ter nacionalnih identitet držav članic in organizacije njihovih javnih organov na državni, regionalni in lokalni ravni prispeva Unija k ohranjanju in razvijanju skupnih vrednot. Posameznika postavlja v središče svojih dejavnosti z vzpostavitvijo državljanstva Unije in oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice (preambula Listine o temeljnih pravicah EU).⁴³¹

⁴³¹ Pogodba o Ustavi za Evropo, str. 53. "Ta listina ob upoštevanju pristojnosti in nalog Unije ter načela subsidiarnosti potrjuje pravice, kakršne izhajajo iz ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti, skupnih državam članicam, Evropske

Vsak državljan Unije ima pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na občinskih volitvah (člen II-40).⁴³²

Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti zahteva, da vsaka institucija EU stalno zagotavlja upoštevanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti, določenih v členu I-9. Komisija pred predlaganjem zakonodajnih aktov opravi obsežna posvetovanja. Pri tem se po potrebi upoštevajo regionalne in lokalne razsežnosti predvidenih ukrepov. Komisija pošlje svoje zakonodajne predloge in spremenjene predloge hkrati nacionalnim parlamentom držav članic in zakonodajalcu Unije. Komisija utemelji svoj predlog glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernost. Vsak zakonodajni predlog mora vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno njegove skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Ta izjava mora vsebovati podatke o predvidenih finančnih učinkih predloga, v primeru okvirnega zakona pa tudi o posledicah za predpise, ki jih morajo sprejeti države članice, vključno z regionalno zakonodajo, kjer je to potrebno. Razloge za mnenje, da se lahko cilj Unije lažje uresniči na ravni Unije, je treba utemeljiti s kvalitativnimi in, če je možno, kvantitativnimi kazalci. Komisija pri tem upošteva potrebo, da bi bila finančna in upravna bremena, ki naj bi jih nosili Unija, nacionalne vlade, regionalni in lokalni organi, gospodarski subjekti in državljani čim manjša in sorazmerna s ciljem, ki ga je treba doseči.

Vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta države članice lahko v šestih tednih od datuma, ko je Komisija podala zakonodajni predlog, predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta ministrov in Komisije predstavi svoje obrazloženo mnenje, zakaj sodi, da zadevni predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti. Kadar je to potrebno, se vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta posvetuje z regionalnimi parlamenti, ki imajo zakonodajna pooblastila (tč. 5). Evropski parlament, Svet ministrov in Komisija upoštevajo obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov držav članic ali doma nacionalnega parlamenta. Če obrazložena mnenja o neskladnosti predloga Komisije z načelom subsidiarnosti predstavljajo najmanj tretjino vseh glasov, dodeljenih nacionalnim parlamentom držav članic in njihovim domovom, Komisija svoj predlog preveri. Po tem preverjanju se lahko Komisija odloči, da bo svoj predlog ohranila, spremenila ali umaknila. Svojo odločitev mora utemeljiti (tč. 6).

Sodišče je pristojno za obravnavanje tožb zaradi kršitve načela subsidiarnosti. Tožbe lahko vloži tudi Odbor regij v zvezi z zakonodajnimi akti, za katerih sprejetje je v Ustavi predvideno, da se je treba posvetovati z Odborom (tč. 7).

Komisija pošlje vsako leto Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu, Svetu ministrov in nacionalnim parlamentom držav članic poročilo o uporabi člena I-9 Ustave. To letno poročilo se posreduje tudi Odboru regij in Ekonomsko-socialnemu svetu (tč. 8).

Pogodba lokalne in regionalne oblasti neposredno in posredno omenja tudi na drugih mestih. Unija ima izključne (člen 12) in deljene pristojnosti z državami članicami, *npr. na področjih okolja, varstva potrošnikov, socialne politike in javnega zdravja* (člen 13). Na teh in drugih področjih pa gre tudi za deljene pristojnosti med državo in njenimi poddržavnimi ravnmi oblasti – občinami in širšimi lokalnimi skupnostmi.

konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.”

⁴³² Prim še Direktivo Evropske unije št. 94/80/EC z dne 19. decembra 1994.

Da bi Unija državljanom Unije, gospodarskim subjektom ter regionalnim in lokalnim skupnostim omogočila v celoti izkoristiti ugodnosti vzpostavitve območja brez notranjih meja, prispeva k vzpostavitvi in razvoju vseevropskih omrežij na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture (člen III-144).⁴³³

Tudi na področjih, na katerih Unija lahko sprejme usklajevalne, dopolnilne ali podporne ukrepe – *javno zdravje, kultura, izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladina in šport, civilna zaščita in upravno delovanje* – gre za zastopanje interesov lokalnih in regionalnih skupnosti preko Odbora regij. Tako npr. Unija prispeva k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino. Za uresničevanje ciljev (npr. izboljševanje poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov) evropski zakoni ali okvirni zakoni določijo spodbujevalne ukrepe, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic. Sprejmejo se po posvetovanju z Odborom regij (člen III-181).

- **strukturni skladi EU**

Da bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih *regij* in zaostalosti regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi, tudi na podeželju (člen III-116). Države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosežajo tudi te cilje. Unija podpira uresničevanje teh ciljev tudi z delovanjem v okviru strukturnih skladov.⁴³⁴ Komisija vsaka tri leta predloži Evropskemu parlamentu, Svetu ministrov, Odboru regij in Ekonomsko-socialnemu odboru poročilo o napredku, doseženem pri uresničevanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, in o tem, kako so k temu pripomogla predvidena sredstva. Po potrebi se temu poročilu priložijo ustrezni predlogi. Evropski zakoni ali okvirni zakoni lahko določijo vse posebne ukrepe zunaj skladov, ne da bi posegali v ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Unije. Sprejmejo se po posvetovanju z Odborom regij in Ekonomsko-socialnim svetom (člen III-117).

Evropski sklad za regionalni razvoj je namenjen pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Unije, tako da sodeluje pri razvoju in strukturnem prilagajanju razvojno zaostalih regij in pri preobrazbi nazadujočih industrijskih regij (člen III-118). Izvedbeni sklepi, ki se nanašajo na Evropski sklad za regionalni razvoj, se uzakonijo z evropskimi zakoni. Takšni zakoni se sprejmejo po posvetovanju z Odborom regij in Ekonomsko-socialnim odborom (člen III-120).

Kohezijski sklad, ustanovljen z evropskim zakonom, zagotavlja finančne prispevke za projekte na področju okolja in vseevropskih omrežij v okviru prometne infrastrukture (člen III-119).

Evropski socialni sklad je ustanovljen za izboljšanje zaposlitvene možnosti delavcev na notranjem trgu, dvig življenjske ravni, lažje zaposlovanje delavcev ter povečano njihovo geografsko in poklicno mobilnost v Uniji, njihovo prilagajanje spremembam v industriji in proizvodnih sistemih, zlasti s poklicnim usposabljanjem in preusposabljanjem (člen III-113).

⁴³³ Vseevropska omrežja, člani III-144 do III-145.

⁴³⁴ Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Usmerjevalni oddelek; Evropski socialni sklad; Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropska investicijska banka in drugi obstoječi finančni instrumenti.

Z evropskimi zakoni se uzakonijo izvedbeni sklepi, ki se nanašajo na ta sklad. Sprejmejo se po posvetovanju z Odborom regij in Ekonomsko-socialnim odborom (člen III-115).

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Usmerjevalni oddelek: z evropskimi zakoni se uzakonijo izvedbeni sklepi, ki se nanašajo na Evropski socialni sklad in ta sklad.

- **Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor – svetovalna organa Unije**

Evropskemu parlamentu, Svetu ministrov in Komisiji pomagata Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor, ki opravljata svetovalno funkcijo. Ekonomsko socialni odbor sestavljajo predstavniki organizacij delodajalcev, delojemalcev in drugi predstavniki civilne družbe, predvsem na socio-ekonomskem, civilnem, poklicnem in kulturnem področju. Odbor regij je sestavljen iz predstavnikov regionalnih in lokalnih organov, ki imajo bodisi volilni mandat regionalne ali lokalne oblasti ali pa so politično odgovorni izvoljeni skupščini (31. člen).

Število članov Odbora regij ne sme preseči 350. Svet ministrov soglasno sprejme evropski sklep, s katerimi se določi sestavo odbora. Člani odbora in enako število nadomestnih členov so imenovani za dobo petih let. Lahko so ponovno imenovani. Noben član odbora ne sme biti hkrati tudi član Evropskega parlamenta (člen III-292). Odbor sprejme svoj poslovnik. Odbor skliče njegov predsednik na zahtevo Evropskega parlamenta, Sveta ministrov ali Komisije. Sestane se lahko tudi na lastno pobudo (člen III-293).

Evropski parlament, Svet ministrov ali Komisija se posvetujejo z Odborom regij v primerih, predvidenih z Ustavo, in v vseh drugih primerih, za katere ena od teh institucij meni, da je to primerno, zlasti tistih, ki zadevajo čezmejno sodelovanje. Mnenje odbora se skupaj s poročilom o posvetovanjih pošlje Svetu ministrov in Komisiji. Rok za predložitev mnenja ne sme biti krajši od enega meseca od datuma, ko predsednik odbora prejme ustrezno uradno obvestilo. Kadar je zaprosen za mnenje Ekonomsko-socialni odbor, Evropski parlament, Svet ministrov ali Komisija o tem obvestijo Odbor regij (člen III-294).

- **sprejem Pogodbe o Ustavi za Evropo**

Z dnem začetka veljavnosti Pogodbe o Ustavi bodo razveljavljene Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, Pogodba o EU ter akti in pogodbe, ki so jih nadomestili ali spremenili in so naštetih v protokolu, priloženem k Pogodbi o Ustavi.⁴³⁵ EU nasledi vse pravice in obveznosti Evropske skupnosti in Unije, bodisi notranje ali tiste, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov, ki so nastale pred začetkom veljavnosti Pogodbe o Ustavi na podlagi prejšnjih pogodb, protokolov in aktov, vključno s sredstvi in obveznostmi Skupnosti in Unije in njune arhive (člen IV-3).

Nacionalni parlamenti držav članic lahko pošljejo predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta Ministrov in Komisije obrazloženo mnenje o tem, ali zakonodajni predlog upošteva načelo subsidiarnosti, v skladu s postopkom, določenim v Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.⁴³⁶

⁴³⁵ Člen IV-2. Protokoli, ki se priložijo tej pogodbi, so njen sestavni del (člen IV-6. To so: Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, Protokol o zastopanju državljanek in državljanov v Evropskem parlamentu in ponderiranju glasov v Evropskem svetu in Svetu ministrov, Protokol o Evro skupini, Protokol, ki spreminja Pogodbo Euratom. Priložene pa so tudi: Izjava, priložena k Protokolu o zastopanju državljanek in državljanov v Evropskem parlamentu in ponderiranju glasov v Evropskem svetu in Svetu ministrov, Izjava o ustanovitvi Evropske službe za zunanjepolitično delovanje, Izjava za sklepno listino o podpisu Pogodbe o Ustavi.

⁴³⁶ Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, tč. 3.

21.3 Vloga lokalnih in regionalnih oblasti pri uveljavljanju prava EU

Širitev EU naj bi na dolgi rok prispevala h graditvi Evrope miru, varnosti in prosperitete za vse njene državljane. Lokalne oblasti pa so vedno prispevale velik delež k evropskemu razvoju in napredku. Lokalne skupnosti so ključne točke skupnega bivanja ljudi in pomembno vplivajo na kakovost njihovega življenja. Pomembno vplivajo tudi na uresničevanje evropske povezave. Vloga lokalnih in regionalnih oblasti držav članic pri implementaciji prava EU na poddržavni ravni je pravtako velika. Zadeve in odgovornosti, ki jih prevzemajo lokalne in regionalne oblasti s članstvom njihove države v EU, se nanašajo zlasti na varstvo okolja, finančne zadeve, urbani in regionalni razvoj, javno preskrbo, gospodarsko podporo idr.

Maastrichtska pogodba opredeljuje EU kot zvezo, v kateri se odločitve sprejemajo kolikor je mogoče bližje državljanom. S te perspektive igrajo lokalne in regionalne oblasti osrednjo vlogo, ker so blizu evropskim državljanom in so ključni činitelji v prihodnji implementaciji politik in predpisov EU. *Lokalne in regionalne oblasti so osrednje povezave med institucijami EU in državljani Evrope.* Osrednja vprašanja EU pa so, kako izboljšati njeno učinkovitost, demokracijo in transparentnost. V tem procesu imajo lokalne in regionalne oblasti neposreden vpliv, ki narašča.

Načelo proporcionalnosti govori o tem, da naj institucije EU, če je njena aktivnost nujna za doseganje ciljev Pogodb, najprej preverijo, ali je potrebna njena zakonodajna aktivnost ali pa zadostuje uporaba drugih ukrepov, npr. finančna podpora, vzpodbujanje sodelovanja držav članic s Priporočilom. EU naj bi zakonodajno delovala le toliko, kot je potrebno, in dajala prednost bolj direktivam kot podrobnim ukrepom. Ukrepi EU morajo pustiti kolikor je mogoče prostora za nacionalne odločitve. Pomembna stvar je, da zakonodaja Skupnosti ne izvaja na nacionalne, regionalne in lokalne oblasti ali na civilno družbo pritiska, ki je nelogičen, odvečen ali pretiran za doseg določenega cilja.

- **Acquis Communautaire**

Evropski integracijski procesi imajo nedvomno vpliv tudi na lokalno in regionalno raven. Članstvo v EU in sprejem njenega prava (Acquis Communautaire) imata velike posledice za državo ter njene regionalne in lokalne skupnosti. Na lokalni in regionalni ravni politične odločitve in uredbe EU neposredno zadevajo posameznega državljana, tu se najbolj neposredno čutijo vplivi članstva v EU. To velja zlasti za regionalno gospodarsko politiko, javna naročila, javne finance, uporabo okoljskih standardov kot tudi za uvedbo štirih temeljnih svoboščin notranjega trga (npr. pridobivanje nepremičnin po državljanih EU, njihova pravica sodelovati na lokalnih volitvah idr.). Maastrichtska pogodba poudarja vlogo lokalnih in regionalnih oblasti na področjih javnega prevoza, varstva okolja, socialne in zaposlovalne politike, zdravstva, izobraževanja in kulture.

V zadnjih letih EU s svojimi predpisi vse bolj neposredno vpliva na finance in upravo lokalnih in regionalnih skupnosti. Predpogoj za učinkovito implementacijo iniciativ EU so potrebna finančna sredstva in upravni resursi. Lokalne in regionalne skupnosti so naslovljenke velikega števila odločitev organov EU. V nekaterih primerih, pravijo npr. na Švedskem, bodo posledice teh odločitev diametralno nasprotni lokalni samoupravi, v drugih primerih bodo delovale v njeno korist. Sodelovanje znotraj okvira EU ponuja lokalnim in regionalnim oblastem priložnost, da polno sodelujejo v razvojnih programih in projektih EU.

Članstvo njihove države v EU daje lokalnim in regionalnim skupnostim pravico do sedežev v Odboru regij in s tem možnost, da tudi kaj rečejo oz. na kaj opozorijo.

Koliko so lokalne in regionalne oblasti »prizadete« z vključitvijo njihove države v EU, je odvisno od njihovih pristojnosti in upravne strukture v njihovi državi. Vsekakor je mogoče ugotoviti, da v procesu formalnih in neformalnih pogajanj in lobiranja glede vsebine predpisov EU zdaj sodeluje več akterjev kot prej.

Lokalne in regionalne oblasti so pomembni javni naročniki. Liberalizacija javnih naročil s sprejemom EU pravil povzroča tem oblastem težave pri sklepanju tovrstnih pogodb z lokalnim biznisom oz. njihovimi lastnimi občinskimi podjetji.

Različni programi sodelovanja, ki obstajajo v razmerju do strukturnih skladov EU, so različnega pomena za lokalne in regionalne oblasti. Strateškega pomena zanje so področja kot so izobraževanje in programi usposabljanja, novi raziskovalni in razvojni programi, spodbude za podporo majhnim in srednje velikim podjetjem (SMEs), varstvo okolja, turizem, socialna politika in informacijska družba.

Pravo EU prepoveduje državne pomoči, ki izkrivljajo ali lahko ovirajo svobodno konkurenco. Zasebni in javni sektor morata biti obravnavana enakopravno. Za lokalne oblasti in njihova občinska podjetja (npr. na področju energetike, javnega prevoza) to pomeni velike spremembe in omejitve v primerih velikih investicij in znotraj sistema »internih pomoči« (medsebojna povezava različnih občinskih podjetij, ki omogoča npr. uporabo presežkov podjetja za dobavo električne energije za pokritje deficitov v javnem prevoznem podjetju). Lep primer za takšen razvoj je npr. prepoved teritorialnega monopola oskrbe z energijo.

Pravica vseh državljanov EU do volitev in kandidiranja na lokalnih volitvah je vidni element razvoja EU v politično unijo in odločilna stopnica k Evropi državljanov.

Vpliv EU na občinske in regionalne finance z omejevanjem določenih davkov je prav tako velik in lahko pomeni bistveno finančno nazadovanje.

Okrog 200 direktiv EU se nanaša in vpliva na politične ali tehnične vidike varstva okolja. Tudi lokalne in regionalne oblasti so dolžne upoštevati okoljske vidike. Izhajajoč iz ukrepov EU morajo biti nacionalne okoljevarstvene politike vse bolj osredotočene na individualne standarde kakovosti, npr. na področjih voda, odpadnih voda, zraka in hrupa, in na tehnične standarde, kot so npr. specifične emisije, stopnja hrupa ali kemične zmesi. Lokalne in regionalne oblasti so tiste, ki so se dolžne dnevno ukvarjati z odvozom in ravnanjem z odpadki, varstvom pitne vode idr. Izkušnje kažejo, da lahko finančne posledice uresničevanja okoljevarstvenih standardov EU povzročijo resne probleme.

- **sedanje pristojnosti občin v Sloveniji, ki so povezane s predpisi EU**

Občine v Sloveniji imajo pristojnosti na področjih, ki so tudi predmet komunitarnega prava.

Upravljanje z odpadki: občina je pristojna za zbiranje in shranjevanje občinskih odpadkov. Ustanavlja lokalne javne službe za zbiranje odpadkov in čiščenje javnih površin. Občina sprejema posebne posebne akte za varstvo okolja.

Oskrba z vodo: občina je pristojna za varstvo vodnih virov; upravlja in vzdržuje občinske naprave in ustanavlja lokalne javne službe za oskrbo s pitno vodo.

Kakovost zraka: občina je pristojna za kakovost zraka. Ustanavlja lokalne javne službe za nadzorovanje in čiščenje grelnih naprav. Mestna občina lahko določi strožje pogoje za emisijske vrednosti na svojem območju, kot jih predpisuje država. Občina lahko uvedečasne omejitve dejavnosti, ki kritično obremenjujejo okolje. Občina zagotavlja ustanovitev in delovanje nadzora emisij.

Javna naročila: po zakonu o javnih naročilih so občine stranke. Stranke so tudi javna podjetja, javne institucije in druge osebe javnega prava, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina. Lokalne skupnosti so po zakonu stranke za javno preskrbo, službe in gradbena dela, ki so vključena v njihove proračune. Občine sprejemajo investicijski program za javna naročila, ki so povezana z investicijami, začnejo in vodijo postopke za javna naročila, izberejo najboljšega ponudnika in sklenejo z njim pogodbo, obravnavajo pritožbe na prvi stopnji.

Zdravje in varstvo pri delu: lokalne skupnosti izdajajo predpise o varstvu pri delu in sprejemajo varnostne ukrepe. Zagotavljajo primarno zdravstveno varstvo (ustanavljajo zdravstvene centre, organizirajo mrežo javne zdravstvene službe, vključno lekarne). V sporazumu z ministrstvom za zdravstvo podeljujejo koncesije za primarno zdravstveno varstvo. Opravljajo zadeve na področju javne higijene (na svojem območju opravljajo sanitarne in epidemiološke dejavnosti, dejavnosti zdravstvene statistike in dejavnosti socialne medicine, ki niso vključene v državni program). Uresničujejo in financirajo obvezno zdravstveno zavarovanje za prebivalce brez prejemkov, ki ne morejo dobiti statusa zavarovane osebe.

Enake možnosti: na lokalni ravni so zagotovljene možnosti za udeležbo vsakega posameznika v javnem življenju (volitve idr.).

Varstvo potrošnikov: občina ustanovi svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin kot obvezno telo za varstvo potrošnikov. Ta odbor je sestavljen iz članov občine in daje mnenja k odločitvam občinskega sveta, ki se nanašajo na zagotavljanje občinskih javnih služb.

Uveljavljanje zakonodaje EU, še zlasti na področju varstva okolja, ne bo enostavna zadeva. Nekatera področja bodo zahtevala obsežne investicije, npr. upravljanje z vodnimi viri, ravnanje z odpadno vodo, kakovost zraka. Varstvo okolja je tisto področje, na katerega naj bi bile osredotočene investicije v institucije in infrastrukturne mehanizme.

