



Uvodnik

Ko smo se odločili, da ob obeleževanju dvajsete obletnice delovanja Skupnosti občin Slovenije pripravimo in izdamo tudi posebno številko ČaSOSpisa, smo imeli pred očmi nekaj ciljev.

Najprej smo želeli spodbuditi tehtnejše obravnavanje občin v Sloveniji od tistega, ki ga uporabljajo in rišejo mediji. Po njihovem so namreč občine (pre)številne, (pre)male, (pre)zadolžene, čeprav niti realni podatki niti primerjava z evropskimi državami tega ne pokažejo. Prav tako smo pričakovali, da bo nova vladna ekipa pristopila k pripravi strategije razvoja lokalne samouprave v Sloveniji, vsaj tako je bilo po nekaj razgovorih in dejanjih tudi mogoče razumeti prvega moža lokalne samouprave v Sloveniji. Pričakovali smo, da bodo bodoča strategija in bodoče reforme lokalne samouprave potrebovale strokovne vpogled v področje in razmisleke tistih, ki lokalno samoupravo »delajo« že leta in ki jim ni mogoče očitati premajhnega uvida v področje.

Kako smo se motili. Danes, samo nekaj mesecev po tem, je podoba stanja v državi na relaciji občine – država bolj klavrna, kot je bila kdaj koli prej. Reorganizacija ministrstev je lokalno samoupravo potisnila na popolno margino. Ne občine in ne njihova združenja na ministrstvu nimamo več sogovornika z ustreznimi kompetencami in pristojnostmi. Rokohitrsko rušenje temeljev lokalne samouprave v Sloveniji skozi spremembe sistema financiranja občin, ki se napoveduje in ga pripravljajo na skrivaj in so v polnem nasprotju tako s priporočili mednarodnih institucij (CLARE) kot ratificiranimi dokumenti (Evropska Listina o lokalni samoupravi), so samo še en dokaz zdajšnjega položaja lokalne samouprave v Sloveniji. To in takšno stanje ne potrebuje strokovnih utemeljitev, niti analiz, niti vpogleda v globlje demokratične principe. Potrebuje tih pristanek, pogled proč in molk. Vprašanje za občine pa je: kako dolgo še? In za kakšno ceno?

Jasmina Vidmar



ČaSOSpis izdaja: Skupnost občin Slovenije.

ČaSOSpis izhaja na dva meseca in ga brezplačno prejemajo občine, državne institucije, mediji.

Odgovorna urednica:

Jasmina Vidmar

Grafično oblikovanje in prelom:

ZADRGa, komunikacijska agencija

Tisk:

Mladinska knjiga trgovina, d.o.o.

Fotografije:

Jasmina Vidmar

ISSN 1581-8500

Naklada: 1100 izvodov

Naslov uredništva:

Skupnost občin Slovenije

Partizanska 1, 2000 Maribor

Telefon:

02 234 15 00

Faks:

02 234 15 03

Splet:

www.skupnostobcin.si

E-mail:

info@skupnostobcin.si

Najdete nas tudi na:

facebook **twitter**



- 4 Posebni številki na pot
- 5 Majhne slovenske občine – realnost ali privid?
- 9 Kaj je in kaj naj bi bila naša občina?
- 11 Skladnost sistema financiranja slovenskih občin z MELLs in njihov pomen v času gospodarske krize
- 14 Regionalni razvoj in lokalna samouprava
- 17 Kakšne občine imamo, kakšne potrebujemo?
- 20 Lokalna samouprava - razmislek ob 20 - letnici delovanja Skupnosti občin Slovenije
- 23 Ustava zavezuje zakonodajalca, da z zakonom uresniči določbo o posebnih izvirnih pristojnostih mestnih občin
- 25 Lokalne skupnosti v jugovzhodni Evropi

Posebni številki na pot

LEO KREMŽAR,
PRESEDNIK SOS

Leo Kremžar



Ko ob jubileju Skupnosti občin Slovenije razmišljamo, nas navdaja veselje, da smo kot skupnost prehodili uspešno pot, realizirali mnogo ciljev, ki smo si jih zastavili, bili v oporo občinam, se borili za boljši danes in boljši jutri slovenskih občin, razrešili marsikatero zagato, bili tihi pomočnik občinskim upravam in županom, skratka brez SOSa bi bilo težje, še bolj zapleteno, z več grenkobe in