21.4 Odbor regij

Pogodba o EU je uradno priznala regionalno raznovrstnost v Evropi in vlogo, ki jo imajo regije v EU, z ustanovitvijo posvetovalnega odbora, v katerem so predstavniki regionalnih in lokalnih organov.

Odbor regij (v nadaljevanju: CdR) je posvetovalno telo organov EU in predstavlja interese lokalnih in regionalnih oblasti v Evropi. Vpliva na pravo in politiko EU, ukvarja pa se tudi z vprašanjem regionalizacije v evropskih državah. Decembra 2000⁴³⁷ je CdR zavzel soglasno stališče tudi glede ELRS. *CdR ugotavlja, da mora vsaka deklaracija, ki se nanaša na regionalno samoupravo, pokriti štiri ključne točke: pristojnosti regij, poblastila in ostale načine za njihovo opravljanje, finančne vire in varstvo njihove avtonomije.* Osnutek ELRS ustreza tem zahtevam, saj podrobno obravnava vsa štiri vprašanja. CdR v celoti podpira predlog CLRAE, da se sprejme konvencija o regionalni samoupravi, ker je to najbolj primeren pravni instrument za zagotovitev regionalne samouprave. To predlaga tudi državam članicam EU. Konvencija o regionalni samoupravi naj bo prilagodljiva, vsebovala naj bi splošno vsebino in ponudila različne izbire državam članicam SE.

Obstoj različnih oblik decentraliziranih oblasti pa je izhodišče tudi za *Odbor regij*. To posvetovalno telo EU skrbi za spoštovanje različnosti v strukturi oblasti, funkcijah in finančnih sistemih držav članic. Glede na načelo subsidiarnosti je stvar vsake države same, da zgradi svoj sistem poddržavnih oblasti. Mnogo držav pri tem povečuje decentralizacijo zadev s centralnih na regionalne in lokalne ravni. Odbor regij to podpira, ker gre za demokratizacijo Evrope.

CdR priporoča, naj bi ELRS upoštevala, da:

- mora regionalna samouprava v Evropi spoštovati načela demokracije in učinkovitosti;
- mora evropska integracija upoštevati obstoj različnih avtonomnih oblasti znotraj posameznih držav;
- v skladu z načelom subsidiarnosti, ki je zapisano v PEU, morajo biti odločitve sprejemane kolikor je mogoče blizu državljanom; EU pa lahko opravlja svoje naloge tako dolgo, dokler njenih ciljev ni mogoče doseči na državni ali regionalni ravni. Načelo subsidiarnosti mora biti temeljno načelo celotnega povezovalnega procesa EU;
- se večina evropskih držav se giblje k devoluciji, ustanavljajo se upravne regije ali pa daje dodatna avtonomija že obstoječim regijam; načelo regionalne samouprave je poudarjeno načelo EU in je povezano s spoštovanjem demokracije in vidikom večje integracije;
- načelo regionalne samouprave daje nadaljnjo legitimnost modernim demokracijam;
- osnutek konvencije vestno opisuje različne vrste regionalnih pristojnosti in koncept regionalnega interesa. CdR tudi ugotavlja, da je bistvenega pomena, da konvencija upošteva tudi veliko pestrost evropskih modelov organiziranja regionalnih samouprave.⁴³⁸

Odbor morata Evropski svet in Komisija vprašati za mnenje o zadevah, ki se nanašajo na smernice za zaposlovanje, zakonodajo o socialnih zadevah, okolju, izobraževanju, poklicnem usposabljanju, kulturi, javnem zdravstvu, evropskih mrežah in strukturnih skladih. Odbor pa je lahko vprašan tudi o drugih stvareh, zlasti tistih, ki se nanašajo na čezmejno sodelovanje. Odbor pa lahko na lastno iniciativo oblikuje mnenje, kadar meni, da so na kocki specifični regionalni interesi.

⁴³⁷ Opinion of the Committee of the Regions of 13 December 2000 on the Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on a European Charter of Regional Self-Government, Brussels, 9 January 2001.

⁴³⁸ *Regionalizacija v Evropi kaže zelo pestre institucionalne oblike. Poznanih je naslednjih šest modelov regionalne samouprave: regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, kar jim zagotavlja ustava; regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, ki jim ni zagotovljena z ustavo; regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami nacionalne zakonodaje, ki jim jo zagotavlja ustava; regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami nacionalne zakonodaje, ki jim ni zagotovljena z ustavo; regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki so neposredno izvoljeni; regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki jih izvolijo lokalne oblasti. Analiza lokalne demokracije v vseh članicah Sveta Evrope pa je pokazala, da je teh šest tipov splošno uporabnih, razen v malih državah ali v državah, ki jih regionalizacija ni dosegla. Večina držav je enotnih. V večini primerov gre za širjenje pooblastil lokalnih oblasti, teritorialnih pristojnosti ali načrtov za sodelovanje.*

Tako Odbor regij vključuje regije in lokalne oblasti v procese odločanja v EU in deluje v njihovem imenu pri vseh politikah, ki se nanašajo nanje in ne samo takrat, ko je obvezno posvetovanje z njim (*Moussis, 1998, 56*).

Vloga Odbora regij kot glavne arene evropskih vse močnejših regionalnih subjektov postaja vse bolj pomembno vprašanje, ki bo še aktualnejše z vstopom številnih novih regij in občin v EU, skupaj z njihovimi državami. EU na ta način vzpostavlja tesnejši stik z njenimi državljani. EU sicer komunicira z njimi na več načinov:

- s katalogi pravic državljanov;
- preko predstavnikov poddržavnih organov;
- preko neposredno izvoljenega Evropskega parlamenta;
- preko nacionalnih vlad in
- z dialogom z določenimi nevladnimi organizacijami.

Vsak od teh kanalov ima močne in šibke kvalitete. Odbor regij ima s širitvijo EU nove izzive in možnosti za odgovor na vprašanje, v kakšni obliki lahko EU najučinkoviteje sodeluje z izvoljenimi regionalnimi in občinskimi organi v državah članicah.

21.5 Konferenca Odbora regij v Salamanci 2001

Junija 2001 je bila v španskem mestu Salamanca prva mednarodna konferenca o neposrednem sodelovanju (*proximity*), ki jo je organiziral Odbor regij in naj bi prispevala k razpravi o bodočnosti EU. Konferenca je sprejela tudi zelo pomembno zaključno izjavo, v kateri so se predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti držav članic EU in držav kandidatk zavzeli za večjo vlogo lokalnih in regionalnih skupnosti v reformirani EU.⁴³⁹ Za »dobro politiko« EU so pomembni štirje vidiki. *Učinkovitost*, ki terja, da institucionalni sistem, ki obsega EU, države članice in regije, deluje primerno in daje pozitivne rezultate. *Jasnost*, ki zahteva, da se evropske politike izogibajo birokratski zapletenosti in so jasne v določanju ciljev, sredstev in rezultatov. *Proximity*, ki terja, da so politike in odločitve EU blizu ljudem, ki so jim namenjene, tako da bodo sprejete in polno vključene v njihovo vsakodnevno življenje. *Prilagodljivost*, ki zahteva, da imajo evropski državljani široke možnosti za udeležbo pri odločitvah, ki vodijo evropsko politiko.

Lokalne in regionalne oblasti menijo, da mora *proximity* biti dana v obliki odgovornih politik na strani institucij EU: te politike morajo biti transparentne v vseh pogledih in potrjene od ljudi. *Proximity* pomeni svobodo sprejemati politične odločitve na ravni, ki je najbližja državljanu, zato da bi zagotovili učinkovitejša jamstva za politični nadzor in vpliv na demokratične odločitve. *Demokratična legitimnost* zahteva, da je državljan vključen v izbiro, kdo sprejema politične odločitve, ima dostop do mehanizmov, ki mu omogočajo vpliv na sprejemanje odločitev na lokalni in regionalni ravni v času med volitvami, in se počuti kot integralni del institucionalne mašinerije, na kateri temeljijo demokratične družbe. *Preglednost* je zahteva državljanov za jasno in razumljivo organizacijo, v kateri se lahko ugotovi odgovorne za vsako dejanje. Državljanji zahtevajo enostaven in dobro organiziran zbir pravil in jasne postopke za okrepitev pravne varnosti. Zahtevajo tudi dobre komunikacije z in med državljani, da bi se ti čutili polno vključene v evropske politike.

⁴³⁹ Committee of the Regions, First Conference on Proximity, Final Declaration, Salamanca, 21 and 22 June 2001.

Učinkovitost in subsidiarnost je razumeti tako, da manjše upravne enote, ki so bližje državljanom, opravljajo naloge toliko časa, dokler jih lahko. *Lojalnost* pa zahteva, da so lokalne in regionalne institucije zmožne igrati vlogo, ki jim je dana v evropskem institucionalnem sistemu in da, ko zagotavljajo *proximity*, ohranjajo lojalnost ideji EU in *acquis communautaire*. Recipročna lojalnost vseh ravni oblasti je bistvenega pomena za doseganje ciljev EU, še posebej v luči njene širitve.

Poddržavne skupnosti morajo biti vključene v odločanje EU kot bistveni činitelji v pripravljavanju in implementaciji politik EU. To pa predpostavlja, da naj bi politiki na lokalni in regionalni ravni prevzeli tudi večjo odgovornost v EU in razvili nov občutek lojalnosti do Skupnosti. EU naj bi dala poddržavnim skupnostim večjo svobodo za prilagoditev odločitev EU lokalnim razmeram, kar bi omogočilo polno izkoriščenje njihovega regionalnega razvojnega potenciala, s katerim morajo biti povezani tudi državljani. Lokalne in regionalne oblasti zastopajo novo filozofijo sodelovanja vseh ravni oblasti znotraj EU, da bi se dosegli cilji Pogodb. EU mora spoštovati pristojnosti različnih ravni, v skladu z načelom subsidiarnosti. Prav tako je nujno učiti se drug od drugega in prevzeti najboljšo prakso.

Lokalne in regionalne oblasti so tudi branilke evropskega kulturnega bogastva in so sposobne voditi, popravljati in uravnotežiti sedanje težnje h globalizaciji.

Konferenca v Salamanci se je zavzela tudi za to, da bi Odbor regij bil instrument, ki omogoča lokalnim in regionalnim oblastem dejansko udeležbo v odločanju EU. Odbor regij je odgovoren za predstavljanje regij in lokalnih skupnosti v vsej njihovi različnosti v institucionalnem sistemu Skupnosti. *Pooblastila Odbora naj bi se povečala in okrepila na številnih področjih*. Kot politična institucija znotraj institucionalnega ustroja EU naj bi dobil institucionalni status skupščine, ki predstavlja demokratične oblasti, ki so najbližje državljanom in odgovorne za neposredno upravljanje evropskih politik. Odbor naj bi dobil pravico, da sproži spor pred Sodiščem pravičnosti za obrambo njegovih pristojnosti. Odbor naj bi bil vključen v proces reforme EU in dobil status polnopravnega člana Konvencije.

Institucije EU naj bi pridobile mnenja Odbora, ko oblikujejo nove politike Skupnosti, ki prizadevajo lokalne in regionalne organe. Odbor naj bi tudi obvestile, zakaj ne sprejemajo njegovih mnenj, ki so jih dolžne pridobiti. Kot demokratični debatni forum naj bi odbor vzpodbujal lokalne in regionalne ustvarjalce politike, da izmenjajo poglede in izkušnje, ki so bistveni, če naj ustvarjamo Evropo solidarnosti. Kot politični komunikacijski kanal in skupna evropska zavest naj bi bil Odbor polno vključen v nov okvir informacijske in komunikacijske politike EU. Nujne komunikacije in informacije o evropskih politikah bodo resnično učinkovite, če postanejo del vsakodnevnega življenja. Lokalni in regionalni izvoljeni predstavniki so v najboljšem položaju, da vplivajo na državljane.

21.6 Slovenija, regionalni razvoj in EU

Integracija Slovenije z evropskimi razvojnimi tokovi mora potekati na več ravneh – državni, regionalni in lokalni. Obstaja pa tudi stališče, da je Slovenija premajhna država za prepuščanje razvojnih pobud nižjim teritorialnim ravnam. Vsakršna decentralizacija odločitev naj bi bila ekonomsko nesmotna. Načelo subsidiarnosti naj bi vodilo v še večji nered v razvojni politiki države. Praksa v EU pa temu ne pritrjuje. Regionalni razvojni programi se pripravljajo za območja, ki so bistveno večja od Slovenije, vendar pa tudi za območja, ki so manjša od slovenskih statističnih regij. Enotnih receptov enostavno ni.

Koristi od lokalnih razvojnih iniciativ so danes že široko priznane in tudi ekonomsko izmerljive. Odreči se načelu subsidiarnosti v celoti v korist gole ekonomske logike, z argumentom dovolj vsevedne centralne državne administracije, je nesprejemljivo (*Prenova regionalne politike v Sloveniji*: 8, 9). »Po tej logiki bi bilo ekonomsko (proračunsko) najbolj racionalno, če bi sploh ne imeli samostojne države.«

Decentralizirana regionalna politika se je uveljavila predvsem v velikih evropskih državah, kjer imajo velike regije s političnimi pristojnostmi. V manjših evropskih državah pa se običajno, zaradi načela ekonomske racionalnosti, ne glede na vse večjo liberalizacijo lokalnih in regionalnih odnosov, uveljavlja t. i. »državni« princip regionalnega razvoja, ki ga ne smemo zamenjevati s centralizacijo, in ki temelji na med seboj strateško tesno povezanih, a policentrično zasnovanih mestnih regijah (gospodarskih razvojnih polih).

Skupna regionalna politika s pomočjo strukturnih skladov želi pomagati revnejšim regijam Skupnosti, da bi se približale naraščajoči trgovini in tekmovanju bolj razvitih regij, ki jih omogoča enotni trg ter gospodarska in monetarna unija. Učinkovita skupna regionalna politika plasira zadostne kapitalske prenose iz bogatejših v revnejše regije EU in prispeva gospodarsko in socialno kohezijo EU.⁴⁴⁰ Glavni cilj skupne regionalne politike je zmanjšanje obstoječih regionalnih disparitet in preprečitev nadaljnjih regionalnih neskladij znotraj Skupnosti s prenašanjem virov Skupnosti v problematične regije⁴⁴¹ z uporabo finančnih instrumentov Skupnosti, znanih kot Strukturni skladi.

Skupna regionalna politika ne želi nadomestiti nacionalnih regionalnih politik. V skladu z načelom subsidiarnosti so države članice z lastnimi regionalnimi politikami prve, ki morajo rešiti probleme v njihovih regijah s promoviranjem infrastrukture in finančnim podpiranjem investicij, ki prinašajo delovna mesta. Skupna regionalna politika pa koordinira nacionalne regionalne politike s formuliranjem smernic in vzpostavljanjem določenih načel, da bi se izognili tekmovanju držav članic za regionalno pomoč. Koordinira tudi različne politike in finančne instrumente EU, tako da jim daje »regionalno dimenzijo«.⁴⁴²

Skupna regionalna politika želi doseči bolj usklajeno rast znotraj skupnega trga. Njeni cilji in mehanizmi pa so povezani tudi z ostalimi skupnimi politikami, tj. socialno, podjetniško, okoljsko, kmetijsko in ribiško politiko. Npr. skupna socialna politika pokriva področja poklicnega izobraževanja, socialnega varstva, zdravja in varnosti delavcev. Skupna okoljska politika pa je življenskega pomena za kakovost življenja državljanov EU, zato mora EU sprejemati ukrepe, ki omogočajo doseči cilje rasti, ki so združljivi z esencialnimi zahtevami okolja.

Vsaka država članica sprejema lastno regionalno politiko, ki ima, splošno vzeto, cilj pospeševati razvoj svojih manj prosperitetnih regij s prenašanjem virov iz bolj zdravih regij. Ukrepi, ki jih uporabljajo za ozdravitev regionalnih problemov, so dveh vrst: izboljšanje infrastrukture ter socialni in kulturni razvoj nazadujočih regij, in različne premije, pomoči in davčne spodbude za privabljanje zasebnih investitorjev v te regije⁴⁴³. Splošni cilj teh ukrepov je ustvariti ali ponovno ustvariti boljšo distribucijo gospodarskih dejavnosti in prebivalstva na celotnem območju države.

⁴⁴⁰ Moussis, str. 191, 192.

⁴⁴¹ V začetku 90-ih let je okrog 52 % skupnega prebivalstva Unije živelo v problematičnih regijah.

⁴⁴² Odbor regij, ki je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo, z namenom povečati vlogo regionalnih oblasti v institucionalnem sistemu EU, igra pomembno vlogo pri napovedovanju regionalnih tendenc in upravljanju strukturnih intervencij EU.

⁴⁴³ Moussis, str. 194.

21.7 Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF) je bil od ustanovitve leta 1975 že štirikrat reformiran.⁴⁴⁴ To je posledica naraščajoče obveznosti Skupnosti do regionalnega razvoja in naraslih izkušenj na tem področju. Novo Uredbo ERDF⁴⁴⁵ karakterizira znatna fleksibilnost na izvedbeni ravni. Sklad lahko uporabi vse oblike finančnih operacij, kot npr. sofinanciranje regionalnih operacijskih programov, regionalni sistem pomoči in večji projekti za infrastrukturo in produktivne investicije, subvencioniranje globalnih pomoči v podporo pobudam za lokalni razvoj in tehnično asistenco in za pripravo davčnih ukrepov. V regijah, ki spadajo pod Cilj 1, lahko ERDF prispeva pri financiranju investicij v izobraževanje in zdravstvo, ki sta v prid regionalni strukturalni prilagoditvi. Prav tako prispeva k implementaciji pobud Skupnosti (Community initiatives) za čezmejno, transnacionalno in interregionalno sodelovanje (»INTERREG«) ter h gospodarski in socialni prenovi (regeneraciji) mest in mestnih sosesk v krizi (»URBAN«). ERDF prispeva tudi k financiranju inovativnih ukrepov, notabily študij, pilotnih projektov in izmenjav izkušenj.⁴⁴⁶

Eurostat (statistični urad v okviru EU) poizkuša statistično zajemati upravopolitično hierarhijo v državah članicah EU, ker so zelo velike razlike med posameznimi državami. Vsled tega je uvedel »The Nomenclature of Territorial Units for Statistics« poznan s kratico NUTS. Tako naj bi bilo 5 stopenj: NUTS 0 bi obsegale države (npr. Francija, Italija, Španija), v NUTS 1 naj bi bile večje pokrajine (Bavarska, Normandija, Lombardija), v NUTS 2 večje (temeljne) upravne enote (okrožja departmaji, province, grofije, distrikti, lani), v NUTS 3 bi sodile manjše upravne enote (distrikti, okraj), NUTS 4 bi zajemali najmanjše (izjemne) upravne enote, NUTS 5 pa občine.

21.8 Primerjalni pregled razdelitve pristojnosti med državo, širšimi lokalnimi skupnostmi (regijami) in občinami

Primerjalni pregled nam ob razlikah pokaže tudi vrsto skupnih značilnosti obravnavanih držav. Predvsem lahko ugotovimo splošno težnjo po decentralizaciji oziroma uresničevanju načela subsidiarnosti. V Evropi prevladuje dvoravska lokalna samouprava. »V evropskih državah razumejo pod pojmom regija in regionalizacija razčlenitev države na regije ali drugače imenovane teritorialne skupnosti na nivoju iznad lokalnih skupnosti, ki se po statistični klasifikaciji Evropske unije označuje z NUTS2 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) in so teritorialna osnova za t. i. regionalno politiko EU; naše pokrajine pa spadajo po tej klasifikaciji na nižji nivo NUTS3, enako kot tudi po slovenski standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE).«⁴⁴⁷ Izrazita je tudi težnja k boljši povezanosti lokalnih in regionalnih oblasti z lokalnim prebivalstvom, da bi dvignili kakovost pogojev njihovega vsakdanjega življenja.

⁴⁴⁴ Prav tam, str. 206.

⁴⁴⁵ Regulation 1783/1999, OJ L213, 13. 8. 1999.

⁴⁴⁶ Moussis, str. 207.

⁴⁴⁷ Janez Šmidovnik, Ustavna in zakonska zamisel pokrajine, v: Pokrajine – druga raven lokalne samouprave, priložnik (ur. dr. Stane Vlaj), Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, junij 2004, str. 7.

Danska

Danska je država z najrazvitejšo lokalno in regionalno samoupravo v Evropi in z največjo stopnjo decentralizacije javnih zadev. Lokalna samouprava je bistveni del danske demokracije. Primerjalno gledano so pravila danske lokalne samouprave unikatna. Zelo malo držav je doseglo enako stopnjo decentralizacije v korist lokalnih oblasti. Vsaka lokalna oblast je lokalni demokratični okvir, znotraj katerega lahko državljani vplivajo na pomembne zadeve in odločitve v njihovi skupnosti. Lokalna oblast pomeni del javnega sektorja, ki je najbližji individualnemu državljanu. Lokalne oblasti so pristojne in odgovorne za zagotavljanje večine javnih storitev državljanom. Za lokalne oblasti je normalno, da imajo državljani velike možnosti za vplivanje na javne službe - z lokalnimi volitvami in tudi s splošno javno razpravo o lokalnih političnih vprašanjih.

Še posebej v zadnjih 30-ih letih pa se vidi močna politična volja za naraščajočo decentralizacijo znotraj javnega sektorja. Tako so danska okrožja in lokalne oblasti zagotavljale večino k državljanu naravnanih javnih služb oziroma storitev. Lokalna javna poraba zdaj že presega več kot polovico javne porabe na Danskem.

Donedavno je Danska imela 275 občin in 14 okrožij (counties), nato pa 271 občin in 13 okrožij (okrožje otoka Baruhalm in pet občin se je januarja 2003 združilo eno občino).⁴⁴⁸ Aprila 2004 so 13 okrožij preoblikovali v pet regij, ki se ukvarjajo predvsem z zdravstvom, občine pa morajo imeti najmanj 20.000 prebivalcev ali pa morajo iti v obvezno partnerstvo z drugimi občinami. Reforma naj bi bila po sporazumu o strukturalni reformi med vlado in dansko ljudsko stranko iz aprila 2004 zaključena 1. januarja 2007.⁴⁴⁹ Ugotovljeno je bilo, da je veliko število občin premajhnih za opravljanje njihovih nalog. Niso imele dovolj finančnih in strokovnih zmožnosti za vzdrževanje in povečanje kakovosti javnih služb. Po mnenju reformatorjev večje občine niso manj demokratične kot manjše občine.

Dosedanja podoba lokalnih oblasti in okrožij na Danskem datira iz leta 1970, ko se je pomembno zmanjšalo število lokalnih oblasti. Poglavitni namen refome je bil ustanoviti enote lokalne samouprave, ki bodo dovolj velike za lastno gospodarsko in upravno dejavnost oz. sposobnost. 1300 lokalnih oblasti se je zmanjšalo na 275 (vključno Kopenhagen in Frederiksberg, ki sta občini in okrožji hkrati) lokalnih oblasti (občin) in 14 okrožij (namesto prejšnjih 25). Reforma lokalne samouprave je pravitako tlakovala pot za prerazporeditev pristojnosti med državo, okrožja in lokalne oblasti, sledeč načelu, da naj bodo zadeve reševane čim bližje je mogoče posameznemu državljanu. Tako so lokalne oblasti in okrožja dobili pravico do opravljanja več zadev.⁴⁵⁰

Najpomembnejše je, da lokalna samouprava vzpostavlja pristojnost lokalnih oblasti, da uvajajo davke in upravljajo svoje premoženje. Na Danskem lokalne oblasti in okrožja razpolagajo s 33 % bruto domačega proizvoda, kar pomeni njihovo pomembno odgovornost za nacionalni socio-ekonomski razvoj. Lokalna javna poraba na Danskem znaša okrog 54 % celotne javne porabe.

⁴⁴⁸ Council of Europe, Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II, Explanatory memorandum.

⁴⁴⁹ Vsaka občina in okrožje so bili povabljeni, da povedo svojo željo glede združevanja z drugimi občinami. Dosežen je bil velik konsenz glede te reforme.

⁴⁵⁰ Temeljna določila o lokalni in regionalni samoupravi vsebuje Zakon o lokalni upravi, št. 629 z dne 29. junija 2001. Zakon ne vsebuje zadev, ki jih morajo opravljati lokalne oblasti. To je prepuščeno področnim zakonom in nepisanim pravnim načelom, po katerih imajo lokalne oblasti pravico opravljati krog zadev, ki so lokalnega ali regionalnega značaja. Vlada pa je nedavno objavila, da bo posebna komisija pregledala sedanjo delitev pristojnosti med centralno državno oblastjo, okrožji in občinami. Pričakuje se zmanjšanje števila okrožij in občin. Prim Consolidated report..., str. 44 do 46.

Danske lokalne oblasti so pravtako udeležene v nacionalnih davkih z 31 %. V ostali Evropi so ti deleži občutno nižji. To pomeni, da so lokalne oblasti na Danskem finančno v veliki meri samozadostne. To pa je vzrok, zakaj država in lokalne skupnosti tesno sodelujejo pri lokalnih proračunih in stopnjah obdavčitve.

Parlament in vlada odločata, katere zadeve opravljajo država in lokalne oblasti. To počneta na različne načine: z zakonodajo, vladnimi odloki in usklajevanjem proračunov.

Pristojnosti okrožij so:

- javne bolnišnice;
- javno zdravstveno zavarovanje (brezplačna medicinska pomoč, ki vključuje tudi zdravstvene specialiste, denarno pomoč za recepte, zobozdravstvo in psihoterapijo);
- višje sekundarne šole in šole za višji pripravljalni izpit;
- centri za izobraževanje odraslih, specialno izobraževanje za različno prizadete odrasle in otroke.

Prav tako so okrožja pristojna za posebne socialne in zdravstvene probleme, kot so institucije za mentalno in psihično prizadete, slepe in gluhe, krizni centri za žrtve nasilja itd.

Okrožja opravljajo tudi naslednje zadeve:

- varstvo narave in okolja (inšpekcija podjetij, ki povzročajo posebno onesnaževanje, kontrola kakovosti vode v rekah, jezerih in zalivih, varstvo narave itd.);
- promet (planiranje prometa, vzdrževanje in izboljševanje cest, javni prevoz, še posebej avtobusne storitve);
- gospodarski sektor (regionalno sodelovanje v aktivnostih za razvoj gospodarstva in programih za ustvarjanje novih delovnih mest, skupaj z drugimi lokalnimi oblastmi itd.);
- kultura (podpore gledališčem, regionalnim muzejem itd.);
- regionalno planiranje, ki zagotavlja skladnost prostorskega planiranja na lokalni ravni.

Danske lokalne oblasti so čedalje bolj aktivne tudi v mednarodnih odnosih. Razlog je tudi v tem, da mnogo predpisov, ki jih je ratificiral parlament, temelji na odločitvah EU. Ta sprejema predpise na področjih, ki so bila tradicionalno rezervirana za lokalne oblasti, na primer okoljevarstvena politika, industrijsko pravo, zdravstveno varstvo na delu itd. Posebno izpostavljena področja, na katerih prevladuje pravo EU, so: okolje, javna oskrba, trg delovne sile in regionalna politika. Pravtako pa so številna področja in dejavnosti, ki so neposredno prizadeta, kot na primer izobraževanje in kultura.

Švedska

Javno politiko na Švedskem na državni ravni uresničuje parlament (Riksdag), na regionalni ravni okrožni sveti in na lokalni ravni občinski sveti. Država je prisotna na vseh treh ravneh, občine pa opravljajo le lokalne zadeve. Švedska ima dolgo tradicijo lokalne samouprave.⁴⁵¹ Uvedena je bila leta 1862, ko je v načelu vsaka župnija in vsako mesto postalo občina. Okrožni sveti so bili ustanovljeni tudi tedaj. Imeli so 2.498 občin, ki so obstajale do 1950. Takrat pa sta industrializacija in modernizacija družbe narekovali spremembe ozemeljskih mej občin. Gospodarske spremembe, migracijska rast in širjenje odgovornosti javnih služb so onemogočale majhnim občinam, da bi prebivalcem zagotavljale potrebne storitve.

⁴⁵¹ Municipalities and county councils in Sweden, A description, issued by the Swedish Government Offices, Article no. 98.057. Ta priročnik (1999) je dostopen tudi na vladnih web straneh: <http://www.regeringen.se>.

Tako so 1952 zmanjšali število občin na 1.037, v razdobju med letom 1962 in 1974 pa na 278 občin (kommun), danes pa jih imajo 290.⁴⁵² Na regionalni ravni imajo 20 okrožnih svetov.⁴⁵³ Ime za okrožno samoupravo je landsting. Lokalno samoupravo nadzirajo parlamentarni ombudsman in drugi državni ombudsmani. Občine niso podrejene okrožnim svetom.

Švedski upravni sistem je značilen po prizadevanjih za decentralizacijo javnih zadev in odločanja o njih na lokalnih ravneh. Tradicionalne zadeve lokalne samouprave so bile tiste, ki so povezovale prebivalce na določenem geografskem območju – zagotavljanje socialnih in drugih javnih služb.

Ustava ne določa zadev lokalne samouprave. Občine in okrožni sveti imajo pristojnosti določene v Zakonu o lokalni upravi (LGA) in v posebnih zakonih. Država z zakoni in uredbami določa cilje za dejavnost občin in okrožnih svetov. Področni zakoni določajo razmejitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Zakon o lokalni upravi⁴⁵⁴ iz leta 1862 še velja. Do 1977 so bili okrožni sveti urejeni v drugih predpisih, od takrat dalje pa navedeni zakon velja za obe vrsti skupnosti. Sedanji zakon o lokalni upravi je začel veljati 1. januarja 1991. Občinam in okrožnim svetom je prinesel veliko svobodo, da organizirajo dejavnosti, kot jih same vidijo.

V letu 2001 je lokalna javna poraba znašala 22,5 % BDP Švedske. Država in lokalne skupnosti morajo imeti uravnotežene proračune. Proračunski deficit v določenem letu mora biti odpravljen v naslednjih dveh letih.⁴⁵⁵

S posebno zakonodajo so občine in okrožni sveti postali pristojni za številne temeljne javne storitve – socialne službe, zdravstveno varstvo, zdravniške storitve, prvo pomoč, otroško varstvo, obvezno izobraževanje in višje izobraževanje itd.

Občina in okrožni svet imata določena pooblastila izdajati predpise za promet in javni red ter odpadke.

Temeljna delitev pristojnosti med državo, občinami in okrožnimi sveti⁴⁵⁶ je ta:

Država ima splošno pristojnost za socialni razvoj, za varnost in dobro življenje državljanov. To so zunanja politika in obramba, javni red in varnost, sodna uprava, gospodarska politika, splošno višje izobraževanje in raziskovanje, glavne ceste in komunikacije na dolgih progah, politika trga delovne sile in industrijska politika, stanovanjska politika, socialna varnost in prenos, kot so pokojnine, otroški dodatki, zdravstveno zavarovanje in pomoč nezaposlenim. Parlament in vlada pa določata tudi pravne in ekonomske okvire za dejavnost lokalnih uprav ter postavljata cilje na različnih področjih.

⁴⁵² Consolidated report..., str. 149.

⁴⁵³ 65 občin ima pod 10.000 prebivalcev, 125 občin od 10.000 do 25.000 prebivalcev, 57 občin od 25.000 do 50.000 prebivalcev, 31 občin od 50.000 do 100.000 prebivalcev, 11 občin pa ima nad 100.000 prebivalcev. Najmanjša občina ima okrog 3000 prebivalcev, največja pa okrog 800.000 prebivalcev. Po površini ima najmanjša občina 9 km², največja pa 19.447 km². Okrožja imajo te prebivalce: 3 pod 200.000 prebivalcev, 12 med 200.000 in 300.000 prebivalci, 2 med 300.000 in 500.000 prebivalci in 3 nad 1000.000 prebivalcev. Največje okrožje ima 1.700.000 prebivalcev, najmanjše pa 135.000 prebivalcev.

⁴⁵⁴ The Local Government Ordinances.

⁴⁵⁵ Consolidated report..., str. 150.

⁴⁵⁶ Pri razporeditvi pristojnosti gre vedno za načelo in za praktične vidike. Nikdar ni določitev pristojnosti dana enkrat za vselej. Municipalities and county councils in Sweden, nav. delo, str. 9.

Zakon o lokalni upravi določa splošno pristojnost kot začetno točko za pooblastila občin in okrožnih svetov. Ukvarjajo se lahko z zadevami javnega pomena, ki so povezane z njihovim območjem in ne spadajo v državno pristojnost, pristojnost druge občine, drugega okrožnega sveta ali drugega telesa. Občine in okrožni sveti si znotraj teh okvirov določajo različne prostovoljne naloge. Posebna zakonodaja jim nalaga odgovornost za javne službe, kot so socialne službe, šole, zdravstveno varstvo in medicinska oskrba. Velika večina teh zadev so obvezne zadeve, ki jih država nalaga občinam in okrožnim svetom.

Občinske obvezne zadeve so:

- socialno varstvo (skrb za starejše in prizadete, individualna in družinska pomoč);
- otroško varstvo, obvezne šole, višje neobvezne šole;
- načrtovanje in gradbene zadeve;
- okoljsko in zdravstveno varstvo;
- zbiranje in ravnanje z odpadki;
- prva pomoč;
- civilna zaščita;
- knjižnična dejavnost.

Prostovoljne zadeve pa so:

- zabava in kulturne zadeve;
- tehnične storitve, oskrba z energijo, poprava cest;
- stanovanja.

Okrožni sveti imajo obvezne zadeve, kot so zdravstvena pomoč in medicinske storitve, otroško zobozdravstvo (do 20 let starosti). Njihove prostovoljne zadeve pa so pomoč kulturnemu področju, izobraževanje.

Občine in okrožni sveti so pristojni za regionalni in lokalni javni prevoz.

Odločanje v občinah in okrožjih je v rokah izvoljenih skupščin, ki štejejo od 31 do 101 člana. Člani občinskih skupščin so lahko hkrati člani okrožnih skupščin. Skupščina imenuje izvršilni odbor in druge odbore, potrebne za opravljanje nalog občine oziroma okrožja. Sploh imajo sveti zelo proste roke pri organiziranju svoje dejavnosti.

Nemčija⁴⁵⁷

Gre za precej zapleteno lokalno samoupravo, ker ima vsaka od 16 dežel ZRN nekatere zakonske posebnosti glede lokalne samouprave. Lokalna samouprava v ZRN je sicer zagotovljena v 28. členu Temeljnega zakona ZRN (ustava). Zvezne dežele morajo ustavno potrditi temeljna načela republikanske, demokratične in socialne ustavne države. V deželah, okrajih in občinah morajo imeti prebivalci predstavnike, ki so izvoljeni na splošnih, neposrednih, svobodnih, enakih in tajnih volitvah. V okrajih in občinah, kjer so državljani EU, imajo ti enako volilno pravico kot Nemci.

Občinam mora biti zagotovljena pravica, da urejajo vse lokalne zadeve z lastno odgovornostjo in v skladu z zakoni. Prav tako imajo (namenska) združenja lokalnih skupnosti pravico do samouprave.

⁴⁵⁷ Concil of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Germany, Situation in 1998.

Jamstvo lokalne samouprave je prav tako podlaga za lokalne finančne pristojnosti. To je pravica občin, da dobe ustrezen delež davkov, ki so uvedeni glede na gospodarsko moč lokalnih skupnosti. Odločajo tudi o njihovi višini.

Lokalne skupnosti se delijo v vseh nemških zveznih deželah, razen v mestih - državah Berlinu, Bremnu in Hamburgu, na *občine* (lokalna raven) in deželne okraje (regionalna raven). Mesta, ki niso vključena v okraje, sama opravljajo naloge, kot jih drugod okraji. V nekaterih deželah pa obstaja še tretja raven, t. i. višja združenja občin (*höhere Kommunalverbände*). Na Bavarskem so to okraji (*Bezirke*), v Rhineland-Palatinate združenja okrajev itd. Višja združenja občin opravljajo v imenu članic zadeve, ki se lažje in učinkoviteje opravljajo v večjih upravnih enotah. V mestih - državah Hamburgu (1.656.000 prebivalcev) in Berlinu (3.472.009 prebivalcev) so nižje upravne ravni okraji (*Bezirke*), v Bremnu (675.265 prebivalcev) pa imajo dve avtonomni občini Bremen in Bremerhaven.

Splošne enote državne uprave na lokalni ravni so okrajni upravni uradi (*Landratsämter*). V nekaterih deželah so na lokalni ravni splošne in posebne državne upravne agencije. Okrajni upravni urad (*Landratsamt*) nadzira zakonitost dela občin na svojem območju. Nadzor nad neokrajnimi občinami in deželnimi okraji pa je zadeva, ki jo ureja posamezna dežela. Minister za notranje zadeve je najvišji nadzorni organ v vseh deželah.

Za delitev pristojnosti na občine in okraje je temeljna značilnost pravica do avtonomnega upravljanja vseh lokalnih zadev, ki ne spadajo v pristojnost drugih lokalnih skupnosti. Pristojnosti občin temeljijo na načelu odgovornosti za vse javne zadeve, ki se pojavljajo v občinskem prostoru (načelo splošne pristojnosti). Okraji pa imajo medobčinske dopolnjujoče - ne v vseh deželah - in usklajevalne naloge. Okraji opravljajo vse zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin na njihovem območju, če zakon ne določi drugače. Okraj mora opravljati zadeve, ki se nanašajo na standardizirano oskrbo in pomoč njegovemu prebivalstvu.

Država lahko prenese določene zadeve v upravljanje občinam in okrajem, ki pa jih te skupnosti opravljajo v svoji pristojnosti. Mesta - države opravljajo državne in občinske pristojnosti.

Pristojnosti lokalnih skupnosti se razlikujejo od države do države, delno tudi zaradi njihove velikosti. Sicer pa so občine zelo svobodne pri odločanju, kako opravljati svoje naloge, kar je odsev načela lokalne samouprave. Naloge lahko oddajajo tudi tretjim, npr. zasebnemu sektorju. Država in lokalne skupnosti sestavljajo celovit in med seboj povezan sistem, ki upošteva odgovornosti za načrtovanje in finance na temelju zakonskih določil, navodil, upravnih ukrepov, sektorskega načrtovanja, prostorskega in razvojnega načrtovanja ter strukturnih in naložbenih programov. *Pristojnosti vseh ravni oblasti so jasno določene.*

Če občina sama ne zmore opravljati določene zadeve, lahko ali mora z drugimi občinami sodelovati pri zakonitem medobčinskem sodelovanju (t. i. namenska združenja).

Gre za konzorcije ali skupne oblasti. Obstaja mnogo oblik medobčinskega sodelovanja:

- lokalna delovna skupina kot združenje občin in drugih pravnih oseb;
- sporazum po javnem pravu; eden od udeležencev prevzame odgovornost za opravo določene naloge;
- upravno združenje, ki ga občine in okraji lahko ustanove za posebne namene; naloge se z občin in okrajev prenesejo na novo pravno osebo - upravno združenje je javnopravna korporacija.

Lokalne oblasti tudi sodelujejo pri prostorskem načrtovanju, čeprav se njihova udeležba razlikuje po posameznih deželah. V Severnem Porenju Westfaliji je regionalno načrtovanje organizirano kot skupna zadeva države in lokalnih skupnosti. Ustanovljeni so bili okrajni sveti za načrtovanje, člane pa volijo lokalna predstavniška telesa.

Upravne reforme, ki se napovedujejo na vseh državnih ravneh, se nanašajo na prerazporeditev pooblastil med državo in lokalnimi skupnostmi v ZRN. Obstaja močna težnja, da bi dali lokalnim skupnostim še več zadev in bolj vključili državno oblast v občinsko in okrajno oblast na lokalni ravni.

Po enotni metodologiji SE so pristojnosti lokalnih in regionalnih skupnosti v Nemčiji porazdeljene na primer tako: varnost in policija sta v pristojnosti dežele, občin in vmesnih ravni. To so deljene in obvezne naloge, ki jih neposredno opravljajo pristojne oblasti. Požarno varstvo pa je v obvezni pristojnosti občin, ki ga tudi neposredno opravljajo. Sodstvo je v deželni izključni pristojnosti. Varstvo okolja je v pristojnosti dežele in občin. Varstvo potrošnikov je v pristojnosti občin. Prav tako turizem itd.

Italija

Italija ima poleg obširnih ustavnih določb⁴⁵⁸ še ustavne zakone o regijah s posebnim statutom, ter zakone o konstituiranju in delovanju regionalnih organov itd., zakone, ki se nanašajo na province in občine - najpomembnejši je zakon št. 142 z dne 8. junija 1990,⁴⁵⁹ ki govori o sistemu lokalnih skupnosti.

Italija ima tri ravni lokalne samouprave: regije, province in metropolitanska mesta in občine. Ima 20 regij, 103 provinc in 8.103 občine.

Država lahko delegira upravna pooblastila na regionalne in provincijske ravni, regionalne skupnosti pa lahko delegirajo svoja pooblastila na province in občine. Država je občinam prepustila rojstva, poroke, register umrlih, register prebivalstva, volilna opravila, register vojaških obveznosti, zbiranje statističnih podatkov. Če je potrebno, lahko župan izdaja ukaze, ki se nanašajo na javno zdravje, gradnjo stavb in lokalno policijo.

V vsaki provinci ima država kot svojega predstavnika prefekta, ki ga imenuje Svet ministrov. Prefekt nadzoruje delovanje decentraliziranih državnih služb in usklajuje državne akcije na provincijski ravni.