slabšimi rezultati. Ob tem pa se porodi resno vprašanje kaj je lokalna samouprava v tem času naredila? Ali je odgovorila na dileme, ki jih je pred njo postavilo življenje? Ali je zadostila pričakovanjem ljudi? Ali bi lahko več in bolje, kot dejansko je? Kje so slovenske občine danes? Bil je to čas, ko se je pravzaprav gradila in utrjevala nova, drugačna organiziranost slovenskih občin, čas, ko so kot gobe po dežju rasle nove občine, ko so velike občine razpadale na manjše, ko so ljudje množično na referendumih potrdili željo, da v svojem ožjem okolju sami odločajo o svoji usodi, sami razpolagajo s svojim denarjem, odločajo o prioritetah. Bil je čas, ko so v okoljih kjer so nastale nove občine pravzaprav izrekli nezaupnico tedanjim, kjer so izrekli nezaupnico dotedanjim centrom velikih občin, funkcionarjem, demokratičnosti odločanja, nadvladi »centra« nad »periferijo«. Hoteli so premagati lokalni centralizem. Slovenija se je odločila za novo pot lokalne samouprave, bolj razvejano, bližje ljudem, večjemu številu ljudi, ki sodelujejo v lokalnih odločitvah, učinkovitejšemu, pri ljudeh bolj priljubljenemu sistemu. In seveda dražjemu. Če bi tedanje velike občine boljše funkcionirale, ne odrivale svojih robnih področij, enakomerno razporejale denar, slišale tudi podeželje, majhnih občin bi ne bilo, oziroma bi jih bilo mnogo manj. Svoje je, kot v ogromno drugi primerih dodala še zmuzljiva zakonodaja. Izjeme so postale pravilo. Limit 5000 prebivalcev, kot pogoj za ustanovitev občine (ob drugih) je postal smešnica. In tako imamo danes več občin pod tem limitom, kot nad. Zakonodaja tudi ni ukazala, da število zaposlenih v vseh novih upravah ne sme biti višje od prejšnjega v veliki občini, da seštevek proračunov vseh novonastalih občin ne sme biti višji od proračuna prejšnje, skupne občine in še veliko tega. K temu dodajmo, da je marsikatera občina nastala iz osebne ali strankarske ambicije, da nekdo ali nekateri obvladujejo to česar prej niso, da so marsikateri položaj zasedli ne dovolj usposobljeni, saj jih v marsikaterem ožjem okolju, resnici na ljubo tudi ni bilo dovolj, ali pa niso bili »pripušчени«. Toda mar ni tako

tudi v marsikateri veliki občini? Mar ni zelo podobno tudi v državi? In kljub vsem tem spoznanjem in vsem pomislekom, vsemu, kar bi lahko naredili bolj učinkovito, bolj racionalno, ceneje z podobnimi učinki, razvoju občin v tem času moramo izreči veliko priznanja. Posebej okolja v novonastalih občinah so se v veliki večini razcvetela, razvoj je šel strmo navzgor, to česar se v preteklosti vsa leta ni dalo narediti, je zdaj bilo storjeno. Podeželje se je po kakovosti življenja približalo centrom, ljudje danes v Šentilju imajo podoben bivanjski standard kot Mariborčani. Mnogo kilometrov kanalizacijskih, vodovodnih, plinskih cevi, čistilne naprave, novi otroški vrtci, sodobne šole, kulturne dvorane so zrastle tam, kjer jih potrebujejo enako kot v velikih centrih, pa jih prej ni bilo. Prav je tako. Mar je nekdo manj vreden, če živi v Apačah, kot nekdo, ki je v Kopru? Gotovo ne. Zato je decentralizacija, večje število občin, ljudem približano odločanje, vpetost večjega števila ljudi v lokalni politični sistem zagotovo bila dobra in pametna odločitev. Ob vseh hibah, vseh rečeh, ki bi se jih dalo drugače in bolje, z enakimi ali še boljšimi rezultati doseči je sistem lokalne samouprave kot ga imamo danes sistem prihodnosti. Podobno, kot je delavsko in družbeno samoupravljanje, ki ga mnogi postavljajo v ropotarnico preteklosti, kot neuspešen in zgrešen eksperiment, pravzaprav sistem prihodnosti. Pravzaprav s takšnim sistemom lokalne samouprave nismo »odkrili Amerike«. Uvrstili smo se v poprečje razvitega evropskega in svetovnega sistema. Slovenske občine so po velikosti v poprečju EU. Polovica sedemindvajseterice ima manjše občine po številu prebivalcev, pol jih je pa večjih. Slovenske občine so med najmanj zadolženimi v Evropi. Zahvaljujoč naši zelo restriktivni zakonodaji zadolževanja. Nimamo še ene ravni, vmesne med občino in državo. Zakaj sta se dve zadnji vladi odločili, da se s tem ne bosta ukvarjali vesta samo oni. Čakanje na boljše čase nas ne bo pripeljalo nikamor. Več razvejanosti sistema lokalne samouprave ne pomeni tudi nujno večjega števila zaposlenih, več denarja v proračunih, manj racionalnega trošenja. Nasprotno, lahko in moralo bi pomeniti večjo racionalnost, učinkovitost, boljši javni servis. Neznansko napako bi naredili, če bi razmišljali o bolj ali manj nasilnem spreminjanju števila občin, vračanju manjših občin v objem nekdanjih centrov. Vsekakor tako že kar dolgo obdobje tega sistema lokalne samouprave terja resen, argumentiran pregled in razmislek. Veliko stvari je, ki bi jih lahko naredili bolje. In ne nujno zmeraj z denarjem. Predvsem moramo opustiti misel, da so občine nek tujek v političnem sistemu, »sovražnik« države. Ne pozabimo, vsak človek je krajan je občan in je državljani. In vsak objekt je v občini in v državi. Tako kot potrebujemo prijazno, učinkovito, ljudskemu udobu naravnano državo, potrebujemo enake občine. Sistem lokalne samouprave, kot ga imamo, kažejo rezultati, je ob nujnih in potrebnih dopolnilih prava smer.