Ustava določa,⁴⁶⁰ da *regije*: organizirajo agencije in telesa pod regionalno oblastjo, določajo demarkacijo občinskih okrožij, določajo lokalno urbano in ruralno politiko, trge in velesjeme, javno blaginjo in medicinsko ter bolnišnično pomoč, poklicno izobraževanje, lokalne javne muzeje in knjižnice, mestno načrtovanje, turistično in hotelsko usposabljanje, tramvaje in motorne poti regionalnega pomena, ceste, viadukte in javna dela v regionalnem interesu, notranja pristanišča, lov in streljanje, ribolov v domačih vodah, kmetijstvo in gozdarstvo, obrt. Ta seznam nalog je ustavno obvezen in se lahko spremeni le z ustavnim zakonom. *Province* imajo upravno pristojnost glede zadev, ki so v provincijskem interesu. Gre za zadeve, ki pokrivajo medobčinska področja province.

⁴⁵⁸ 5. člen in V. poglavje (členi od 114 do 133).

⁴⁵⁹ Zakon o krajevnih upravah.

⁴⁶⁰ 117. člen.

In sicer:

- zaščita tal, varstvo okolja, varstvo pred nesrečami;
- varstvo in razvoj vodnih in energetskih virov;
- varstvo kulturne dediščine;
- ceste in prevoz;
- varstvo živalstva in rastlinstva, naravnih parkov in naravnih rezerv;
- lov in streljanje, ribolov v notranjih vodah;
- ravnanje z odpadki na provincijski ravni, ravnanje z odpadno vodo, spremljanje in nadzor vode, zraka in varstvo pred hrupom;
- javno zdravje, higiena in saniteta, kot jih predpisujejo državni in regionalni zakoni;
- višje sekundarno izobraževanje, umetniško in poklicno usposabljanje, vključno z gradnjo šolskih zgradb;
- zbiranje statističnih podatkov in njihova obdelava, strokovna in upravna pomoč lokalnim oblastem.

S programi, pripravljenimi v sodelovanju z občinami, province razvijajo in usklajujejo gospodarske, trgovinske, turistične, socialne, kulturne in športne dejavnosti in druge zadeve, ki so v provincijskem interesu. Province sprejemajo in usklajujejo tudi predloge občin glede regionalnega gospodarstva, rabe prostora in okoljskega načrtovanja. Udeležene so pri sprejemanju regionalnih razvojnih programov in drugih regionalnih načrtov in programov, ki jih natančno določa regionalna zakonodaja. Province tudi sprejemajo splošne in večletne področne razvojne načrte. Načrt rabe prostora pa je eden najpomembnejših dokumentov provinc, ki mora upoštevati pooblastila občin ter regionalne zakone in programe, ter prinaša usmeritve za rabo prostora. Pri tem še posebej nakaže različne vrste rabe prostora po glavnih vlogah različnih delov province, lokacijo glavne infrastrukture in komunikacijskih poti, vodno politiko ter primerna področja za ustanovitev naravnih parkov in naravnih rezerv.

Metropolitanska mesta imajo ista pooblastila kot province. Regionalni zakon lahko da metropolitanskemu mestu naloge, ki normalno pripadajo občinam, so pa, če gre za metropolitansko območje, nadobčinske narave in zahtevajo usklajevanje v smeri ekonomičnejšega in učinkovitejšega razvoja. Glavne naloge so:

- prostorsko načrtovanje na metropolitanskih območjih;
- promet in prevoz;
- kulturna dediščina in varstvo okolja;
- varstvo tal in vode, upravljanje vodnih virov, ravnanje z odpadki;
- oskrba z vodo in energijo;
- službe za gospodarski razvoj in široko trgovsko razdeljevanje distribucijo;
- zdravstvo, izobraževanje, poklicno usposabljanje in druge urbane zadeve na metropolitanski ravni.

Občine imajo oblast, da opravljajo vse upravne naloge, ki se nanašajo na njihove prebivalce in občinski prostor, še zlasti glede socialnih storitev, načrtovanja rabe prostora in gospodarskega razvoja, razen zadev, ki so v pristojnosti drugih oblasti. Da bi lahko opravljale določene naloge, lahko ustanovijo decentralizirane ali kooperativne strukture z drugimi občinami in provinco. Vse občine so pristojne za volilne zadeve, register prebivalstva, rojstva, poroke in register smrti, statistične podatke in register za vojaške potrebe. Občine lahko dobijo še druge upravne naloge, vendar mora zakon določiti ustrezna sredstva oziroma potrebne finančne vire.

Občina v Italiji po podatkih SE opravlja vse upravne naloge, ki se nanašajo na lokalno prebivalstvo in območje - gradnjo stanovanj, varstvo kulturne dediščine, mestno načrtovanje, varstvo pred naravnimi nesrečami itd.

Občine sodelujejo med seboj in z drugimi ravnmi oblasti, sklepajo skupne dogovore o opravljanju določenih zadev. Gre tudi za združenja dveh ali več občin z manj kot 5.000 prebivalci v isti provinci. 4.195 občin je ustanovilo tudi 350 gorskih skupnosti.

Predvidene reforme na tem področju v Italiji si prizadevajo za večje pristojnosti regionalnih skupnosti in občin. Zakon št. 59 s 15. marca 1997 je začel s prenašanjem nekaterih državnih upravnih nalog na regije in občine. Šlo je za pomembno stopnjo pri uresničevanju decentralizacije, kar je zahtevalo tudi reorganizacijo lokalnih upravnih agencij. Ta zakon je izrecno omenil načelo subsidiarnosti med glavnimi zadevami. Nato je bila sprejeta vrsta zakonov, ki so bili namenjeni uresničevanju omenjenega zakona in postopnemu uvajanju reforme, ki še ni v celoti končana.

Finska

Po ustavi (1999) je Finska razdeljena na občine, katerih uprava temelji na samoupravi njihovih prebivalcev. Ustava daje občinam tudi pravico, da uvedejo občinski davek.⁴⁶¹ Pristojnosti občin določajo zakoni. Čeprav ustava skoraj molči o statusu regij, predvideva možnost regionalne samouprave z določilom, da določbe o samoupravi v upravnih enotah, ki so šrše od občin, zagotavlja zakon. Nova značilnost finske javne uprave pa je naraščajoča regionalizacija. Do sredine 90ih let ni bilo regij oziroma je bila ta raven upravljanja v rokah okrožne državne uprave. Zdaj pa imajo 19 regij, katerih teritorialno podlago je določil Zakon o regijah (1998). Meje regionalnih skupnosti določa država, po posvetovanjih z regijami in občinami. *Regijo konstituirajo občine, kar je finska unikatna značilnost.* Tako je regionalna samouprava grajena od spodaj navzgor in močno temelji na občinski samoupravi. Regija je skupna občinska oblast, ki jo vzpostavljajo in financirajo njene članice - občine. Regije so pristojne za regionalni razvoj in planiranje. Prav tako promovirajo svoje interese in opravljajo široko lestvico prostovoljnih funkcij, kot so npr. promocija turizma, kulturne dejavnosti, izobraževanje in interes za lokalno zgodovino.

Funkcije so regijam dodeljene s strani države in konstitutivnih občin. Pri regionalnem razvoju regije igrajo vlogo tudi pri implementaciji strukturne in regionalne politike EU, alokaciji strukturnega financiranja in planiranja rabe prostora. Vse funkcije regij so upravne narave. Regije nimajo zakonodajne oblasti. Sprejemajo politične odločitve in imajo izvršilne pristojnosti. Najvišje telo regije je skupščina, ki jo izvolijo sveti občin, ki so vključene v regijo. Člani skupščine morajo biti člani občinskih svetov. Imajo tudi odbor, ki je odgovoren skupščini in ga ta lahko tudi razreši.

V skladu z Zakonom o lokalni upravi je Finska, ki ima okrog 5 milijonov prebivalcev in veliko površino, razdeljena na 452 občin.⁴⁶² V 63 občinah sta dva uradna jezika - finski in švedski. Po ustavi lokalna uprava temelji na samoupravi državljanov. Občina pa si prizadeva za dvig blaginje državljanov in skladen razvoj na njenem območju.

⁴⁶¹ Consolidated report..., str. 53.

⁴⁶² Občine imajo od 130 do 500.000 prebivalcev, povprečna velikost pa je 11.000 prebivalcev. 1994 so občine zaposlovale 400.000 prebivalcev – v izobraževanju in kulturi 120.800, na socialnem in zdravstvenem področju 218.700, v splošni upravi 12.000, pri upravljanju javnih objektov 20.000, pri načrtovanju in javnih delih 29.000.

Vse občine imajo enak pravni status, imajo enake odgovornosti, opravljajo isto oblast in imajo enaka demokratična telesa in upravno organizacijo.⁴⁶³

Na Finskem je *visoko razvito medobčinsko sodelovanje*. Poznajo tri oblike medobčinskega sodelovanja. Prvič, da ena občina opravlja določeno nalogo za drugo občino. Drugič, skupni organi več občin znotraj oblasti, ki opravlja zadevo za druge občine. Tretjič, obstajajo tudi skupne občinske oblasti (General Assembly), ki so pristojne za regionalne naloge občin.⁴⁶⁴ Po zakonu so odgovorne za regionalni razvoj in načrtovanje, posebno medicinsko varstvo ter skrb za duševno prizadete. Prav tako so občine ustanovile skupne občinske institucije za poklicno usposabljanje.

Regija Åland ima po posebnem zakonu o avtonomiji otokov Åland status avtonomne regije. Opravlja široko lestvico zakonskih in upravnih pristojnosti ter sprejema letni proračun za regijo.

Občine zagotavljajo temeljne storitve za prebivalce lokalne skupnosti. Pristojne so za:

- obvezne šole;
- višje sekundarne šole, poklicno usposabljanje in izobraževanje;
- knjižnice;
- kulturne in prostočasne storitve;
- dnevno varstvo otrok;
- skrb za ostarele in prizadete;
- socialna stanovanja;
- denarna pomoč za ljudi v stiski;
- zdravstveni centri, ki dajejo primarno in sekundarno zdravstveno varstvo in zobozdravstvene storitve;
- nadzor rabe prostora stanovanjske gradnje;
- gradnja in vzdrževanje cest;
- vodna oskrba in kanalizacija;
- usklajevanje ravnanja z odpadki in oskrba z energijo;
- varstvo lokalnega okolja.

Podrobnejša razvrstitev nalog občin in skupnih občinskih oblasti, naloge razvršča v šest skupin,⁴⁶⁵ in sicer:

1. Splošna uprava

Uprava

Stanovanja in zgradbe

Druge notranje storitve

⁴⁶³ Local Government in Finland, Regional and Local Government in the European Union, The Committee of the Regions, July 1996, str. 73.

⁴⁶⁴ Ne gre za prave regije. Demografske in geografske posebnosti so razlog, da Finska nima regij z lastnimi organi in lastnimi pristojnostmi. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Regional Democracy in Finland, Strasbourg, 10 May 1999, str. 5. Sedanja "regionalna samouprava" na Finskem ni dolgoročna rešitev.

⁴⁶⁵ Prav tam, str. 82 in 83.

2. *Socialno varstvo ter zdravstvene zadeve in storitve*

Uprava socialnega varstva in zdravstvenega varstva

Dnevno varstvo otrok

Institucionalno varstvo otrok in mladine

Druge storitve za otroke in družine

Institucionalno varstvo za stare ljudi

Institucionalno varstvo za prizadete

Varstveno delo in delovna rehabilitacija

Storitve za dom

Druge storitve za stare ljudi in prizadete

Socialno delo z uživalci mamil idr.

3. *Izobraževanje ter kulturne zadeve in storitve*

Uprava izobraževanja in kulturnih zadev

Obvezna šola

Ljudska višja šola

Glasbene šole

Muzeji

Gledališča

Orkestri itd.

4. *Občinske zadeve in storitve*

Načrtovanje

Gradbeni nadzor

Varstvo okolja

Parki in javne površine itd.

5. *Druge storitve*

Pospeševanje poslovnega in industrijskega življenja

Storitve za počitnice

Varnostne zadeve itd.

6. *Poslovne dejavnosti*

Vodna oskrba in kanalizacija

Javni prevoz

Pristanišča

Kmetije in vodne površine

Oddajanje stanovanj

Oddajanje drugih poslopij itd.

22 REGIONALIZACIJA SLOVENIJE

22.1 Splošno

Regije v Sloveniji dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini nedvomno obstoji.⁴⁶⁶ V Sloveniji obstajajo naravne (geografske, podnebne idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto idr.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja idr.). Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev prednost enim, drugi pa drugim vidikom. V naši razpravi mislimo na regijo (pokrajino) kot drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo samoupravno lokalno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne zvezno enoto.

V evropskih državah razumejo pod pojmom regija in regionalizacija razčlenitev države na regije ali drugače imenovane teritorialne skupnosti na nivoju iznad lokalnih skupnosti, ki se po statistični klasifikaciji EU označuje z NUTS2 in so teritorialna osnova za t. i. regionalno politiko razvoja EU.

Naše pokrajine po tej klasifikaciji spadajo na nižji nivo NUTS3, enako kot tudi po slovenski standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE).

Pokrajine pogosto označujemo tudi kot regije, razčlenjevanje države na pokrajine pa kot regionalizacijo.

Stroka je od sprejema Ustave RS v l. 1991 večinsko zastopala stališče, da Slovenija pokrajine potrebuje; da morajo pokrajine imeti položaj širših samoupravnih lokalnih skupnosti; da ustavna formulacija 143. člena zamegljuje ustavno zamisel o pokrajini.

Gre za uvedbo nove oblike avtonomne lokalne skupnosti, ki je še nikoli nismo imeli, in zato nima nobene tradicije. Gre za lokalne skupnosti posebne vrste, vendar z vsemi elementi avtonomije – podobno, kot jo imajo občine na prvem nivoju lokalne samouprave.

Z uvedbo in ustanovitvijo pokrajin bi se tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča. Pokrajina bi postala nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa tudi izvajalec neobhodnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja, ali pa jih opravljajo občine s številnimi – zlasti finančnimi težavami.

Nihče drug kot država ne more zagotoviti takim skupnostim, da jim je z ustanovitvijo zagotovljeno tudi njihovo funkcioniranje; to pomeni, da jim je zagotovljeno teritorialno območje, na katerem delujejo, da so jim določene naloge, ki jih lahko samostojno opravljajo, da so jim zagotovljena sredstva, s katerimi lahko opravljajo te naloge, in da so tudi tako organizirane, da lahko opravljajo te naloge.

⁴⁶⁶ Prim. Ciril Ribičič, Začaran krog, III. srečanje upravnih delavcev, zbornik referatov, Portorož 1996, str. 189.

Strokovno gradivo *Lokalna samouprava v Sloveniji* (1993) je obravnavalo tudi oblikovanje širših lokalnih skupnosti kot samoupravnih lokalnih skupnosti za širše območje, ki pa naj bi obenem opravljale tudi državne upravne naloge - seveda po posebnem režimu odnosa z državo. S tako zasnovo bi regionalizacija dobila institucionalno zasnovo, hkrati pa bi jo lahko obogatili s samoupravno vsebino.⁴⁶⁷

RS je bila pod Avstrijo razdeljena na 25 okrajev. Med obema svetovnima vojnama je prišlo do številnih preureditev. Osnovali so nove okraje. Na italijanskem ozemlju so okraje strnili v štiri pokrajine. Ozemlje republike je bilo s tem razdeljeno na 29 okrajev. Po drugi svetovni vojni je število okrajev močno nihalo, vendar je bila osnovna težnja njihovo število zmanjšati. Leta 1952 jih je bilo 19, leta 1958 pa le še 9. To število so v šestdesetih letih zmanjšali na 6 in nato 4. Okraji so bili ves čas zgolj transmisija državne uprave. Do prvih samoupravnih povezav je prišlo šele v sedemdesetih letih, ko so številne občine občutile potrebo, da se pri reševanju nekaterih širših nalog povežejo s sosednjimi občinami. Nastalo je 12 medobčinskih skupnosti ("planske regije"), katerih območja in meje so pogosto sovpadale z delitvijo slovenskega ozemlja, ki so jo uporabljale nekatere dejavnosti, kot npr. gozdarstvo, elektrogospodarstvo, PTT, cestna podjetja, sodišča, zdravstvene skupnosti idr. Med možnimi regionalizacijami bi bila po strokovnem mnenju razdelitev RS na tri ali štiri regije nesmotrna, saj bi z njo docela zabrisali regionalne posebnosti, zaradi katerih se sploh odločamo za regije.⁴⁶⁸

Dvoravska lokalna samouprava je pravilo v državah z razvito lokalno samoupravo. Druga raven oziroma širša lokalna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni, gospodarski in drugi razvoj posameznih delov države. Po naši ustavi pa so pokrajine zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere te prostovoljno vstopajo in izstopajo.⁴⁶⁹

Stroka je večinsko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pomenila eno redkih izjem v državah članicah SE. Hkrati pa je tudi jasno, da bi se brez druge ravni lokalne samouprave precej povečal centralistični način urejanja lokalnih zadev javnega pomena.

22.2 Ustavnopravni problem pokrajine

Ustava RS iz l. 1991 je sprejela rešitev, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter opravljanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti ureja zakon (143. člen).

⁴⁶⁷ Nikakor pa ne bi taka ureditev pomenila, da se RS spreminja v državo regij. "Za tako majhno državo bi bila taka ureditev nesmiselna, pa tudi pravih razlogov ni zanjo." Prav tam, str. 91.

⁴⁶⁸ "Če bomo vpeljali med občine in republiko vmesno stopnjo, bi v primeru, da ima ta stopnja vlogo transmisije državne uprave, bila smiselna delitev na 22 - 25 okrajev. Če pa sprejmemo stališče, da so nove pokrajine hkrati instrument državne uprave in obveznega združevanja občin z namenom formiranja širših samoupravnih enot, potem bi bila primerna delitev na dvanajst ali osem pokrajin" Dr. Igor Vrišer, prav tam, str. 95.

⁴⁶⁹ 143. člen Ustave RS.

Pokrajina kot širša lokalna skupnost je torej ustavna kategorija. Ustavodajalec jo je vključil v poglavje o lokalni samoupravi kot drugo raven lokalne samouprave. Kljub problematičnosti prostovoljnega povezovanja občin v pokrajino je bilo po mnenju dela stroke tudi v takem ustavnem okviru mogoče pripraviti zakonske podlage za ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Pokrajine je bilo po prevladujočem strokovnem mnenju treba uvesti, sprememba ustave pa je potrebna, če naj bo Slovenija brez ostanka razdeljena na občine in pokrajine.

V okviru razprav o lokalni samoupravi, tako ob osnutku nove ustave kot tudi kasneje, se je kot najbolj pereč problem pokazal t. i. regionalni problem. Po mnenju stroke je bil osnutek Ustave RS glede tega vprašanja nedorečen, ker je govoril le o občini kot subjektu lokalne samouprave, regionalnega problema pa se ni dotaknil, razen v obliki medobčinskega sodelovanja, ki pa je omejenega pomena. Tako je v javnosti nastal vtis nevarnosti, da se bo državna ureditev Slovenije razvijala v smeri državnega centralizma in etatizma, zaradi katerega bi bila nova država Slovenija že na samem začetku svoje poti zavrta za ustvarjalno pobudo ljudi na terenu, s tem pa tudi za uspešen gospodarski in vsakršen drug razvoj, ki bi lahko temeljil na tej pobudi.⁴⁷⁰

Zaradi tega so zagovorniki regionalizma zahtevali spremembo ustave in sicer:

- razširitev pristojnosti občin in pokrajin, kot zahtevata načeli subsidiarnosti in decentralizacije;
- uvedbo pokrajin kot obveznih regionalnih skupnosti;
- ustanovitev zbora pokrajin kot nepopolnega drugega doma ob državnem zboru.⁴⁷¹

Po mnenju zagovornikov regionalizma v RS pokrajine v Sloveniji že obstajajo, le ustavna ureditev in aktualno razmerje političnih sil jim nista omogočila, da bi se uveljavile kot koristna sestavina političnega sistema. Sprememba ustave v navedeni smeri seveda zahteva široko družbeno soglasje, ki mu mora biti podlaga poglobljena strokovna in politična razprava o veljavni ureditvi regionalizma v Sloveniji, o tem, kako omejiti centralizacijo in koncentracijo pristojnosti v rokah države, kaj moramo glede regionalizma spremeniti, da bi uskladili našo ureditev z evropsko, ali in katere ustavne spremembe so potrebne, ali naj se območje pokrajin pokriva z območjem prihodnjih upravnih okrajev in o dvodomnem parlamentu in razmejitvi pristojnosti med zboroma.

22.3 Spremembe Ustave RS 2006⁴⁷²

Državni zbor RS je na seji junija 2006 sprejel Ustavni zakon za spremembo členov 121., 140. in 143. Ustave RS.⁴⁷³ V 121. členu se črta prvi odstavek, ki določa, da naloge uprave

⁴⁷⁰ Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, str. 872.

⁴⁷¹ Dr. Ciril Ribičič, Državni zbor republike Slovenije, Za regionalizem in zbor pokrajin, teze za spremembo ustave, Ljubljana, junij 1997. Za pokrajine kot obvezne skupnosti so se zavzeli tudi strokovnjaki SE na srečanju v Ljubljani januarja 1993. 4. in 5. septembra 1997 pa so se srečali v Ljubljani prav strokovnjaki SE za regionalizem in naši strokovnjaki ter obravnavali tudi gradivo za pripravo zakona o pokrajinah v RS. Oboji so se zavzeli za uvedbo pokrajin v Sloveniji, kar zahtevajo notranje in zunanje razmere.