Majhne slovenske občine – realnost ali privid?

MIRO HAČEK IN
SIMONA KUKOVIČ

Miro Haček



Simona Kukovič



Pri iskanju optimalne velikosti in obsega pristojnosti lokalnih skupnosti (občin) imamo v Sloveniji že vrsto let težave, pri čemer strokovne argumente pogosto preglasijo politično obarvani argumenti, kar nakazuje, da je problem velikosti in števila občin resen družbeni problem, ne le problem lokalne samouprave, pač pa države v celoti. V analizi razvoja lokalne samouprave v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih lahko ugotovimo, da so novoustanovljene občine zaživele kljub relativno kratkemu času, številnim zapletom, nedorečenostim in drugim težavam, ki so spremljale uvajanje novega sistema lokalne samouprave. Dosledno izvajanje Evropske listine o lokalni samoupravi, ki smo jo v Sloveniji ratificirali leta 1996, ne bo možno tako dolgo, dokler se ne bo temeljito spremenil pristop k reformi lokalne samouprave. V ospredje bi morali namesto dosedanje teritorialne drobitve, prekomerne birokratizacije in centralizacije pristojnosti stopiti a) načelo avtonomije lokalne samouprave, ki varuje lokalno samoupravo pred posegi države in ji zagotavlja finančno samostojnost, b) načelo subsidiarnosti, ki spodbuja porazdelitev pristojnosti v korist širših in ožjih lokalnih skupnosti in prebivalcev, ter c) proces regionalizacije, sloneče na prenosu pomembnega dela politične in ekonomske moči z države na pokrajine in naprej na občine.

Podobno kot v drugih državah je tudi v Sloveniji temeljna dilema pri procesih vzpostavljanja in dograjevanja lokalne samouprave dilema med majhno in veliko občino. Pri tem lahko velikost občine opredelimo z vsaj dvema

potencialnima meriloma oziroma z njuno kombinacijo, tj. merilom velikosti njenega ozemlja (izraženo v kvadratnih kilometrih) in merilom števila prebivalcev, ki stalno prebivajo na ozemlju občine. Na tej podlagi lahko uvrstimo med velike občine tiste, ki ustrezajo enemu ali drugemu merilu oziroma njuni kombinaciji. Obe merili imata svoje prednosti in pomanjkljivosti, vendar pa se za ugotavljanje velikosti občin pogosteje uporablja merilo števila prebivalcev v občini (King, 1984: 17; Grafenauer, 2000: 52). Za nekatere specifične lokalne probleme pa enako pomembno merilo tudi velikost ozemlja (npr. za racionalno šolsko mrežo ni pomembno samo število učencev, dijakov, ampak tudi razdalja do najbližje šole, vzdrževanje majhnih šol v ruralnih predelih, število učiteljev itd.).

Problem velikosti občin je sestavljen iz dveh vidikov: po eni strani ohranitve krajevnih (teritorialnih) povezanosti, po drugi strani pa zagotavljanja možnosti učinkovitega in ekonomičnega delovanja občine. Prvi dejavnik omejuje ali zožuje možnosti širjenja ozemeljske velikosti občin, za drugega pa je določena velikost občin nujna predpostavka. Na velikost občine imajo pogosto odločilen vpliv geografske značilnosti prostora, kar v veliki meri velja tudi za Slovenijo. Malo je držav v Evropi, ki bi bile na tako majhnem prostoru izpostavljene tako različnim naravnim, poselitvenim, gospodarskim, kulturnim, zgodovinskim, političnim in drugim vplivom. Slovenija je pretežno gorata, zato so tudi naše vasi raztresene po gorah in dolinah, med njimi pa so pogosto relativno velike razdalje in višinske razlike. Kako torej na tako razgibanem ozemlju oblikovati občine, da bodo ustrezale ustavni in zakonski podlagi in da bodo smiselno geografsko zaočkrožene? Ta naloga je izredno zahtevna in zapletena, saj pri nas že zaradi naravnih danosti ni mogoče uporabiti nekakšnega enotnega modela občin in s tem tudi ne dokončnih navodil za določanje njihove optimalne velikosti (Grafenauer, 2000: 61). Analiza (Preglednica 1) pokaže, da ima v Sloveniji dobra polovica (52,61%) občin manj kot 5000 prebivalcev. Od tega je 26 takšnih, ki imajo manj prebivalcev, kot je zakonsko določena spodnja meja (2000 prebivalcev); med njimi je sedem občin takšnih, ki imajo manj kot 1000 prebivalcev. Po številu prebivalstva je najmanjša občina Hodoš z 315 prebivalci, največja pa Ljubljana z 279.653 prebivalci. Povprečna slovenska občina je imela dne 1.1. 2011 9717 prebivalcev.

Preglednica 1: Slovenske občine glede na število prebivalcev

ŠTEVILO PREBIVALCEV	ŠTEVILO OBČIN	DELEŽ V %
manj kot 5000	111	52,61
Od 5.001 – 10.000	47	22,27
Od 10.001 – 50.000	50	23,70
Od 50.001 – 100.000	1	0,47
več kot 100.000	2	0,95
SKUPAJ	211	100

Vir: Statistični urad RS.