⁴⁷² Spremembo navedenih ustavnih členov je s predlogom za začetek postopka, ki ga je vložila v državnem zboru, predlagala že skupina poslancev dne 5. 2. 1999; nato je Vlada RS povzela ta predlog z določenimi spremembami in dopolnitvami v svojem ustavno-revizijskem predlogu, ki ga je vložila v državni zbor 30. 7. 2001. Vendar ta predlog v navedenem ustavno-revizijskem postopku ni dobil potrebne podpore. Pri njegovi obravnavi v ustavni komisiji in v državnem zboru so se pokazale razlike med poslanskimi skupinami zlasti glede vloge občin pri ustanavljanju pokrajin in pa glede potrebnega kvoruma za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin in drugih zakonov, s katerimi bi se urejale zadeve pokrajin (sistemski zakon o pokrajinah, zakoni o pristojnostih pokrajin, zakon o financiranju pokrajin itd.).

⁴⁷³ Z novim predlogom za spremembo ustavnih členov je v novem mandatnem obdobju državnega zbora nastopila poslanska skupina LDS in ga je vložila v državni zbor 21. 6. 2005. Ta predlog je bil ocenjen kot možno izhodišče za sporazum med poslanskimi skupinami za pripravo novega besedila, ki bi omogočilo skupen nastop poslanskih skupin za spremembo

opravljajo neposredno ministrstva, drugi odstavek pa se spremeni tako, da bi na podlagi javnega pooblastila naloge državne uprave lahko opravljali tudi drugi subjekti, kot npr. občine in pokrajine. Ta pooblastila bi se lahko dajala na podlagi zakona ali z drugim aktom na podlagi zakona. V besedilu 140. člena se črta predhodno soglasje občin za prenos posameznih državnih nalog v opravljanje občinam, država pa jim mora za opravljanje teh nalog zagotoviti potrebna sredstva.⁴⁷⁴

Novi 143. člen⁴⁷⁵, ki pomeni najpomembnejšo spremembo ustave na področju lokalne samouprave, pa določa obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Pokrajine naj bi kot tretjo kategorijo nalog opravljale tudi obsežen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne (območne) enote državne uprave na terenu.

S temi ustavnimi spremembami bomo tudi v Sloveniji dobili notranjo upravljalno razčlenitev države, kot jo poznajo v večini evropskih držav. Odprla naj bi se pot za proces decentralizacije javne uprave.

Pokrajine bodo postale nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa bodo tudi izvajalec neobhodnih javnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja ali pa jih opravljajo občine s številnimi, zlasti finančnimi težavami. Ustanovitev pokrajin je tudi eden ključnih korakov k uresničevanju skladnega regionalnega razvoja. Olajšale bodo tudi povezavo Slovenije z EU, še posebej glede uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU iz strukturnih in kohezijskega sklada za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Okrepile bodo tudi čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti.

Obstajajo tudi tehtna strokovna kritična opozorila, da ustavne spremembe, ki bodo omogočile ustanavljanje pokrajin, še niso rešile problema ustanavljanja pokrajin.⁴⁷⁶

navedenih ustavnih členov, ki bi omogočili ustanovitev pokrajin in njihovo funkcioniranje. Na dveh posvetih predsednika Ustavne komisije dr. Cukjatija s predstavniki poslanskih skupin in ob udeležbi Strokovne skupine Ustavne komisije je prišlo do soglasja glede delno novega besedila za spremembo navedenih členov ustave, ki je besedilo predmetnega predloga. Jedro tega predloga je novo besedilo 143. člena ustave, ki govori o pokrajini, njenem statusu, delovnem področju in načinu njene ustanovitve.

⁴⁷⁴ V 121. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi:

»(javno pooblastilo)«

Prvi odstavek se črta.

Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.«

V 140. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«

⁴⁷⁵ V 143. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi:

»(pokrajina)«

Besedilo 143. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo in njihova območja, sedeži in imena se določijo z zakonom. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

Država lahko z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

⁴⁷⁶ Prim. Tone Jerovšek, Kako daleč je do pokrajin?, Pravna praksa, št. 22, 15. junij 2006, str. 3.

Vsa nerešena vprašanja se zdaj prenašajo na zakon o ustanovitvi pokrajin oz. na zakon o pokrajinah. Sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin bo povezan z enakimi težavami kot sprememba ustave. Sodelovanje občin ni definirano, to naj bi storil zakon o ustanovitvi pokrajin, kar lahko prepreči vsak poskus ustanovitve pokrajin. Tudi glede prenosa opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na pokrajine obstaja skepsa.

- **sodelovanje občin pri ustanavljanju pokrajin**

V primerjalnem pregledu ni najti rešitve, da bi bila ustanovitev širših lokalnih skupnosti odvisna od soglasja temeljnih lokalnih skupnosti, tj. občin. Prevladujoča pa je zahteva, da se izvršijo posvetovanja z občinskimi sveti in državljani, kar je v skladu s 5. členom MELLIS. "Meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon." MELLIS je za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne v zakonskih okvirih urejati in upravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva.

Predlogi za spremembe meja lokalnih skupnosti so očitno temeljnega pomena za lokalne oblasti in prebivalce, ki jim služijo. Vendar je v največjem številu držav spoznano, da je nerealistično pričakovati, da bi imela lokalna skupnost pravico do veta zoper takšne spremembe. Predhodno posvetovanje o tem, neposredno ali posredno, pa je bistveno. Referendumi bi lahko predstavljali ustrezno proceduro za takšno posvetovanje, toda v številnih državah ni zakonske podlage zanje. Kjer zakonske določbe ne napotujejo na obvezni referendum, se lahko uporabijo druge oblike posvetovanja.⁴⁷⁷

Iz pregleda nekaterih ureditev in dokumentov SE lahko ugotovimo, da je *participacija ljudi in lokalnih skupnosti pri vzpostavljanju regionalne samouprave nujna*. Poteka v različnih oblikah – pridobivanje mnenj občinskih svetov (to prevladuje), javne razprave, pridobivanje mnenj državljanov in stroke idr. Referendum, kjer ga predvidevajo, je poizvedovalne narave, končna razdelitev države na regije oz. širše lokalne skupnosti pa je v rokah parlamenta in/oziroma vlade. Povsod pa opozarjajo na vsebinska vprašanja, ki morajo biti predhodno razčiščena, če naj bo reforma uspešna. Nekaj teh vprašanj navajamo v nadaljevanju.

V mnogih državah se decentralizacija in devolucija odvijata v obliki naraščajoče regionalne samouprave, v nekaterih državah pa regionalne strukture nimajo. Stvar vsake države in njenih ljudi je, da se odločijo, kakšno obliko poddržavne oblasti želijo imeti. Naraščajoč proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahteva nove sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. V marsikateri državi ugotavljajo, da so nastopile zelo pomembne spremembe, ki vodijo v nov scenarij razmerij med ravnmi oblasti. Nastopili so izzivi novih realnosti, prelom s preteklostjo, novi finančni aranžmaji, naraščajoče vključevanje poddržavnih ravni oblasti v vladanje in upravljanje, in pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb.

V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odgovor na potrebe ljudi v danih razmerah. Da bi to dosegli, mora obstajati kooperacija med različnimi ravnmi oblasti, konflikti pa reševani z vidika doseganja omenjenih ciljev.

⁴⁷⁷ European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Council of Europe, Strasbourg 1986, Reprinted 1996, March 1998, October 1998, October 1999, str. 10, 11.

Kompleksnost modernih družb zahteva kontinuiran dialog med ravnimi oblasti. Institucionalni dialog zasleduje tudi načela učinkovitosti, preglednosti in racionalnosti.

Območja lokalnih skupnosti so zelo različna po obsegu in številu prebivalstva. Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik. Območje sestavlja bistveno sestavino lokalnih samoupravnih skupnosti. Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost. Določanje občinskega oz. pokrajinskega območja mora zato izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti. Zakonske opredelitve ozemlja in zakonska merila za določanje območja občine oz. pokrajine so lahko le načelni in splošni. Zakon naj bi s svojimi normami dajal le najbolj temeljna merila za oblikovanje teritorialnega obsega lokalnih skupnosti in zagotavljal potrebno sistemsko enotnost. Znotraj zakonskih norm pa lahko dodatna merila za oblikovanje obsega občine oz. pokrajine dajejo ustrezne stroke in posplošene življenjske izkušnje.

Pri številu prebivalcev je izredno težko postaviti objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine oz. pokrajine. Po Mlinarju se je pozornost pri občinah osredotočila le na tisto, kar je najbolj vidno, tj. na velikost občin, kot da bi že sprememba te lahko odločilno prispevala k demokratizaciji, kot da je mogoče določiti optimalno velikost kar nasploh in kot da gre pri tem prvenstveno ali pretežno za (upravno) pravna vprašanja.

Skupna je tudi ugotovitev, da so razmere po državah zelo različne, zato ni mogoče določiti enotnega modela ali celo vodnika za teritorialne spremembe lokalnih skupnosti. Vse države si prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. *Parametri, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti, so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo).* Ti parametri so medsebojno odvisni. V skandinavskih državah še dodajajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, ki naj prinesejo čim zmožnejše lokalne in regionalne skupnosti, zelo pomembni tudi demokratični cilji.

- **kriteriji in modeli možnih členitev Slovenije na pokrajine**

1. Regije in pokrajine (vmesne lokalne ravni) v posameznih državah so se izoblikovale na podlagi različnih zgodovinskih, političnih, gospodarskih ipd. razlogov. V veljavni zakonodaji posameznih držav pa je mogoče zaslediti kriterije, ki se jih upošteva ob morebitnem spreminjanju meja, tudi ustanavljanju novih pokrajin.⁴⁷⁸ Čeprav so prakse tujih držav različne, zasledimo kot skupen cilj oziroma prizadevanje trend po večanju administrativne in finančne samostojnosti lokalnih skupnosti, večji demokratizaciji in uresničevanju načela subsidiarnosti.

⁴⁷⁸ Italijanski zakon št. 142 o reformi krajevnih uprav iz leta 1990 v 16. členu navaja kriterije in usmeritve, katere se upošteva pri reviziji oziroma ustanavljanju novih pokrajin. Tako mora vsako pokrajinsko ozemlje ustrezati območju, na katerem se odvija večji del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov prebivalcev. Obseg pokrajine mora po površini, številu prebivalcev in ekonomski moči omogočati načrtovanje takšnega razvoja, ki bo pospeševal gospodarsko, družbeno in kulturno ravnovesje na nivoju pokrajine in regije. Območje posamezne občine mora v celoti pripadati le eni pokrajini, število prebivalcev pokrajin ne sme biti manjše od 200.000 prebivalcev itd.

MELLS je za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne v zakonskih okvirih urejati in upravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva. Marsikje v Evropi potekajo reforme lokalnih skupnosti, ki žele ustvariti ustrežnejše skupnosti prebivalcev za učinkovito reševanje lokalnih in tudi nekaterih prenesenih državnih nalog. Vse države si prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik.

Velikost pokrajin je povezana s cilji za njihovo uvedbo. Gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Odgovoriti pa je treba na številna vprašanja. Npr. kakšen je koncept dobrega upravljanja v posamezni državi? Kaj naj se upošteva pri snovanju lokalnih (in regionalnih) skupnosti? Ali so ob ekonomskih vidikih, ki so temeljni, pomembni še drugi vidiki oziroma cilji? Kako usklajevati pristopa - od zgoraj navzdol (državni) in od spodaj navzgor (lokalni, državljanski)? Kako ugotoviti identiteto lokalnih in regionalnih skupnosti? Kako čimbolj poslušati in seznanjati njihove prebivalce pri teritorialnih reformah? Ali imajo državne oblasti jasno izdelano strategijo in cilje razvoja lokalnih in regionalnih skupnosti?

Uvedba pokrajin bo imela številne posledice za ostale dele sistema, predvsem pa prerazporeditev pristojnosti med državo, pokrajinami in občinami ter novo ureditev finančno-materialnih vprašanj med njimi.

SE se že vrsto let ukvarja tudi z vprašanjem velikosti lokalnih in regionalnih skupnosti. Splošno je stališče strokovnjakov je, da morajo biti predvidene reforme teritorialnih meja lokalnih skupnosti zelo preiščljene. V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odgovor na potrebe ljudi v danih razmerah. Da bi to dosegli, mora obstajati kooperacija med različnimi ravnmi oblasti, konflikti pa reševani z vidika doseganja omenjenih ciljev.

SE tudi poudarja, da gre pri *upravljanju za ta temeljna vprašanja*: centralizacija, decentralizacija, devolucija; učinkovitost in demokratičnost lokalnih in regionalnih oblasti; etični standardi pri delu lokalnih uprav; pomembnost načela subsidiarnosti – nove pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti in njihovi stiki s prebivalci; enakovrednost javnih služb – enaki standardi storitev za državljane v vsej državi; partnerstvo med ravnmi oblasti, nacionalna združenja lokalnih skupnosti; demokracija medijev.

2. Primerne členitve ozemlja države na regije so temeljne za optimalno prostorsko organizacijo materialnih dejavnosti in poselitve ter decentralizacijo delovanja države. Pripravljeni so različni modeli členitve Slovenije na pokrajine (glej preglednico).

Členitev Slovenije na 3 regije se smiselno opira na tradicionalno delitev Slovenije na dežele: Kranjsko, Štajersko in Primorsko. Delitev ustreza evropskim prevladujočim zahtevam po velikih regijah, vendar v Sloveniji ne ustreza omrežju večjih mest in njihovim gravitacijskim območjem. Zaradi velikih reliefnih ovir (npr. izrazitih visoko ležečih razvodnicah porečij v alpskem in dinarskem svetu) v treh velikih regijah in razvlečenem ozemlju npr. Primorske vzbujajo upravičene ugovore. Navedene tri regije so glede na prebivalstvo in gospodarsko moč primerljive z evropskimi regijami, za upravno razdelitev pa bi bile glede na velikost prevelike in preveč odmaknjene od potreb prebivalcev. Členitev Slovenije na tri velike pokrajine poudarja samo eno državno razvojno os Slovenije (Maribor–Ljubljana–Koper), v ozadje pa

postavlja prav tako državno pomembno razvojno os Jesenice–Kranj–Ljubljana–Novo mesto–hrvaško–slovenska meja (Krško–Brežice).

Členitev Slovenije na 6 pokrajin (Podravska oziroma Severovzhodna, Savinjska, Jugovzhodna oziroma Dolenjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Primorska), ki združuje Severno in Južno Primorsko v Primorsko pokrajino in Podravsko ter Pomursko pokrajino, je bila ocenjena kot primernejša od členitve na 3 regije, a manj primerna v primerjavi s členitvijo na 8 pokrajin. Ključni razlog predlog členitev Primorske na dve pokrajini je zlasti velika poldnevniška raztegnjenost pokrajine in s tem povezana otežena dostopnost do storitev za prebivalce. Pri Pomurski pokrajini pa njena izrazita geografska, gospodarska in zgodovinsko zasnovana regionalna identiteta poudarja umestnost oblikovanja samostojne pokrajine, ki hkrati razpolaga s še zadovoljivimi mogočimi regionalnimi viri za opravljanje predvidenih nalog in pristojnosti pokrajine.

Členitev Slovenije na 8 pokrajin se je v projektni skupini strokovnjakov največkrat omenjala kot večplastno najprimernejša, hkrati ima največjo stopnjo podpore tudi v širših strokovnih krogih. Pokrajine s predlaganimi središči pokrajin naj bi bile (delovna imena za pokrajine):

1. Pomurska pokrajina – Murska Sobota;
2. Podravska pokrajina – Maribor;
3. Savinjska pokrajina – Celje;
4. Dolenjska pokrajina (ali Jugovzhodna) – Novo mesto;
5. Osrednjeslovenska pokrajina – Ljubljana;
6. Gorenjska pokrajina – Kranj;
7. Severna Primorska pokrajina (ali Goriška) – Nova Gorica;
8. Južna Primorska pokrajina (ali Obalnokraška) – Koper.

Glede na geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke naloge pokrajine bi členitev na 8 pokrajin po mnenju večine strokovnjakov omogočala glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški najbolj smotrno, optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil.

Tudi ob predlagani členitvi na osem pokrajin so med največjo oziroma razvojno najmočnejšo (Osrednjeslovensko) in nekaterimi najmanjšimi (Severna Primorska, Pomurska) izrazite razvojne razlike. Toda členitev ustreza hierarhiji slovenskih mest višje stopnje, oblikovanim gravitacijskim območjem, hkrati pa imajo predlagane (naj)manjše pokrajine še dovolj velik prebivalstveni (človeški) in gospodarski potencial za predvidene naloge in pristojnosti. Med navedenimi potencialnimi pokrajinami je glede na gospodarske kazalce v najslabšem položaju Pomurje (najvišji indeks razvojne ogroženost v 12 statističnih regijah), kar poudarja tudi potrebo po prednostni obravnavi njenih razvojnih programov. Ljubljane kot posebne pokrajine projektna skupina ne priporoča, zlasti zaradi njene tesne povezanosti in soodvisnosti z gravitacijskim zaledjem. Pričakovana razvojna pomoč Ljubljane širšemu zaledju je tudi v njenih gospodarskih in drugih, srednje- in dolgoročnih interesih.

Projektna skupina predlaga, da se Ribniško-Kočevo območje (uvrščeno v statistično regijo Jugovzhodna Slovenija) glede na tradicionalno večplastno navezanost na gravitacijsko območje Ljubljane (ponovno) priključi Osrednjeslovenski regiji.

Členitev na 10 pokrajin (Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Spodnja Posavska, Dolenjska oziroma Jugovzhodna, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška-Severna Primorska

in Obalnokraška-Južna Primorska) upošteva predloga o oblikovanju Koroške in Spodnjeposavske pokrajine. Vendar tega predloga členitve projektna komisija z vidika delovnega področja, poudarjene samostojne gospodarske vloge prihodnjih pokrajin ter strateško občutljive obmejne lege v neposredni bližini močnih mest sosednjih držav ne ocenjuje kot razvojno in strateško (geopolitično) optimalnega. Ključna razvojno pogojena razloga sta skromnejši človeški in razvojni potencial (z vidika regionalne ekonomije obsega) obeh predlaganih manjših regij, upoštevajoč tudi njihov položaj v gravitacijskem zaledju večjega regionalnega središča sosednje države.

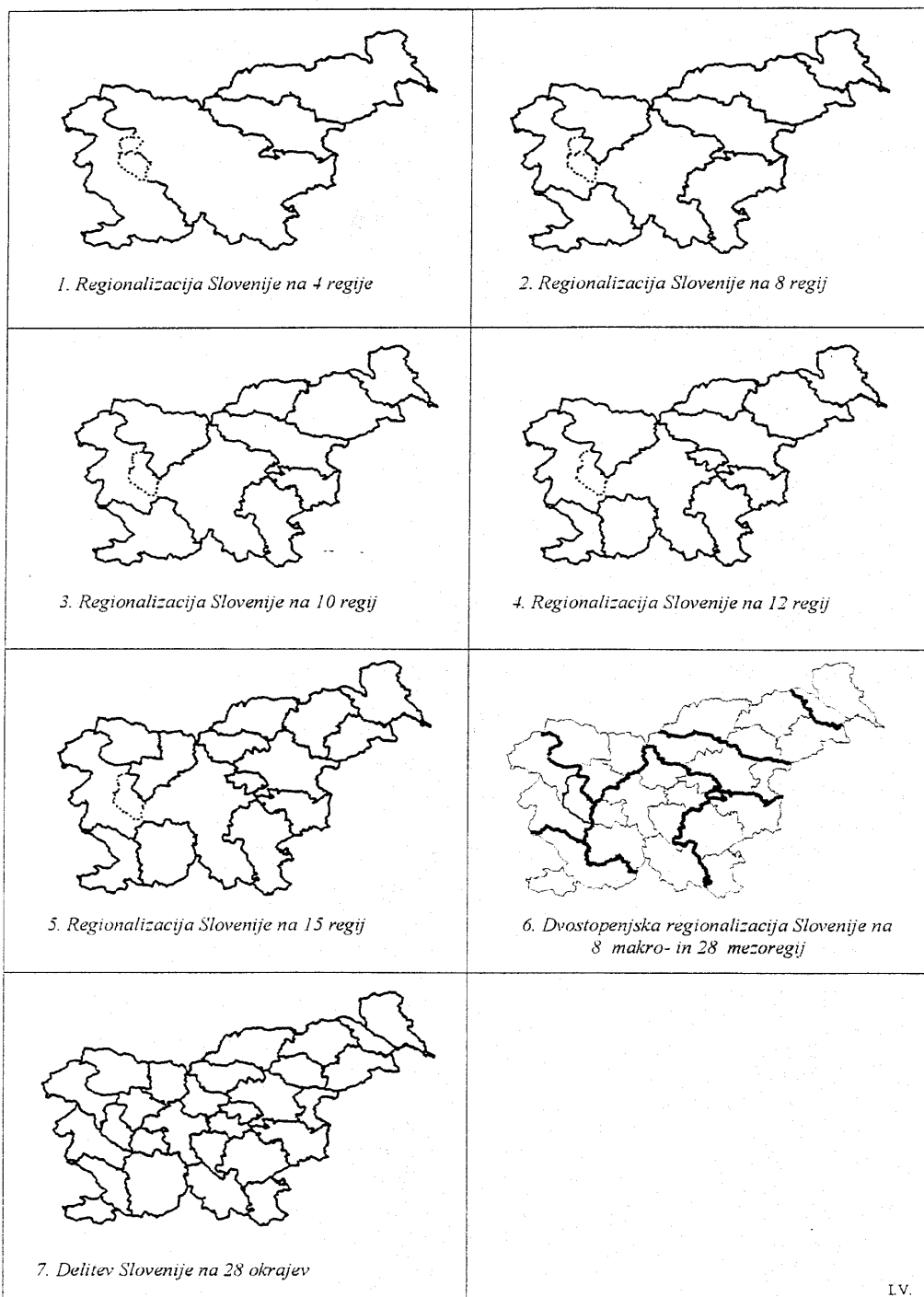
Členitev Slovenije na 12 regij se je uveljavila v sedemdesetih letih 20. stoletja (samoupravne medobčinske skupnosti). Delitev se uporablja tudi za prikazovanje statističnih podatkov (statistične regije), z nekaterimi večjimi ozemeljskimi spremembami pa tudi za izdelavo regionalnih razvojnih programov.

Členitev na 12 regij postavlja v medsebojni primerjavi v izrazitejši prednostni položaj Osrednjeslovensko pokrajino (29 % prebivalstva, več kot tretjina celotne dodane vrednosti) v primerjavi z nekaterimi prebivalstveno in razvojno šibkejšimi regijami, kar zlasti velja za Zasavsko, Spodnjeposavsko, Koroško in Notranjsko-Kraško.

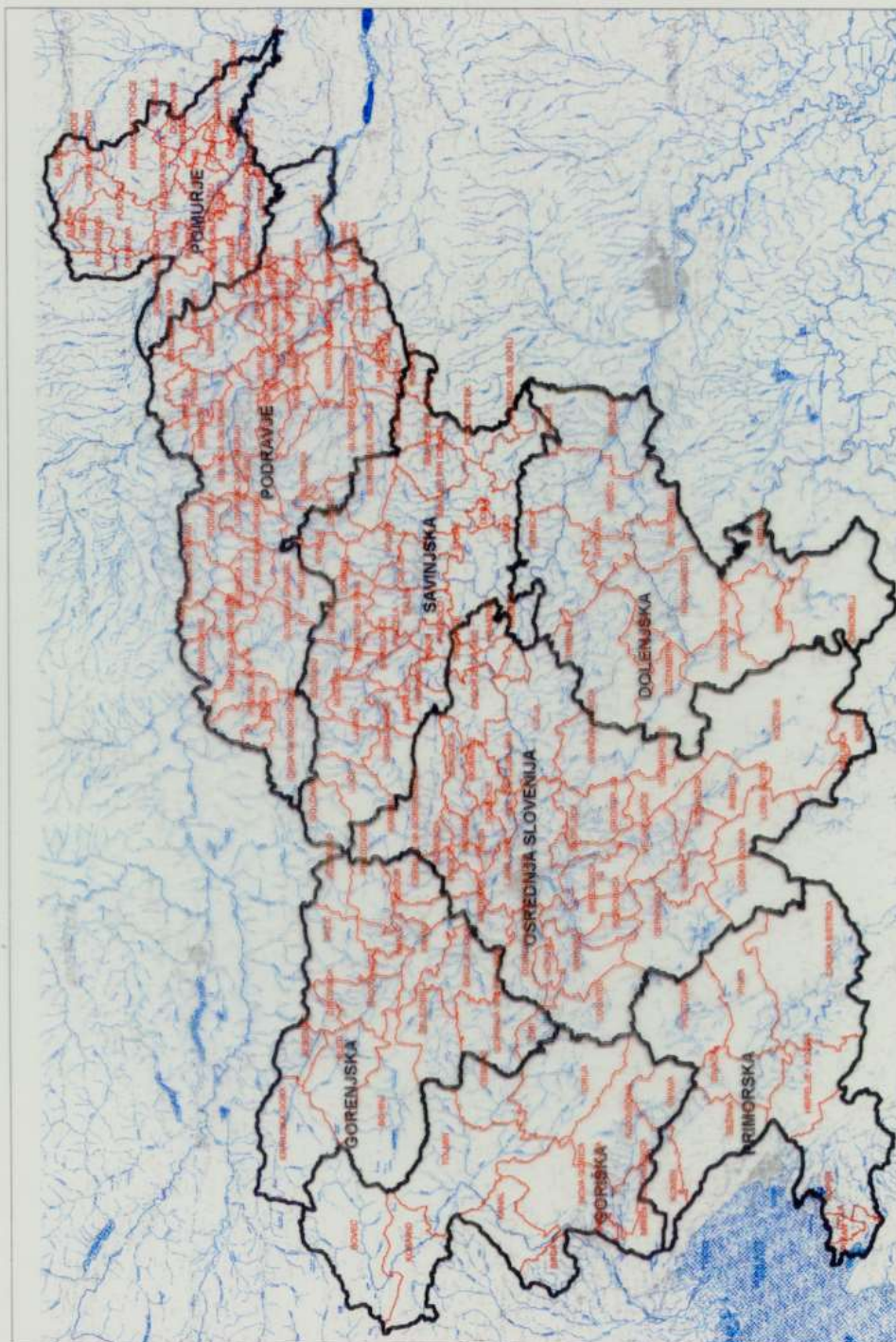
Členitev na 14 pokrajin (koncept t. i. razvojnih regij) projektna skupina ni obravnavala, saj se je pobuda oblikovala po koncu dela skupine. Z vidika predvidenih širokih pristojnosti in nalog prihodnjih pokrajin pa se postavlja upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih in drugih, zlasti razvojnih in storitvenih funkcij. Z vidika skladnejšega regionalnega razvoja pa je to (zgolj) ena od mogočih različic.

Členitev Slovenije na okoli 30 pokrajin sicer dokaj ustreza drobni geografski mezoregionalni razčlenjenosti in ožje pojmovani regionalni pripadnosti prebivalcev, a zaradi skromnejših, zelo razdrobljenih regionalnih razvojnih potencialov (zlasti prebivalstvenih in gospodarskih) dolgoročno ne zagotavlja uspešnega regionalnega razvoja (gospodarskega, socialnega in okoljskega) zelo majhnih pokrajin in njihove gospodarske konkurenčnosti z drugimi, bistveno večjimi evropskimi regijami. Členitev Slovenije na okoli 30 mezoregij pa je lahko ena od primernih strokovnih osnov npr. za medobčinsko funkcijsko povezovanje pri reševanju nekaterih izbranih razvojnih, prostorskih, infrastrukturnih in drugih problemov.⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Prim. Dušan Plut, Načela, kriteriji in regionalizacija slovenije z vidika členitve na pokrajine, Pokrajina – druga raven lokalne samouprave, priročnik, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, junij 2004, str. 21 do 29.



POKRAJINE V REPUBLIKI SLOVENIJI -8



Pri prostorski členitvi Slovenije na pokrajine je potrebno upoštevati procese povezovanja, regionalno identiteto in pripadnost ljudi, naravno geografsko oziroma družbeno poselitev Slovenije ter specifičnost slovenskih razmer z zgodovinskega, geografskega, gospodarskega, kulturnega, jezikovnega in številnih drugih vidikov. V največji možni meri naj bi upoštevali tudi mestne in druge večje občine kot regionalna središča, obstoječe statistične regije in oblike že vzpostavljenega medobčinskega sodelovanja in povezovanja občin zaradi zagotavljanja hitrejšega regionalnega razvoja in učinkovitejšega delovanja javnih služb.

23 SKLEPNE UGOTOVITVE

1. Evropa se na vstopu v tretje tisočletje srečuje z zgodovinskimi izzivi. Poudarek je na obrambi, širjenju ter razvoju demokracije. Brez splošnega sprejemanja in razumevanja demokratičnih vrednot ni perspektive za Evropo, ki bi temeljila na miru, splošni humanosti in razvidni identiteti svojih članic. Miroljubna koeksistenca v Evropi ne more biti uspešna, če temelji samo na sodelovanju držav. Zahteva tudi aktivno udeležbo lokalnih in regionalnih skupnosti. Te skupnosti so najbližje državljanom in so ravni, na katerih ti najlažje uresničujejo svoje demokratične pravice. Krepitev lokalne in regionalne samouprave oziroma demokracije odločilno prispeva k demokratizaciji odnosov v posamezni državi, s tem pa k varnosti in stabilnosti Evrope.

Lokalna samouprava, ki se je v evropskem prostoru začela v srednjem veku, je v 20. stoletju napravila ogromen napredek. Postala je pokazatelj demokratičnosti nekega sistema oziroma režima in je prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi. Kot posebno in avtonomno javnopravno področje je temelj družbene in državne ureditve v vseh sodobnih evropskih državah, tudi v naši. Pri tem je ponovno uveljavljeno načelo subsidiarnosti, katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven, začenši z občino, odigralo odločilno vlogo.

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre za zelo pestre in različne ureditve. Med seboj se modeli lokalne samouprave razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah kot tudi v razmerjih do države. Skupna značilnost je njihova naslonjenost na lastno tradicijo oziroma zgodovinski razvoj. Različni modeli lokalne samouprave se bodo ohranili tudi v prihodnje, saj ni in ne more biti enega samega modela, celo znotraj posameznih (zveznih) držav ne. Različnost modelov spoštujemo tudi MELLIS in drugi dokumenti SE in EU, ki se nanašajo na lokalne in regionalne skupnosti.

V zgodovinskem razvoju lokalne samouprave v Evropi je šlo za teorijo občinske oblasti kot četrte oblasti, po kateri so bile občine pristojne za zadeve v njihovem območju (Francija v poznem 18. stoletju), nemško teorijo občinskega združenja, ki je poudarjala korporativno naravo lokalne družbe kot na ljudeh temelječe skupnosti, ki uresničuje oblast nad svojim območjem, teorijo lokalne samouprave, ki je izvirno anglosaksonska in je imela zlato obdobje v 18. stoletju, in nazadnje za teorijo decentralizacije, ki je bila reakcija na birokratske pojave in hierarhično strukturiran centralizem v napoleonskem obdobju.

Na našem območju je bila lokalna samouprava uvedena že sredi prejšnjega stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je podpisal cesar leta 1849, tik po marčni revoluciji iz leta 1848. Prva občinska zastopstva so bila na podlagi tega zakona na Kranjskem izvoljena leta 1850. Leta 1862 je bil izdan okvirni državni zakon o občinah, na njegovi podlagi pa deželni zakoni o občinah, npr. za Kranjsko leta 1866. Od takrat naprej se je nepretrgoma nizalo zakonodajno urejanje lokalne samouprave vse do leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem, za katerega nekateri štejejo, da je odpravil lokalno samoupravo.

2. Z uvedbo in začetkom delovanja novih občin je bil odpravljen komunalni sistem, v katerem je bila občina t. i. družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v krajevnih skupnostih. Nekdanja občina je bila po velikosti, številu prebivalcev, organizaciji in področju dejavnosti težko primerljiva s klasično občino v Evropi. Občina je bila država v malem.

Občine so bile prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopne državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti.

Z odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, samoupravljanja z zasnovano združenega dela, delegatskega sistema, vodilne vloge zveze komunistov idr., ki jih nadomestijo pluralizem lastnin, tržno gospodarstvo, politični pluralizem večstrankarskega tipa idr., so nastale razmere za odpravo komunalnega sistema. Zanj je bilo značilno, da je občina večino nalog opravljala za državo. Občina je sicer imela vlogo klasične občine, obenem pa je bila osnova družbe samoupravljanja brez etatističnega prisiljevanja.

Klasična občina je pristojna le za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju. Naša občina kot komuna pa je bila po ustavi temeljna družbenopolitična skupnost, tj. iste narave kot državna skupnost. Zato ni bila pristojna le za lokalne zadeve kot klasična občina, temveč tudi za zadeve širšega, državnega pomena (država v državi). Po ustavni domnevi je bila na prvi stopnji pristojna tudi za neposredno izvajanje vseh zveznih in republiških zakonov in vseh drugih predpisov, če ni bilo za posamezne primere izrecno z zakonom drugače določeno.

Nekdanja občina je večino nalog je opravljala za državo. Raziskave so pokazale, da je bilo teh nalog po letu 1974 več kot 3.000 in da je kar 80 % dejavnosti občinskih organov bilo delo za državo. Po ustavni domnevi je bila občina pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je delovala občina kot celoviti del države, kot njena prva stopnja.

Da takratna občina ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, očitno izhaja iz same strukture občinskih organov, zlasti pa občinske uprave, v kateri so prevladovali organi in službe, ki so bili v bistvu zgolj podaljški državnih resorjev. Enako sliko dobimo tudi pri pregledovanju občinskih odlokov in drugih splošnih aktov. Velikanska večina teh normativnih aktov je pomenila zgolj izvajanje zakonov in drugih državnih predpisov.

Po tej zasnovi so nastale velike občine, ki so bile v povprečju nekajkrat večje po površini in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Nekdanja slovenska občina je imela v povprečju 31.740 prebivalcev in je obsegala 321 km² površine. Nekdanja občina torej tudi po svoji ozemeljski strukturi ni bila naravna lokalna skupnost.

Iz zgodovinske in primerjalne analize lahko tudi ugotovimo, da so občine glede na ozemlje in število prebivalcev praviloma majhne, kar ne velja za mestne občine. Tudi zato je bila potrebna sprememba sistema v smeri občine kot prave, to je naravne lokalne skupnosti.

Ni mogoča celovita obravnava reforme lokalne samouprave v Sloveniji in še posebej načela subsidiarnosti, ne da bi poglobljeno analizirali nekdanji komunalni sistem, razloge in cilje ponovne uvedbe lokalne samouprave v novi neodvisni državi Sloveniji ter pravno, ozemeljsko, funkcionalno, organizacijsko-upravno in finančno-materialno sestavino reforme lokalne samouprave, kot je potekala od 1991 dalje. Vse te sestavine so pomembne za problematiko uresničevanja načela subsidiarnosti v RS, ki jo je treba primerjati tudi z usmeritvami v Evropi.

3. Če primerjamo uvedbo lokalne samouprave z osamosvojitvijo RS, ugotovimo podobnosti in razlike. Med prve bi lahko šteli evropeizacijo itd., med druge pa odsotnost političnega soglasja. Z reformo lokalne samouprave v Sloveniji je bilo treba začeti zaradi nove države, ki je z ustavo uvedla nov vrednotni sistem in med drugim prebivalcem Slovenije zagotovila lokalno samoupravo. Ob človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter načelu delitve oblasti je Ustava RS z jamstvom lokalne samouprave uvrstila Slovenijo med države, ki žele zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam SE. Ta pravica pa se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni.

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji je temeljilo na Ustavi RS in na ZLS kot najpomembnejšem zakonskem predpisu na tem področju, ki so ga spremljali še zakoni o referendumu za ustanovitev občin, o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, o lokalnih volitvah in o financiranju občin. Za lokalno samoupravo pomembni pa so še drugi predpisi, s katerimi so vsebinsko opredeljene naloge občin (področna zakonodaja).

Uvedba lokalne samouprave je bistveno spremenila sliko javne uprave v RS. Morala pa bi potekati hkrati in povezano z reorganizacijo državne uprave. Stroka je na to opozarjala od začetka in menila, da bodo v nasprotnem primeru občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti že na samem začetku svojega delovanja brez prave vsebine oziroma se bodo lahko ukvarjale zgolj z zadevami, s katerimi so se krajevne skupnosti. To pa po nikakor ni bil cilj reforme lokalne samouprave v RS.

Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin: funkcionalno, teritorialno, organizacijsko, finančno-materialno in pravno.

Pri funkcionalni sestavini gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije, ki se je začel.

Pri ozemeljski sestavini gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune. Iz 62 komun je nastalo v letu 1994 147 novih občin, v letu 1998 pa se jim je pridružilo še 45 dodatnih občin, leta 2002 ena, leta 2006 pa še 17. Skupaj imamo danes v Sloveniji 210 občin, ki niso vse oblikovane v skladu z zakonskimi merili. Polovica jih ima manj kot 5.000 prebivalcev, vse pa tudi nimajo popolne osnovne šole, zdravstvenega doma ali zdravstvene postaje, banke, pošte, ustreznih prostorov za delo občinskih organov itd.

Pri organizacijski sestavini gre za nov raspored organizacije oblasti v občini, ki ga sestavljajo organi – neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini – zbori občanov, referendumi in državljanska pobuda.

Pri finančno-materialni sestavini gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti itd.

Pri pravni sestavini pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS.

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 pa funkcionalnemu, regionalnemu in finančnemu vidiku.

4. Lokalna samouprava je postala v stoletju, ki se je izteklo, temelj parlamentarne in vsakršne druge demokracije. To obdobje je prineslo številne novosti in načela, ki krepijo lokalno in regionalno samoupravo (demokracijo) v Evropi. Izoblikovani so bili standardi vseh vrst demokracije. Uresničevanje lokalne samouprave pa je ena temeljnih podlag za presojo demokratičnosti posamezne države.

Lokalna samouprava ni sama sebi namen. Namenjena je ljudem in reševanju njihovih potreb. Sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr., ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Zagotavlja naprave in objekte, stanovanja, zdravstvene prostore, domove za ostarele, predšolske šole, šole itd. Prav tako naj bi lokalne skupnosti bolj skrbele za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in za napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov. Uveljavlja dejavnost za krepitev lokalne identitete in krepí sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in med državljani in lokalno oblastjo. Za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah, tj. v lokalnih skupnostih.

5. Obstaja veliko opredelitev lokalne samouprave. Po MELLs lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih lokalnih zadev z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Lokalna oz. krajevna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo v svoji pristojnosti in opravljajo javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke. Gre za posebno avtonomno javnopravno področje, ki je temelj vsakega demokratičnega režima.

Po MELLs je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah SE. Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov, kakor tudi neposredno z referendumi, na zborih občanov, z državljansko iniciativo in na druge načine.

6. Načelo subsidiarnosti je bilo najprej pravno opredeljeno v MELLs. Posledično, glede na druge vrste oblasti, je bilo načelo vneseno v osnutek dokumenta SE o regionalni samoupravi (ELRS), o katerem teče živahna večletna razprava. Prav tako pa je vgrajeno v Maastrichtsko pogodbo o EU, ki je bila dopolnjena v Amsterdamu ter v osnutek pogodbe o Ustavi za Evropo, katere sestavni del je tudi protokol o subsidiarnosti in proporcionalnosti.

Ta besedila evropskega prava, ki ju podpira tudi Odbor regij pri EU, vsako na svoj način vzpostavljata sistem mednarodnih jamstev za države in njihove lokalne in regionalne skupnosti, ki se tako lahko sklicujejo nanju pred pristojnimi državnimi in evropskimi organi, ko branijo svojo avtonomijo ali svoje posebne interese.

Načelo subsidiarnosti zahteva, da so pristojnosti in finančni viri razdeljeni med različne ravni oblasti, pri čemer je treba vedno izhajati iz temeljnih načel MELLs, ki zahteva, da javne zadeve opravljajo tiste ravni oblasti, ki so najbližje državljanom.

Načelo subsidiarnosti, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen in vidik, v institucionalnem in upravnoorganizacijskem smislu pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Obstajajo zadeve, ki jih lahko bolje opravljajo lokalne kot centralne oblasti – ker predpostavljajo poznavanje razmer iz prve roke: socialna politika nasploh in še posebej zadeve, ki se nanašajo na življenjske pogoje (ceste, stanovanja, kultura, pomoč, mladinske zadeve); razvoj in prostorsko planiranje. Centralne oblasti naj bi na teh področjih interevenirale samo s splošnimi direktivami in z njimi zagotavljale enotnost delovanja.

Pri uporabi načela subsidiarnosti v nacionalnih pravnih in upravnih sistemih lahko ugotovimo:

- obnovljen interes za načelo lokalne samouprave sovпада z željo po realokaciji pooblastil med centralno in ostalimi političnimi oblastmi;
- da so le na redkih področjih (obramba, monetarna politika) pooblastila v celoti dana eni ravni oblasti; činitelji, ki vodijo k sodelovanju so močnejši od tistih, ki težijo k popolni avtonomiji različnih ravni oblasti;
- da kompleksnost prerazporeditve pristojnosti terja zastopanje interesov lokalnih skupnosti preko njihovih združenj;
- da so zagotovljeni sodni mehanizmi za reševanje možnih sporov;
- težnjo k delegiranju državnih upravnih zadev na poddržavne ravni;
- zmanjševanje nadzornih postopkov – nadomeščanje a priori nadzora z a posteriori nadzorom;
- finančne težave lokalnih skupnosti – pomanjkanje ustreznih finančnih (in človeških) virov, ki so nujni za opravljanje prenesenih nalog.