Slovenske občine se med seboj zelo razlikujejo tudi po površini (Preglednica 2). Največji je delež majhnih občin, ki obsega manj kot 50 km², sledijo občine, ki obsegajo med 51 in 100 km². Najmanjša slovenska občina je Odranci, ki meri zgolj sedem kvadratnih kilometrov, največja slovenska občina pa je Kočevje, ki meri 555 km², kar predstavlja 2,74 odstotka državnega ozemlja in skoraj šest povprečnih slovenskih občin. Povprečna slovenska občina obsega 96,08 kvadratnega kilometra.

Slovenske občine glede na površino

POVRŠINA OBČINE	ŠTEVILO OBČIN	ŠTEVILO OBČIN	DELEŽ V %
manj kot 10 km ²	3	80	37,91
11 do 20 km ²	11		
21 do 30 km ²	19		
31 do 40 km ²	32		
41 do 50 km ²	15		
51 do 60 km ²	17	61	28,91
61 do 70 km ²	14		
71 do 80 km ²	17		
81 do 90 km ²	5		
91 do 100 km ²	8		
101 do 150 km ²	31	31	14,69
151 do 200 km ²	14	14	6,64
201 do 300 km ²	18	18	8,53
301 do 400 km ²	5	5	2,37
nad 400 km ²	2	2	0,95
SKUPAJ	211	211	100

Vir: Statistični urad RS.

Prikaz površine statističnih regij, števila občin v regiji in povprečne površine občine na statistično regijo pokaže, da obstaja največja razdrobljenost v pomurski, podravski in savinski statistični regiji, kjer je največje število najmanjših občin, to pa so hkrati tudi območja, na katerem podatki o BDP na prebivalca, stopnji izobrazbe, stopnji brezposelnosti in drugi v negativnem smislu odstopajo od slovenskega povprečja. Največje so občine na ozemlju notranjsko-kraške in spodnjeposavske statistične regije. Ugotovimo lahko torej, da je slovensko državno ozemlje neenakomerno porazdeljeno na ožje lokalne skupnosti, saj so tiste v zahodnem delu države neprimerno večje od tistih v severovzhodni Sloveniji. Hkrati pa lahko ugotovimo, da so večje občine v



zahodnem in južnem delu države neprimerno manj gosto naseljene v primerjavi s tistimi v vzhodnem in osrednjem delu države.

Slovenske statistične regije po površini ter številu občin.

Regija	Površina (km ²)	Število občin	Povp. povr. občine na stat. regijo v km ²
ZASAVSKA	264	3	88
SPODNJEPOSavska	885	4	221,3
POMURSKA	1337	27	49,5
PODRAVSka	2170	41	52,9
SAVINJSka	2384	33	72,2
KOROŠka	1041	12	86,8
OBALNO-KRAŠka	1044	7	149,1
GORIŠka	2325	13	178,8
NOTRANJSKO-KRAŠka	1456	6	242,7
GORENJSka	2137	18	118,7
JUGOVZHODNA SLO.	2675	21	127,4
OSREDNJSLOVENSka	2555	26	98,3
SKUPAJ	20273	211	96,1

Vir: Statistični urad RS.

V zadnjem desetletju v vseh več evropskih državah prihaja do procesov združevanja (amalgamacije) občin, s čimer se na območju celotne države ustvarijo približno enako velike in ekonomsko močne ožje lokalne skupnosti (Pavić, 2010: 85). Že vse od nastanka lokalne samouprave imamo v Evropi prisotna vsaj dva temeljna koncepta lokalne samouprave na najnižji ravni oblasti; prvi je koncept relativno velikih občin, v katerega sodijo Velika Britanija, nordijske države in države Beneluksa. Na drugi strani je kontinentalni koncept majhnih občin, katerega tipična predstavnica je Francija, ki je razdeljena na več kot 36.000 zelo majhnih občin. Podobno je v vzhodni Evropi; npr. Bolgarija in Poljska spadata v skupino držav z relativno velikimi občinami, medtem ko imajo nasprotno Madžarska, Slovaška in Češka po novejši razdrobitvi zelo majhne občine. To seveda zagotavlja dobre možnosti za obravnavo različnih političnih, družbenih in ekonomskih procesov v različnih teritorialnih organizacijskih okvirih. Razlike med državami je mogoče razložiti z zgodovinskimi razlogi (tradicijo) in inercijo teritorialne organiziranosti same. Teritorialna organizacija lokalne samouprave (občin) je v nekaterih državah zagotovo globoko zakoreninjena v tradiciji, zato obstaja odpor do kakršnihkoli sprememb (Francija je v tem smislu klasičen primer). Po drugi strani pa so nagla urbanizacija in strukturalne spremembe v gospodarstvu in družbi vodile v preoblikovanje lokalne samouprave v smislu združevanja, torej v nastanek večjih občin, tako da je po mnenju Sharpa (1995: 61) drobitev občin v vzhodni in srednji Evropi po letu 1990 pravzaprav netipična. Razloge za to je mogoče iskati v različni zaznavi temeljnih vrednot lokalne demokracije (participacije ali učinkovitosti), globini demokratizacije in decentralizacije oziroma reform političnega sistema in javne uprave. Ne glede na to pa so pri tem pomembni tudi različ-

ni načini odločanja o teritorialni delitvi na najnižje ravni, ki so ponekod zelo togi, drugod pa prožni, v zvezi s tem pa tudi različna vloga lokalnega javnega mnenja pri tem teritorialnem oblikovanju.² Vsekakor pa je v zadnjih dveh desetletjih zaznati teoretične utemeljitve v prid oblikovanju teritorialno razdrobljenih sistemov lokalne samouprave v večji meri v različnih analizah tudi v zahodni Evropi.

Povprečna velikost občin v izbranih evropskih državah.

DRŽAVA	ŠT. OBČIN	POVPR. ŠT. PREBIV.	POVPR. POVR. OBČINE (km ²)	ŠT. RAVNI LOK. SAMO- UPRAVE
Avstrija	2357	3550	36	2
Belgija	589	18320	52	3
Bolgarija	264	28670	420	1
Ciper	378	2110	15	1
Češka Republika	6250	1680	13	2
Danska	98	56345	440	2
Estonija	226	5930	200	1
Finska	342	15610	989	2
Francija	36682	1760	17	3
Grčija	325*	34650	406	2
Irska	114	39190	612	1
Italija	8094	7445	37	3
Latvija	119	18950	543	1
Litva	60	55655	1088	1
Luksemburg	105	4735	25	1
Malta	68	6075	5	1
Madžarska	3177	3155	29	2
Nemčija	12104	6765	29	3
Nizozemska	430	38435	97	2
Poljska	2479	15390	126	3
Portugalska	308	34520	299	2
Romunija	3180	6750	75	2
Slovaška	2928	1850	17	2
Slovenija	211*	9720	97	1
Španija	8116	5660	62	3
Švedska	290	32210	1552	2
Velika Britanija	406	152200	601	3
SKUPAJ EU27	89699	5580	49	-

* podatek je za leto 2011. Vir: CEMR-Dexia (2010) s podatki iz leta 2009.

Več kot polovico občin z manj kot 1.000 prebivalci imajo Češka, Francija, Madžarska, Slovaška in Španija. Avstrija, Nemčija, Grčija, Italija in Finska imajo večino občin z manj kot 5.000 prebivalci (Brezovšek, 2005: 76). Največje občine po kriteriju števila prebivalcev imajo v Evropski uniji v Veliki Britaniji, Litvi in na Danskem, najmanjše pa v Češki republiki, na Slovaškem in v Franciji. Med povprečno občino v Veliki Britaniji Danskem in povprečno občino v Češki republiki je več kot 90-kratna razlika, kar najlepše

ponazarja razlike v teritorialni razdelitvi držav Evropske unije na najnižji ravni lokalne samouprave. Po kriteriju površine občine imajo največje občine na Švedskem in v Litvi, najmanjše pa na Malti, Slovaškem in v Češki republiki. Praviloma imajo države, ki imajo manjše občine po površini in številu prebivalstva manjše občine, tudi vsaj dve ravni lokalne samouprave, čeprav tudi tukaj obstajajo izjeme (Bolgarija, Irska). Slovenijo bi težko uvrstili v katero od zgornjih skupin, saj ima občine razporejene v tri različne skupine: do 5000 prebivalcev (52,6 odstotka), med 5000 in 10000 prebivalcev (22,3 odstotka) in nad 10000 prebivalcev (25,1 odstotka), medtem pa nima prevladujočega deleža zelo velikih in zelo majhnih občin. Naša država sodi po povprečni velikosti in povprečnem številu prebivalcev občin tik za prvo polovico vseh držav, a ima kljub vsemu dvakrat večjo in skoraj dvakrat bolj poseljeno povprečno občino v primerjavi s povprečno občino v EU27.

Primerjava števila občin v izbranih evropskih državah v letih 1992, 2001 in 2009.

DRŽAVA	1992	2001	2009	RAZLIKA V % (1991–2009)
Bolgarija	255	262	264	+3,5
Švedska	286	289	290	+1,4
Nizozemska	647	504	430	–33,5
Češka Republika	4104	-	6250	+34,3
Danska	275	275	98	–64,4
Poljska	2459	2489	2479	+0,8
Slovenija	62	192	211*	+340,3
Finska	460	452	342	–25,7
Slovaška	2825	-	2928	+3,6
Italija	8100	8100	8094	0
Španija	8082	8104	8116	+0,4
Madžarska	3109	3152	3177	+2,2
Češka	6196	6197	6250	+0,9
Francija	36763	36733	36682	–0,2
Hrvaška	100	-	429	+429
Avstrija	2301	2359	2357	+2,4
Belgija	589	589	589	0
Nemčija	16061	13919	12104	–24,6
Grčija	5922	1033	325*	–94,5
Portugalska	305	308	308	+1,0

* podatek iz leta 2010. Vir: Brezovšek (2005) in CEMR-Dexi a (2010) s podatki iz leta 2009.