Formula delitve pristojnosti daje najnižji ravni vse, kar ne more biti boljše in učinkovitejše uresničevano na ravni, ki je neposredno nad njo. Prednost mora biti dana občinski ravni, ki mora biti zavarovana tudi pred kakršno koli poddržavno (regionalno) centralizacijo. Kot politično načelo subsidiarnost pomeni, da so javne zadeve uresničevane čim bližje državljanom. Gre za spodbujanje pregledov obstoječih razdelitev pooblastil v celoti in nato za začetek nujnih reform.

7. Država ni več absolutno pristojna za določanje avtonomije lokalnih oblasti. Evropski združitevni procesi nedvomno vplivajo na lokalne in regionalne ravni. Vključitev v EU pomeni sprejem njenega prava, s tem pa njegov velik vpliv na državo ter regionalne in lokalne ravni oblasti. Na lokalni ravni se politične odločitve in uredbe EU neposredno nanašajo na posameznega državljan in se tudi vplivi vključitve v EU najbolj čutijo. Ti vplivi in posledice se nanašajo na regionalno gospodarsko politiko, javno preskrbo, javna naročila, javne finance, uporabo okoljskih standardov itd., prav tako pa tudi uvedba štirih temeljnih svoboščin notranjega trga, npr. pridobivanje nepremičnin po državljanih EU, pravica državljanov EU sodelovati na lokalnih volitvah.

Ob vstopu v novo tisočletje se Evropa srečuje z zgodovinskimi izzivi. Predvsem gre za poudarek na obrambi, širjenju in razvoju demokracije. Brez splošnega sprejemanja in razumevanja demokratičnih vrednot ni možnosti za Evropo, ki bi temeljila na splošni humanosti in razvidni identiteti. Miroljubna koeksistenca v Evropi zahteva tudi dejavno udeležbo lokalnih in regionalnih skupnosti. Te skupnosti so najbližje državljanom in so ravni, na katerih najlažje uresničujejo svoje demokratične pravice. Izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih skupnosti morajo biti temeljito seznanjeni z združevalnimi procesi, še preden se ti začnejo uresničevati. Članstvo posamezne države v EU pomeni, da bodo njene lokalne in regionalne skupnosti delovale v mnogo bolj zapleteni realnosti kot prej.

Konkretni učinki evropskega združevanja, kar se nanaša na lokalne in regionalne skupnosti, so zlasti:

- občuten vpliv na lokalno in regionalno raven (vprašanje avtonomije);
- normativno urejanje EU se širi;
- lokalne in regionalne skupnosti bodo soočene s pravili glede javne preskrbe, subvencij, državnih pomoči, pravice državljanov EU na lokalnih volitvah itd.;
- vpliv EU na lokalne in regionalne skupnosti je odvisen od njihovih pristojnosti in upravne strukture posamezne države.

Da bi bila dejavnost EU v skladu z načelom subsidiarnosti, mora biti čim enostavnejša in skladna z zadovoljivim dosežkom njenih ciljev. EU naj bi urejala zadeve le do obsega, ki je potreben, in dajala prednost direktivam pred uredbami in raje okvirnim direktivam kot podrobnim ukrepom. Še več, EU naj bi pustila čim več prostora za državne odločitve ter spoštovala dobro uveljavljene državne rešitve in delovanje pravnega sistema držav članic EU.

8. V zadnjih nekaj desetletjih so evropske države zaradi skladnosti z interesi evropskih prebivalcev za višjo kakovost življenja preuredile strukturo svojih javnih oblasti z institucionaliziranjem različni ravni oblasti. Javne zadeve so v precejšnji meri prenesle na lokalno in regionalno samoupravo. V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem. V vseh drugih državah se naloge države in lokalne samouprave v izvajanju na različne načine prepletajo. Lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del državne uprave, ki ima pomen za prebivalce teh skupnosti.

Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (centra) omejena tako, da je manj možnosti za odtujitev in zlorabo te oblasti. V tem smislu je lokalna samouprava oblika varstva pred tiranijo in birokratizacijo.

Sistem lokalne samouprave omogoča demokratični državi, da so določene javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo to mogoče, če bi bila vsa oblast centralizirana. Prebivalci lokalnih skupnosti morajo imeti zagotovljeno pravico, da z lastno odgovornostjo urejajo vse zadeve lokalne skupnosti, znotraj okvirov, ki jih določa zakon (načelo subsidiarnosti).

Centralizacija pristojnosti, ki se je zgodila ob uveljavitvi lokalne samouprave v RS, naj bi bila le začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz sedanje državne pristojnosti vrnila občinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti. Uresničevanje lokalne samouprave je zato velika naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, kar pomeni tudi ureditev smiselnih finančnih in lastninskih tokov in razmerij med obema ravnema. Pri tem pa je odsotnost širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji pereč problem, ki se mu ni mogoče izogniti.

9. Ne samo v Sloveniji, v vsej Evropi potekajo reforme lokalne samouprave, ki se nanašajo na prerazdelitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, upravne sisteme na lokalni ravni, ozemelsko preoblikovanje lokalnih skupnosti, oblike udeležbe državljanov v lokalni samoupravi, regionalizacijo idr. Reforme lokalne samouprave potekajo v vseh državah članicah SE, tako v državah v prehodu kot v državah, kjer ima lokalna samouprava že dolgo tradicijo. Lokalne skupnosti so sposobnejše kot država prisluhniti potrebam ljudi.

Za to pa potrebujejo oblast za uresničevanje programov in politik, ki bodo zadovoljile zahteve prebivalcev.

Vprašanje porazdelitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi – decentralizacija – in virov za financiranje teh skupnosti – zadostnost virov in finančna avtonomija – je odprto vprašanje v večini evropskih držav.

Reforma lokalne samouprave je zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval v prihodnost. Največkrat so lokalne skupnosti dobile pristojnosti, da: nadzirajo primarno in sekundarno izobraževanje, zagotavljajo socialne službe, vključno skrb za ostarele, nezaposlene in prizadete ter skrbijo za vzdrževanje lokalne infrastrukture. V številnih primerih lokalne skupnosti pri opravljanju svojih nalog sodelujejo z ostalimi lokalnimi činitelji, kot so cerkev in nevladne organizacije, da bi bile uspešnejše pri reševanju zahtev svojih prebivalcev. Tako je lokalna skupnost mreža potencialnih partnerjev, ki delujejo za dobro skupnosti.

10. Iz najnovejših dokumentov SE lahko izluščimo, da bodo v novem stoletju na področju lokalne in regionalne demokracije v Evropi v ospredju ti cilji in vrednote:

- varstvo človekovih pravic in uveljavljanje vseh vrst demokracije;
- povečana participacija državljanov v lokalnem in regionalnem javnem življenju; še zlasti naj bi povečali udeležbo mladih in žensk v organih lokalnih in regionalnih skupnosti;
- čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti, še zlasti na področju kulture, medsebojnega spoznavanja in učenja;
- uveljavljanje načela subsidiarnosti in s tem povezane regionalizacije držav;
- na partnerstvu temelječ in skupen pristop vseh akterjev in s tem krepitev demokratične strukture in duha evropskih integracijskih procesov na vseh ravneh oblasti;
- nepogrešljiva vloga lokalnih in regionalnih skupnosti pri kreiranju skupnih politik in predpisov (Acquis Communautaire) EU ter njihovem uresničevanju na poddržavni ravni.

11. Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Finančna avtonomija lokalnih oblasti podrazumeva raven lastnih sredstev, ki je primerna njihovim pristojnostim, kot jih določajo ustava in zakoni. Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata ustava in zakon. Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti. MELS zahteva pravico lokalnih oblasti do ustreznih lastnih finančnih virov v državni gospodarski politiki, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.

Odbor ministrov SE je v letu 2000 sprejel priporočilo državam članicam SE, da zagotovijo pravično delitev javnih finančnih sredstev med različnimi ravnmi lokalne samouprave in pri tem upoštevajo naloge, ki so dane vsaki od teh ravni ter njihov razvoj. Lokalnim oblastem naj zagamčijo sistem financiranja njihove porabe, ki temelji na načelih:

- viri lokalnih oblasti in njihova alokacija naj bodo primerni potrebi, da lokalne skupnosti učinkovito opravljajo svoje naloge;
- bistveni del državnih prenosov kot tudi lastnih sredstev naj ne bo namensko določen;
- lokalne skupnosti naj imajo pravico, da znotraj nacionalne ekonomske politike povečajo ustrezna lastna sredstva;
- obseg državnih sredstev naj bo pošten in predvidljiv;
- celotni sistem financiranja naj bo skladen z možnostmi nacionalne ekonomske politike.

Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti.

12. V sodobnih evropskih državah so nastale zelo pomembne spremembe, ki vodijo v nov scenarij oblastnih oziroma upravnih medsebojnih razmerij. Zdaj gre za vse aktivnosti med različnimi teritorialnimi enotami vseh vrst in med vsemi ravnmi znotraj posameznega političnega sistema. Če naj politični sistem dosega rezultate, mora na različne načine vključevati v proces odločanja vse interese, ki jih odločitev prizadeva. Ne gre več za voluntaristični pristop »od zgoraj navzdol«. V takem modelu ni veliko prostora za dogovarjanje.

Evropski združitevni procesi nedvomno vplivajo na lokalne in regionalne ravni. Vključitev v EU pomeni sprejem njenega prava, s tem pa njegov velik vpliv na državo ter regionalne in lokalne ravni oblasti. Na lokalni ravni se politične odločitve in uredbe EU neposredno nanašajo na posameznega državljan in se tudi vplivi vključitve v EU najbolj čutijo. Ti vplivi in posledice se nanašajo na regionalno gospodarsko politiko, javno preskrbo, javna naročila, javne finance, uporabo okoljskih standardov itd.

V načelu imajo vlade in državna uprava kot tudi parlamenti ključno vlogo vis-à-vis EU, aktivno so udeleženi v zakonodajnem delu, v procesih odločanja in v dejavnostih Komisije in drugih institucij EU. Toda stalno naraščajoče področje evropskega prava in vpliv dejavnosti in ukrepov, ki se sprejemajo v EU, vplivajo tudi na poddržavne, tj. lokalne in regionalne oblasti. Koliko so te prizadete z vključitvijo njihove države v EU, pa je pogojeno z različno stopnjo njihovih pristojnosti in z upravno strukturo njihove države.

13. Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU, kar ima pomembne posledice tudi za njeno lokalno samoupravo. EU se sicer neposredno ne spušča v organizacijo oziroma strukturo lokalne samouprave v posamezni državi, je pa vsekakor zelo zainteresirana za uveljavljanje skupnih evropskih standardov – kot so načelo subsidiarnosti, decentralizacija, opravljanje javnih storitev čim bližje državljanom – na področju lokalne in regionalne demokracije.

Pravica lokalnih in regionalnih oblasti, da so informirane in da lahko dajejo svoje prispevke k temam EU, skupaj s partnerstvom, ki jim omogoča vključenost v procese odločanja na državni ravni, je eden ključnih pogojev za uspešno vključitev posamezne države v EU. Tako postavljen sistem lahko daje rešitve, ki so koristne za oboje, za državo kot celoto, za državljan in za lokalne in regionalne skupnosti oz. oblasti. V teh procesih so nepogrešljiva nacionalna združenja lokalnih in regionalnih skupnosti. K evropski integraciji prispeva tudi sodelovanje evropskih mest, občin, regij in njihovih združenj. Združenja imajo tudi svoje predstavnike v Odboru regij in urade v Bruslju za zastopanje interesov lokalnih in regionalnih skupnosti.

Uveljavljanje zakonodaje EU na lokalni ravni bo v Sloveniji posebej težavno, dokler ne bo pokrajini. Te so nepogrešljiva raven tudi za implementacijo prava EU. Občine v RS imajo pristojnosti in odgovornosti na veliko področjih, ki so predmet komunitarnega prava. Gre za področja ravnanja z odpadki, upravljanja z vodo, varstva zraka, javnih naročil, zdravstva in varstva pri delu, javne higiene in varstva potrošnikov.

Velik del slovenskih občin ni vsekakor ni sposoben uveljavljati zlasti okoljske zakonodaje EU. Varstvo okolja je tisto področje, na katerega naj bi bile osredotočene investicije. Gre za področja, ki zahtevajo obsežne investicije, npr. upravljanje z vodnimi viri, ravnanje z odpadno vodo, kakovost zraka. Potrebne bodo velike investicije v institucije in infrastrukturne mehanizme, ki terjajo dodatne finančne mehanizme. Ti naj bi vključevali državni in lokalne proračuni, okoljske takse, državni in zasebni kapital, sklade EU in mednarodne finančne institucije.

Gre tudi za vprašanje sposobnosti in zmožnosti občin in njihovih organov ter uprav za uveljavljanje predpisov EU. Nekatere predpise bo treba le poznati in jim slediti, drugi, zlasti s področja okoljske problematike, pa bodo terjali prehodna obdobja, ustrezno osebje za pripravo projektov idr.

14. V evropskih državah so vse bolj aktualna vprašanja regionalizma in regionalizacije, tudi v Sloveniji. Evropske integracije, v katere se vključujejo države, predvsem EU in SE, vse bolj računajo tudi s poddržavnimi strukturami oblasti v posamezni državi, tj. z lokalnimi in regionalnimi oblastmi. Nanje se najtesneje vežejo vprašanja, ki so povezana z uresničevanjem načel subsidiarnosti, decentralizacije in demokratizacije ter partnerstva in sodelovanja različnih ravni oblasti znotraj držav in v mednarodnih povezavah.

Po petnajstih letih od sprejema Ustave RS (1991) in enajstih letih začetka delovanja organov novih občin (1. 1. 1995) so dozorele politične razmere za spremembe ustave, ki bodo omogočile uvedbo pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi ravni lokalne samouprave v Sloveniji.

Spremembe Ustave RS (2006) bodo dale tudi ustrežnejšo ustavnopravno podlago za uvedbo pokrajin kot obveznih širših samoupravnih lokalnih skupnosti in začetek procesa decentralizacije. in uvajanje enotirnega upravnega sistema. Pokrajine bodo lahko učinkovitejše delovale kot partner evropskih strukturnih skladov ter v prekomejnem regionalnem sodelovanju.

15. Zakon bi moral natančno določati obveznosti lokalnih skupnosti za dobro finančno vodenje, še zlasti zahtevo po ravnovesju med prihodki in odhodki in o izvajanju večletnega finančnega načrtovanja. MELS zahteva pravico lokalnih oblasti do ustreznih lastnih finančnih virov v državni gospodarski politiki, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.

Finančna avtonomija pomeni, da imajo lokalne oblasti minimum zbranih davkov na svojem ozemlju, po drugi strani pa tudi zahteva zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro.

Finančne potrebe lokalnih skupnosti so odvisne od njihovega položaja v državi. Ta pa je različen od države do države, glede na njihovo strukturo, njihovo ozemeljsko zgradbo in razporeditev pristojnosti med različne ravni oblasti. Struktura lokalnih financ tako ne more biti enaka za vse države. Vendar pa je mogoče oblikovati nekatera izhodišča, ki jih države lahko koristno uporabijo. Ta navodila temeljijo na temeljnem načelu, da lokalna samouprava pomeni tudi finančno avtonomijo. Lokalne skupnosti morajo imeti ustrezne vire, ki so v sorazmerju z njihovimi pristojnostmi, določenimi v ustavi in zakonih.

Nadzor lokalnih oblasti nad stopnjo in uporabo (ki mora biti seveda v skladu z zakonom) finančnih virov, ki so potrebni za opravljanje njihovih nalog, je lahko omejen le in tako dolgo, če in dokler to narekujejo cilji državne in regionalne gospodarske politike.

Decentralizacija je lahko učinkovita le, če struktura lokalnih financ omogoča lokalnim skupnostim, da določajo in uresničujejo politiko, ki je v skladu s pričakovanjem njihovih prebivalcev.

16. Državni zbor je 1. oktobra 1996 sprejel zakon o ratifikaciji MELLs, ki je začela veljati za našo državo 31. marca 1997. Ratifikacija te listine, ki je najpomembnejši mnogostranski pravni dokument SE na področju lokalne samouprave, zahteva primerjavo ustave in zakonodaje RS, ki ureja to področje, z listino.

Z ratifikacijo MELLs so temeljna vprašanja lokalne demokracije, ki morajo biti rešena v skladu z listino, ta:

- pravni temelj lokalne samouprave: priznanje lokalne samouprave v domačem pravu (ustava, zakonodaja);
- področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave: metode in merila za razdelitev pristojnosti (obseg pristojnosti, subsidiarnost); zmožnost lokalnih oblasti upravljati bistveni del javnih zadev prek svetov, ki jih sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, in njihovih izvršilnih organov ter notranje upravne strukture z njihovim lastnim osebjem;
- jamstvo avtonomije: status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih oblasti, omejitve nadzora lokalnih oblasti, sodna sredstva (dostop, možnosti);
- ustrezni finančni viri: lastni viri in lastnina; pravica pobirati lokalne davke; sistem finančne izravnave; sistem dotacij; dostop do trga kapitala; upravljanje virov;
- pravica združevanja in načelo posvetovanja: sodelovanje lokalnih oblasti;
- (strukture, čezmejno sodelovanje); postopki posvetovanj;
- uresničevanje političnih pravic: volilna pravica in demokratični volilni proces; svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščeniosti in udeležbe na lokalni ravni; kjer so v veljavi, lokalni referendumi in druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; udeležba tujcev v javnem življenju na lokalni ravni;
- demokracija na vmesnih ravneh: kjer so uvedene, delovanje vmesnih oblasti, kot so regije, glede navedenih zadev in glede na 13. člen MELLs.

17. Kritični pregled slovenske lokalne samouprave z vidika načela subsidiarnosti in drugih evropskih standardov na področju lokalne in regionalne samouprave utemeljuje hipotezo, da bi morala reforma lokalne samouprave v Sloveniji od vsega začetka v izhodišče postaviti:

- enakopravno upoštevanje funkcionalne, teritorialne, organizacijske, finančne in pravne sestavine reforme;
- načelo subsidiarnosti, ki naj prepreči da bi se reforma spremenila zgolj v reorganizacijo s centralističnimi učinki;
- enakopravno upoštevanje regionalne ravni, ki je usodnega pomena tako za uveljavljanje širših lokalnih zadev - ob manjših občinah - kot za učinkovito izvajanje upravnih nalog države;
- upoštevanje izkušenj drugih evropskih držav in MELLs.

V razprave o reformi lokalne samouprave v Sloveniji niso bila dovolj vključena novejša družboslovna spoznanja, ki kažejo, kako dinamično v razvitem svetu presegajo takšno lokalno zaprtost, kakršno utrjuje naš pravni red.

Gre za prehod od »prostora krajev« k »prostoru tokov«, razliko med »starim« (zaprtim) in »novim lokalizmom« (odprtim), »nov regionalizem«, »teledemokracijo«, ki spreminja dosednji pomen neposredne in posredne demokracije, »novo politično kulturo«, ki kaže na izpodkopavanje toge, hierarhične teritorialne organiziranosti, slabitev vloge političnih strank ter krepitev vloge množstva raznih (pod-)skupin, ki presegajo lokalne in nacionalno-državne okvire. Ta spoznanja nakazujejo dolgoročno perspektivo nastajanja globalne civilne družbe.

Preseči je treba prostorsko in vsebinsko omejevanje lokalne demokracije v Sloveniji v času: ko EU postavlja v ospredje krepitev partnerskega sodelovanja med lokalno, nacionalno in nadnacionalno ravno odločanja ter poudarja in že prakticira večravensko soudeležbo in soodgovornost v skupnih projektih idr.; ko IULA v ospredje postavlja občinsko sodelovanje v mednarodnem merilu in v zvezi s tem »vdiranje globalnih problemov v vsakdanje življenje občanov«; ko se posebno pozornost posveča preučevanju lokalno-globalnih odnosov in se z novimi pojmi poskuša zajeti lokalno-globalno prežemanje, idr.