Prav v Sloveniji se je število občin v zadnjem desetletju najbolj povečalo v vsej vzhodni in srednji Evropi (Brezovšek, 2005: 78). Po postavitvi občinskega omrežja samostojne države Slovenije smo dobili 147 občin, v letu 1998 je bilo dodanih še 45 novih občin, v letu 2002 še ena, v letu 2006

je bilo dodanih 17 novih občin in v letu 2010 še ena (skupno imamo torej 211 občin). Od ponovne vzpostavitve sistema lokalne samouprave v letu 1994 se je torej število občin v Sloveniji povečalo za 64, kar predstavlja povečanje za 43,5 odstotka; če pa primerjamo povečanje števila občin v obdobju 1991–2011, pa lahko ugotovimo, da se je število občin povečalo za neverjetnih 240 odstotkov. Ravno v postopku oblikovanja novih občin pa je bilo storjenih veliko napak, ki so povzročile in še povzročajo notranjo neusklajenost občinske samouprave kot celote ter težave pri njenem delovanju. Slovenija bo morala drobljenje države brez dejanske vzpostavitve širše ravni lokalne samouprave ustaviti oziroma temeljito premisliti o nadaljnjem razvoju lokalne samouprave ter o smeri, v katero želimo le-to v prihodnje razvijati.

Če si ogledamo razvrstitev držav v EU27 glede na največjo povprečno površino občin in največje povprečno število prebivalcev na občino, dobimo pri vsakem od meril naslednji vrstni red:

- Švedska, Litva, Finska, Irska, Velika Britanija, Latvija, Danska, Bolgarija, Grčija, Portugalska, Estonija, Poljska, Slovenija, Nizozemska, Romunija, Španija, Belgija, Italija, Avstrija, Madžarska, Nemčija, Luksemburg, Slovaška, Francija, Ciper, Češka republika, Malta;
- Velika Britanija, Danska, Litva, Irska, Nizozemska, Grčija, Portugalska, Švedska, Bolgarija, Latvija, Belgija, Finska, Poljska, Slovenija, Italija, Nemčija, Romunija, Malta, Estonija, Španija, Luksemburg, Avstrija, Madžarska, Ciper, Slovaška, Francija in Češka Republika.

Če je Slovenija po vseh kazalnikih blizu sredine, pa moramo pri primerjavah upoštevati tudi geografski položaj in zgodovinske specifičnosti v razvoju lokalne samouprave (npr. skandinavske države imajo velike občine z majhno gostoto prebivalstva). Ob tem velja spomniti tudi na mnenja slovenskih županov, ki so jih izrazili v terenski raziskavi leta 2003, ko so izrazili večinsko zadovoljstvo z velikostjo svojih občin; da je njihova občina ravno prav velika, jih je namreč menilo kar 82,5 odstotka (Brezovšek, 2005: 78).

V katero smer naj torej poteka prihodnji razvoj slovenske lokalne samouprave? Sami vidimo predvsem dve možni strategiji in razvojni smeri. Prva je tista, ki jo že desetletje ali več zagovarja večina stroke in kliče k ustanovitvi širše ravni lokalne samouprave, ki bi nase od občin prevzela tiste naloge, ki jih občine zaradi relativne šibkosti ne zmorejo izvajati, od države pa tiste naloge in pristojnosti, ki so po svoji naravi lokalne ali regionalne, pa jih doslej država ni mogla ali hotela prenesti na nižje nivoje oblasti. Druga možna rešitev, o kateri se v javnosti govori precej manj, pa je proces združevanja občin v večje ter kadrovsko, finančno in organizacijsko močnejše občine.

BIBLIOGRAFIJA

- Brezovšek, M. (2005): Velikost in naloge občin v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Council of European Municipalities and Regions & Dexia. (2010): Key Figures on Local and Regional Europe. CEMR, Brussels. Dostopno na http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail_en.htm?ID=307 (september 2011).
- Grafenauer, B. (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno organizacijske strukture. Maribor: Pravna fakulteta.
- King, D. S. (1984): Fiscal Tiers: The economy of multi-level government. London: Allen & Unwin.
- Pavić, Željko (2010): Veličina lokalnih jedinica – evropske tendencije I hrvatske nedoumice. Hrvatska javna uprava, 10, 1: 81–131.
- Sharpe, L. J. (1995): Local government: Size, Efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, no. 56. Strasbourg: Council of Europe.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Kaj je in kaj naj bi bila naša občina?

DR. STANE VLAJ

dr. Stane Vljaj



Velikost in učinkovitost občin

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.

Z uvedbo in začetkom delovanja novih občin je bil odpravljen komunalni sistem, v

katerem je bila občina družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v ožjih delih občine - krajevnih skupnostih. Po tej zasnovi so nastale velike občine (62 občin in tri skupnosti občin kot posebne družbenopolitične skupnosti), ki so bile v povprečju nekajkrat večje po površini in številu prebivalcev od povprečne evropske občine.¹

Reforma lokalna 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, še zlasti pa soočanje naše ureditve in prakse z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujejo Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in najnovejše težnje, usmeritve in priporočila Sveta Evrope in Evropske unije.²

Razlogi za razmislek o velikosti in morebitnem združevanju nekaterih slovenskih občin so mnogoštevilni, predvsem pa veliko od 211 občin brez odločilne finančne pomoči ni sposobnih učinkovito uresničevati nalog, ki jih jim določajo ustava in zakonodaja, niti prostovoljnih nalog (izvirni delokrog, ki jih določajo z lastnim samoupravnim pravom (statut, odloki, prostorski in razvojni načrti idr.). (Pre)majhne občine so tudi po stališčih in usmeritvah Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) problematične. CLRAE med drugim priporoča, da naj Slovenija vzpodbudi združevanje lokalnih skupnosti, kjer je to potrebno, in krepiti medobčinsko povezovanje in sodelovanje.

Res je sicer, da imajo evropske države z uveljavljeno lokalno samoupravo tudi zelo majhne občine, vendar te izvirajo iz drugačnih zgodovinskih razmer in časa. Marsikje v Evropi pa si prizadevajo za združevanje majhnih občin v večje enote ali pa močno spodbujajo medsebojno sodelovanje občin. Prizadevajo si za velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogo-

čala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev.

Nova občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovi pogojujejo (1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevn) narave (5) samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. 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 lahko država prenese nanje, če zagotovi sredstva za njihovo uresničevanje. Ustavna koncepcija občine tudi predpostavlja, da bo občina glede na število svojih prebivalcev in druge okoliščine sposobna lokalne zadeve opravljati samostojno. Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti. Formula delitve pristojnosti daje najnižji ravni vse, kar ne more biti boljše in učinkovitejše uresničevano na ravni, ki je neposredno nad njo.

Izvajanje svojih pristojnosti in nalog lahko lokalna samouprava učinkovito zastavi le na spoštovanju vseh konstitutivnih elementov lokalne samouprave, med katerimi sistem financiranja predstavlja eno najbistvenejših komponent. Teorija fiskalne decentralizacije in MELLS predpostavljajo avtonomnost nižjih nivojev oblasti pri predpisovanju lastnih davkov in avtonomnost pri razpolaganju z dodeljenimi viri za financiranje njenih nalog in pristojnosti ob hkratnem vzpostavljanju odgovornosti lokalnih oblasti.

Pokrajine kot druga raven lokalne samouprave v RS

Državni zbor RS je na seji junija 2006 sprejel Ustavni zakon za spremembo členov 121, 140 in 143 Ustave RS, ki bodo omogočili uvedbo pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave.

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. Opravljala pa bi tudi naloge državne uprave v prostoru med državo in občinami.

Novi 143. člen določa 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 bo omogočilo regionalizacijo Slovenije, ki je

¹ Po ustavi SRS 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. 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. Nekdanja občina je večino nalog opravljala za državo.

² Slovenija se je preveč razdrobila, močno centralizirana država je v vsakem pogledu (še zlasti finančnem) nadrejena občinam in morebitnim bodočim pokrajinam. Novela ZLS iz l. 2010 je odpravila vsebinske kriterije za ustanovitev občine in ohranila le količinski kriterij, tj. najmanj 5.000 prebivalcev. Po mnenju stroke s to rešitvijo ni onemogočena nadaljnja arbitarna delitev občin.

nujna za dograditev lokalne samouprave, za decentralizacijo državnih nalog in uveljavljanje načela subsidiarnosti, pa tudi uspešnejšega konkuriranja za sredstva strukturnih skladov EU, kjer bi pokrajine lahko delovale kot partner evropskih strukturnih skladov in za enakopravnejše čezmejno regionalno sodelovanje.

Nerazumljivo je ravnanje nove oblasti, da o pokrajinah zapoveduje molk in se tudi ne ozira na obveznosti, ki jih ima do npr. zahtev prvega in drugega monitoringa slovenske lokalne samouprave, ki ju je opravil CLRAE.

Mednarodni vidiki in dokumenti

Najpomembnejša je Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)³, ki nalaga državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Po tej listini 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.

Svet Evrope je v zadnjih letih namenil veliko pozornost tudi javni etiki na lokalni ravni in praksi dobrega upravljanja lokalne skupnosti, s katerim gre javna etika z roko v roki. Najvišjo stopnjo odgovornosti za etično upravljanje imajo lokalni funkcionarji in zaposleni v upravljalških telesih lokalne skupnosti. Sprejem in implementacija etičnih standardov ter razvoj in implementacija kodeksa etike za lokalne funkcionarje in javne uslužbence so temeljni kamni učinkovite lokalne demokracije in ključni instrumenti v boju proti korupciji in drugim negativnim praksam kot so npr. nepotizem, absentizem in pomanjkanje javnega zaupanja.

Ugotovitve in Priporočila prvega in drugega monitoringa slovenske lokalne samouprave

V svojem prvem Priporočilu (2001) je Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope (CLRAE) podčrtal, da bi bilo bolje, če se konča z ustanavljanjem občin, da bi preprečili še večjo razdrobitev, povezano z nezadostnim financiranjem.

V drugem Priporočilu (2011) CLRAE ugotavlja, da določeno število priporočil Kongresa iz l. 2001 ostaja še naprej relevantnih. Tako je raven davčne avtonomije slovenskih občin še vedno relativno nizka. Proces medsebojnega posvetovanja lokalnih skupnosti in države se ni izboljšal. Težava pri doseganju soglasja glede števila regij (pokrajin) je pglavitni razlog, da je tudi proces regionalizacije zaustavljen.