LITERATURA IN VIRI

- Basic Law for the Federal Republic of Germany, Published by the Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, 1994.
- Dr. Riana Benko, Programi pomoči Evropske Unije, Inštitut za prenos znanja in tehnologije, Ljubljana 1999.
- Božič, Lidija, Javna etika na ravni občine, magistrsko delo, Fakulteta za upravo, Ljubljana, april 2006.
- Dr. Miha Brejc, Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož '97, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997.
- Brezovšek, Marjan (1997), Upravna kultura v Sloveniji. V: Demokracija, vladanje in uprava v Sloveniji (ur. M. Brezovšek), Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Dr. France Bučar, Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1969.
- Nancy Burns, The Formation of American Local Governments, Private Values in public institutions, published by Oxford University Press, Inc. New York 1994.
- Jovan Đorđević, Novi ustavni system, Beograd 1964.
- Jože Goričar, Temelji obče sociologije, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975.
- Dr. Lojze Gosar, Pokrajine in (ali) upravni okraji (1), Nevarni vakuum med državo in občino, Delo, Sobotna priloga, 3. maja 1997.
- Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije, Tretja spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999.
- Dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana 1997.
- Franci Grad, Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja, Pravna praksa, št. 6/98.
- Franc Grad, Volitve in volilni sistemi, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, oktober 1996.
- Božo Grafenauer, Lokalna samouprava na Slovenskem, teritorialne organizacijske strukture, Pravna fakulteta Maribor, Maribor 2000.
- Dr. Hans-Gunther Henneke, Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja, Bonn, Der Landkreis 3/1995).
- Albin Igličar, Družbene predpostavke pravnega urejanja lokalne samouprave, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož '96, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996.
- Dr. Albin Igličar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, Zbornik referatov, Bled 1995.
- Albin Igličar, Oblikovanje območja občine in pokrajine, Javna uprava, št. 1, Ljubljana 1994.
- The Internal Management of local Authorities in England, A Consultation Paper, Departement of the Environment, Local Government Review, London, July 1991.
- Italian Statistical Abstract 1994, National Statistical Institute, Printed by Grafiche Chicca & C. s. n. c. – Tivoli (RM Italy), Rep. 8 of March 5, 1993.
- Peter Jambrek, Ustavna demokracija, Graditev slovenske demokracije, države in ustave, DZS, d. d., Ljubljana 1992.
- Tone Jerovšek, Kako daleč je do pokrajin?, Pravna praksa, št. 22, 15. junij 2006.
- Tone Jerovšek, Naloge občine, v brošuri Zakaj v nove občine, Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, Ljubljana 1994.
- Tone Jerovšek, Razmerja med državo in samoupravo, Javna uprava 1/2, Ljubljana 1994.

- Dr. Tone Jerovšek, Pristojnost in varstvo pravic lokalnih skupnosti, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož '96, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996.
- Katalog pristojnosti občin, izdelala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo v sodelovanju z Inštitutom za lokalno samoupravo in javna naročila v Mariboru, tisk in oblikovanje: KODA PRESS – tiskarna SAJE, Maribor 1998.
- Mag. Maja Klun, Finančna izravnava občin, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99, Visoka upravna šola, Ljubljana 1999.
- Kobal Zoran, Korupcija na lokalni ravni v Sloveniji, specialistično delo, Fakulteta za upravo, Ljubljana, november 2005.
- Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Lovro Šturm), izdala in založila Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije 2002.
- Korupcija na občinski ravni, interni raziskovalni project, Fakulteta za upravo, končno poročilo, Ljubljana, junij 2006.
- Mag. Polona Kovač, Reforma slovenske javne uprave, Teorija javne uprave, študijsko gradivo, Fakulteta za upravo, Ljubljana, julij 2006.
- Local Government in the New Europe, Edited by Rober J. Bennett, Belhaven Press, London and NY, 1993.
- Local Government in the Nordic countries, Facts and figures, Kommuneforlaget, Oslo 1991.
- Local Politics and Participation in Britain and France, Cambridge University Press, New York 1989.
- Local Government Act, Act of 25 September 1992 concerning municipalities and County municipalities, Royal Norwegian Ministry of Local Government and Labour, Information series.
- Local Government in Sweden, by Agne Gustafsson, The Swedish institute, Uddevalla 1988.
- Local Government Reform in The Czech and Slovak Federal Republic, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, February 1991.
- Local Government in the New Europe, Edited by Rober J. Bennett, Belhaven Press, London and NY, 1993.
- Local Government in Denmark: Open to the World, The National Association of Local authorities in Denmark, 1994.
- Albert Mabileau and alt, Local Politics And Participation in Britain and France, Cambridge University Press, New York 1989.
- Friedhelm Mensing, Helmut Nagelschmitz, Local government in the Federal Republic of Germany, IN Visitors Information, Bonn, June 1994.
- Vilma Milunovič, Premoženje in učinkovito financiranje občin, Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2000.
- Vilma Milunovič, Lokalne finance in občinski proračun, gradivo za seminar VUŠ, Preddvor, december 1999.
- Zdravko Mlinar, »Globalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije?, Koper, Slovenska Istra in država, Teorija in praksa, št. 3/2000.
- Zdravko Mlinar, Preživele zamejitve in novi izzivi za lokalno demokracijo – na pragu globalnoinformacijske civilne družbe, Zbornik referatov, MNZ, VUŠ, Ljubljana, 2002.
- Nicholas Moussis, Access to European Union - law, economics, policies, 11th revised edition, European Study Service, Brussels, 2002.
- Municipalities and Counties in Denmark, Tasks and Finance, Danish Ministry of the Interior, January 1999.

- Municipalities and county councils in Sweden, A description, issued by the Swedish Government Offices, Article no. 98.057. Ta priročnik (1999) je dostopen tudi na vladnih web straneh: <http://www.regeringen.se>.
- Odločbe Ustavnega sodišča RS o lokalni samoupravi.
- Organisation politique et administrative de la France, Ministere de l'interieur, Ministere de la fonction publique, de la reforme de l'etat et de la decentralisation, Direction generale des colectivities locales.
- James Parkin, Public Management, Technocracy, democracy and organizational reform, Athenaeum Press Ltd. New Castle upon Tyne, Great Britain 1994.
- Marijan Pavčnik, Teorija prava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997.
- Dr. Rajko Pirnat, Pokrajinska uprava: nekaj predhodnih vprašanj, Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99.
- Rajko Pirnat, Uprava na lokalni ravni, Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož, 17. do 19. oktober 1996, Zbornik referatov, Podjetje in delo, Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, št. 5-6/1996/XXII.
- Leonid Pitamic, Država, Cankarjeva založba, 1996, zbirka Pravna obzorja; 6 (izv. izd. 1927).
- Dušan Plut, Načela, kriteriji in regionalizacija slovenije z vidika členitve na pokrajine, Pokrajina – druga raven lokalne samouprave, priročnik, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, junij 2004, str. 21 do 29.
- Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2005.
- Pogodba o Ustavi za Evropo, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg 2005.
- Poročilo, stališča in predlogi skupine strokovnjakov za regionalizem glede predloga za začetek postopka za spremembo 143. člena ustave, ki ga je vložila v državnem zboru skupina poslancev s prvopodpisanim dr. Cirilom Ribičičem (EPA 708-II), Poročevalec DZ, številka 92/00.
- Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili mag. Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac, ČZ Uradni list, Ljubljana 1999.
- Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih z uvodnimi pojasnili Gorazda Trpina, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1995.
- Predpisi o lokalni samoupravi, ČZ Uradni list RS, zvezek 1. zvezek z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja, in 2. zvezek, Ljubljana 1995.
- Priročnik dobre prakse o javni etiki na lokalni ravni, Svet Evrope, Vodilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo, sprejet na mednarodni konferenci o etičnih standardih v javnem sektorju, Noordwijkerhout, Nizozemska, 31. marec 2004 (slovenski prevod na spletnih straneh Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko).
- Pristojnosti pokrajin v Sloveniji, študija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, februar 1999.
- Pokrajine v Sloveniji, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana 1999.
- Politika kakovosti javne uprave, Vlada Republike Slovenije, 24. dec. 2003, v: Teorija javne uprave, študijsko gradivo, Fakulteta za upravo, Ljubljana, julij 2006.
- Chatman, New The Politics of the Administration Process, Chatman House Publishers, Inc. Jersey 1991.
- Charles E. Prinkers, Arne Dixon, Solving Local Government Problems, Practical Applications of Operations Research in Cities and Regions, George Allen & Unwin, London 1989.
- Reforma krajevnih uprav, Krožek za družbena vprašanja, Trst 1991.

- Redni prof. dr. Ciril Ribičič. Pomen regionalizacije za Slovenijo, Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99.
- Ciril Ribičič, Za regionalizem in zbor pokrajin, Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1998.
- Ciril Ribičič, Lokalna samouprava, v: Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana 1996.
- Ciril Ribičič, Centralizem zoper Slovenijo, ČZP Enotnost, Ljubljana 1994.
- Ciril Ribičič, Evropski vidiki regionalizacije Slovenije, revija Uprava, Fakulteta za upravo, št. 2, letnik IV, Ljubljana, september 2006.
- Joseph Lee Rodgers, Jr., Citizen Committees, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts 1977.
- Sklep Državnega zbora RS o naseljih, ki imajo status mesta v skladu s predpisi, eljavnimi v času podelitve, Uradni list RS, št. 22/2000.
- The Sociology of Urban Life, Prentice - Hall, Inc., Englewood Cliffs 1982.
- Mag. Igor Strmšnik, Mnenje o načinu oblikovanja pokrajin v Sloveniji, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Ljubljana, 25. junij 2000.
- Mag. Igor Strmšnik, Pristop Slovenije k Evropski zvezi, Prilaganje regionalne politike načelom in institucijam Evropske zveze, Fakulteta za upravo, Ljubljana, januar 2004.
- The Swedish Local Government Act, Civil departement, Ministry of Public Administration, Ds 1992:110, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1992.
- Swedish Association of Local Authorities, Svenska KommunfÖrbundet, 28/05 '98.
- Prof. dr. Janez Šmidovnik, Pokrajine dobivajo ustavne temelje, revija Uprava, Fakulteta za upravo, št. I, letnik IV, Ljubljana, julij 2006.
- Dr. Janez Šmidovnik, Ustavnopравни problem regionalizacije Slovenije, Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99.
- Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.
- Dr. Janez Šmidovnik, Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana, 1970.
- Janez Šmidovnik, Regionalizem v Evropi in pri nas, Teorija in praksa, št. 3-4/1993.
- Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, Teorija in praksa, št.1/1991.
- Dr. Gorazd Trpin, Strateški vidiki reforme slovenske javne uprave, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož '97, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997.
- Trpin, Gorazd (1997): Strateški vidiki reforme slovenske javne uprave, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 18.-19.9.1997, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 2-18.
- Predpisi s področja javne uprave, Uvodna pojasnila prof. dr. Verica Trstenjak, GV Založba, Ljubljana, 2003.
- Sergij Vilfan, Pravna zgodovina Slovencev, Slovenska matica, Ljubljana 1996.
- Dr. Grega Virant, Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997, 2004 (ponatis)
- Mag. Grega Virant, Predvidene spremembe v pravnem položaju ožjih delov občine, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož '97, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997.
- Grega Virant, raziskava Stanje in razvoj lokalne samouprave v Republiki Sloveniji (1. del - ocena stanja in odprta vprašanja), VUŠ, julij 1999.
- Dr. Grega Virant, Možne izvirne naloge pokrajin, Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99.
- Dr. Stane Vlaj, Načela in dobre prakse upravljanja občin, revija Uprava, Fakulteta za upravo, št. I, letnik IV, Ljubljana, julij 2006.

- Dr. Stane Vlaj, Decentralizacija, Evropa in mi, v: Pokrajina - druga raven lokalne samouprave, priročnik, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, junij 2004.
- Dr. Stane Vlaj, Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti, učbenik, Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2001.
- Stane Vlaj, Regionalizacija Slovenije in Evropska Unija, Zbornik znanstvenih razprav, Visoka Upravna šola, Ljubljana, 2001.
- Dr. Stane Vlaj, Pokrajine – raven med državo in občinami, Javna uprava, št. 4/01, Ljubljana, 2001.
- Stane Vlaj, Upravljanje občin in javna etika. V: PEČAR, Zdravko (ur.). Slovenska uprava po vstopu v EU : referati. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2004.
- Stane Vlaj, Lokalna samouprava – občine in pokrajine, knjiga, Teorija in praksa, FDV, Ljubljana 1998.
- Stane Vlaj, Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi, Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99.
- Mag. Stane Vlaj, Lokalna samouprava v Sloveniji in v Evropi, Visoka upravna šola, Zbornik znanstvenih razprav 1997, Ljubljana, 1997.
- Vlaj, dr. Stane et al.: Teorija javne uprave, študijsko gradivo (tretja spremenjena in dopolnjena izdaja), Fakulteta za upravo, Ljubljana, julij 2006.
- Pogodba o Ustavi za Evropo, Luksemburg, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005.
- Setnikar-Cankar Stanka, Vlaj Stane, Klun Maja, Anthology of papers on Local Governments in Central and Eastern Europe. Local Self-Government in Slovenia. Open Society Institute. Local Government and Public Service reform Initiative, Budimpešta, 1999.
- Vodnik po slovenski lokalni samoupravi (ur. dr. Stane Vlaj), Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana, september 2001.
- Dr. Igor Vrišer, Regionalizacija Slovenije in regionalni razvoj, Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož '99.
- Dr. Igor Vrišer, O regionalizaciji Slovenije, Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06).
- Zakon o lokalni samoupravi – ZLS – (Uradni list RS, 72/93, 6/94-odl.US, 45/94-odl.US, 57/94, 14/95, 20/95-odl.US, 63/95-obvezna razlaga, 9/96-odl.US, 44/96- odl.US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99-odl.US, 70/00, 51/02, 108/03-odl. US, 72/05 – uradno prečiščeno besedilo).
- Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 51/02, 11/03, 121/05).
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, 75/98, 52/02, 61/06).
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Ur. l. RS, št. 57/1996).
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Ur. l. RS, št. 60/99, 56/03.
- Zakon o vladi, Ur. l. RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 119/00.
- Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 22/04).
- Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02).
- Zakon o samoprispevku (Ur. l. RS, št. 87/01).
- Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Ur. l. MP, št. 8/03).

- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05).
- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02).
- Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, 79/99, 124/00, 79/01, 30/02).
- Zakon o financiranju občin - ZFO - (Ur. l. RS, 80/94, 45/97, 56/98, 90/05 – uradno prečiščeno besedilo).
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02).
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom, založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02).
- Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02).
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02).
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03).
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Ur. l. RS, 29/95).
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Ur. l. RS, št. 15/94, 13/95 – odločba US, 34/96 odločba US, 38/96, 43/96 – odločba US, 57/96, 82/98 - odločba US, 59/01).
- Zakon o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 15/94, 64/01).
- Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1998.

Dokumenti SE in EU⁴⁸⁰

- 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005.
- Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance, 14th Session, Budapest, 24 – 25 February 2005.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, 8th Session, Strasbourg, 29.–31. maj 2001.
- Model Initiatives Package on Public Ethics at local level, Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Adopted at the International Conference on »Ethical Standard in the Public Sector« (Noordwijkerhout, 31 March – 1 April 2004).
- Consolidated report on the latest developments concerning local and/or regional self-government in member States having signed the European Charter of Local Self-Government with an introduction by Alain Delcamp, Chair of the Group of independent Experts, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Institutional Committee, Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-government, Strasbourg, 6 June 2003.

⁴⁸⁰ Vse konvencije, priporočila, izjave in resolucije ministrskih konferenc in (treh) srečanj voditeljev držav in vlad držav članic SE, študije, poročila, priložnice (npr. o javni etiki na lokalni in regionalni ravni, o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti), analize in drugo gradivo, ki nastaja v Svetu Evrope in njegovih sestavnih delih (Odbor ministrov, CLRAE, Parlamentarna skupščina, CDLR – Steering Committee on Local and Regional Democracy in drugi), je mogoče dobiti na spletnih straneh Sveta Evrope: <http://www.coe.int> (Legal affairs; Local and Regional Democracy; Loreg Library, Documentation and Resources).

- Declaration on Public Ethics in Regional and Local Government adopted at the Conference on Ethical Standards in the Public Sector, Noordwijkerhout, The Netherlands, 31 March – 1 April 2004.
- Structure and operation of local and regional democracy, Slovenia, Situation in 1997, Council of Europe Publishing, March 1998.
- Council of Europe, Regionalisation and its effects on Local Self-Government, Report by Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gérard Marcou, Provisional edition, Starsbourg, November 1997.
- Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Draft European Charter of Regional Self-Government, Strasbourg, 18 November 1997.
- Council of Europe, Regionalisation and its effects on local self-government, Local and regional authorities in Europe, No. 64, Strasbourg, January 1998.
- Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union, Dexia, 1997, Brussels, Paris, 1997.
- Local Finance in the twenty five countries of the European Union, Dexia, 2004, Brussels, Paris, 2004.
- Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. december 2001.
- Helsinki Declaration on Regional Self-Government, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27.–28. junij 2002.
- Activity report to the CDLR from the Drafting Committee for legal instrument on regional self-government, Part C: Outlines, syntheses and overviews of six models of regional self-government, Strasbourg, 3. december 2001.
- Preliminary draft report on "Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations", Steering committee on local and regional democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002.
- Council of Europe, CDLR, Implementatiton of the assistance programmes and of the activities related to the Stability Pact in the field of local and regional democracy, Strasbourg, 6 May 2004.
- Preparation on detailed comparative study of the extent and nature of local authorities` responsibilities in Council of Europe member states, Committee of experts on the framework and structure of local and regional government, Strasbourg, 8. marec 2002.
- Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Czech Republic, Situation in 2001.
- Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities, CDLR, Strasbourg, 7. marec 2002.
- Regional and Local Government in the European Union, The Committee of the Regions, July 1996.
- Local Government in Finland, Regional and Local Government in the European Union, The Committee of the Regions, July 1996.
- European Union, Committee of the Regions, Final Declaration, First Conference on Proximity, Salamanca, 21 and 22 June 2001, CdR 107/2001 fin FR-DE-ES/HB/ET/JP/NT/JKB/ms.
- The Treaty on European Union (Maastricht, 7. februar 1992), OJ C224, 31. 08. 1992.
- Amsterdam Treaty (16. In 17. junij 1997), OJ C340, 10. 11. 1997.
- Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and Regional authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994.

- Local Self-Government in Europe: the Charter as a Democratic Mechanism to Promote Subsidiarity, Copenhagen, 17-18 April 1996.
- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, Strasbourg, 27 April 1998.
- Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Preparation of a preliminary draft recommendation on limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants, Strasbourg, 12 May 1998.
- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, Strasbourg, 27 April 1998.
- Final Declaration (Second Summit), Strasbourg, 11 October 1997.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Draft Report on Monitoring the Implementation of the European Charter of Local Self-Government, First Session, Strasbourg, June 1994.
- Decentralization and Strengthening of Local Self-Government, Local and Regional authorities in Europe, No. 48, Council of Europe, 1992.
- Local referendums, Steering Committee on Local and Regional Authorities, Council of Europe, Strasbourg, 23 October 1992, CDLR (92) 18.
- Financial resources for local and regional authorities, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe (34).
- Decentralisation of local government at neighbourhood level, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1981 (27).
- The European Urban Charter, Council of Europe, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 234, Strasbourg, 30 March 1992.
- Conference on the European Charter of Local Self-Government (Barcelona, 23–25 January 1992), Council of Europe Press, 1993.
- Draft Resolution on the European Charter of Regional Self-Government, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CPR 3 Resolution, Strasbourg, July 1996.
- Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers States on Code of Conduct for public officials.
- The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, 1995, Local and regional authorities in Europe, No. 56.
- Conference of European ministers responsible for local government, 11th Session, Lisbon, 10-11 October 1996, Local finance in Europe, Basic report.
- The rebirth of democracy, 12 constitutions of central and eastern Europe, Council of Europe Press, 1995.
- Principal conclusions of the experts, Mission of experts from the Council of Europe to discuss with the Slovenian authorities the draft legislation for the reform of local government in the Republic of Slovenia (Ljubljana, 21–22 January 1993).
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1st Session, Recommendation 2 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third session (Strasbourg, 2 - 4 July 1996), Report on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 5 June 1996
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third session (Strasbourg, 2 - 4 July 1996), Draft Recommendation on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 4. July 1996

- Local Self-Government in Common Law Countries, Martin Loughlin Faculty of Law, University of Manchester, UK, International Conference on the application of the European Charter of Local Self-Government by the Courts of Justice (Barcelona, 24-26 April 1997).
- Draft Final Declaration, Conference on the European Charter of Local Self-Government: Application on the Charter by the courts, Barcelona, 24-26 April 1997, Council of Europe, Strasbourg, 26 April 1997.
- Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Treaties and reports, Strasbourg 1986.
- Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Draft European Charter of Regional Self-Government, Strasbourg, 18 November 1997.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Memorandum on the European Charter of Local Self-Government and monitoring its implementation, Strasbourg, 5 february 1997.
- Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 224, 31 August 1992.
- Local Self-Government in Europe: the Charter as a Democratic Mechanism to Promote Subsidiarity, Copenhagen, 17–18 April 1996.
- Council of Europe, The use of performance indicators in local public services, Local and regional authorities in Europe, No. 63, Strasbourg, 1997
- Financial resources for local and regional authorities, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe (34).
- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, Explanatory memorandum, Strasbourg, 27 April 1998.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Ministers' Deputies, CM Documents, 693 Meeting, 12 January 2000, 9 Environment and local Authorities, 9.2 CLRAE Recommendation 34 (1997) and Parliamentary Assembly Recommendation 1349 (1997) concerning the preparation of a legal instrument on regional self-government, CM(99)175 (restricted) 20 December 1999.
- The Rebirth of Democracy, 12 Constitutions of Central and Eastern Europe, Council of Europe Press, Strasbourg 1995.