Kongres za odpravo teh težav poziva Odbor ministrov SE, da "povabi slovenske oblasti k nujnim nadaljnjim korakom, zlasti z zakonodajo, da:

- povečajo dohodkovno avtonomijo lokalnih oblasti s širjenjem lokalnih davčnih prihodkov in prihodkov iz taks ter zagotovijo, da bodo kriteriji za izračun glavarine revidirani in bili bolj približani funkcijam lokalnih oblasti;
- okrepijo zakonske določbe, ki se nanašajo na proces posvetovanja združenj lokalnih oblasti in državne oblasti, da bo to bolj povezano in v polnem pomenu bolj učinkovito glede vseh vprašanj, ki imajo vpliv na lokalne oblasti in ne samo glede finančnih zadev;
- promovirajo, kjer je to potrebno, združitev občin, po posvetovanju z njimi, za boljše delovanje lokalne demokracije;
- razširjajo obstoječe dobre prakse, ki se nanašajo na vključenost Romov v lokalne skupnosti, z namenom izboljšati njihovo udeležbo v lokalnem političnem življenju."

Strategija nadaljnjega razvoja slovenske lokalne samouprave

RS nima izdelane Strategije in doktrine (modela) lokalne in regionalne samouprave (demokracije), ki jo želi uresničevati.

RS bi morala sprejeti Strategijo nadaljnjega razvoja lokalne samouprave na temelju objektivne in kritične analize ustrezne zakonodaje in njenega uresničevanja v praksi. Strategija bi morala upoštevati tudi evropska načela in standarde, pri njeni izdelavi pa bi moral biti zagotovljen multidisciplinarni pristop.⁴

V Strategiji bi bilo treba nameniti veliko pozornost 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 njihovemu financiranju, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni ter razmerjem lokalnih skupnosti do države.

Za pripravo Strategije se mi zdijo pomembni še ti poudarki in opozorila:

- razjasnijo vprašanje kriterijev in števila regij, da bi se nadaljeval process regionalizacije, pri čemer je treba upoštevati načela, ki so dana v ustreznih gradivih SE o regionalni demokraciji;
- da načelo pravne države zahteva, da je tudi področje lokalne samouprave urejeno z jasnimi in določnimi pravnimi normami, ki bodo omogočile hitrejši in učinkovitejši uveljavljanje sistema lokalne samouprave kot bistvenega dela nove ustavne ureditve;
- da so nekatere veljavne rešitve v slovenski lokalni samoupravi v nasprotju z MELLS -npr. (ne)odgovornost župana občinskega svetu (3/2 člen MELLS), nespoštovanje vseh osmih načel MELLS o virih za financiranje lokalnih skupnosti (9. člen);
- da pri finančno materialni sestavini lokalne samouprave ne gre le za pravico do lastnih virov občin, temveč tudi za uresničevanje načela solidarnosti do razvojno šibkejših občin;
- da vedno večje število majhnih občin ni sposobnih opravljati številnih nalog, ki jih zato namesto njih (še vedno) opravlja država, to pa hkrati krepi njeno moč in centralizacijo;
- da hipertrofija državnih predpisov, ki urejajo področja, na katerih delujejo lokalne skupnosti, onemogoča normalno in zakonito poslovanje občin.

³ Poleg nje pa še: Priporočilo SE o neposredni participaciji državljanov v lokalnem javnem življenju, dopolnitev MELLS s protokolom o neposredni participaciji državljanov pri upravljanju lokalnih skupnosti (2009), Konvencija o čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti (1985) z dodatnimi tremi protokoli, Konvencija o udeležbi mladih v lokalni samoupravi, Konvencija o udeležbi tujcev v lokalni samoupravi idr.

⁴ Zasnove so dane v sprejetih Stališčih in sklepih Odbora DZ za lokalno samoupravo in regionalni razvoj o Strategiji razvoja lokalne samouprave v RS – 23. 6. 2011, Revizijskem poročilu Računskega sodišča RS o ureditvi položaja občin, pa tudi v zaključkih posvetov o tej temi in v strokovni literaturi.

Skladnost sistema financiranja slovenskih občin z MELLS in njihov pomen v času gospodarske krize

ŽAN OPLOTNIK IN BOŠTJAN BREZOVNIK

Žan Oplotnik



Boštjan Brezovnik



Finančna avtonomija lokalne samouprave je eno izmed osnovnih načel Evropske listine o lokalni samoupravi, MELLS, kar se je kot zelo pozitivno pokazalo tudi v času po izbruhu zadnje finančno gospodarske krize v letu 2008. Zaradi upada trošenja države, predvsem investicijskega, so bile ravno občine tiste, ki so v Sloveniji še ohranjale nivo investicijskega trošenja na kolikor toliko stabilni ravni, predvsem z investicijami v razvoj lokalne komunalne (čistilne naprave, vodooskrbni sistemi, sistemi odvajanja odpadnih voda ipd.) ter lokalne cestne infrastrukture. Podatki kažejo, da so slovenske občine v zadnjem desetletju povečale stopnjo investicijskih odhodkov glede na tekoče odhodke z okoli 38% v letu 2002 na skoraj 45% v letu 2010. Veliko investicijskih projektov je bilo podprtih tudi s sredstvi EU skladov in občine so nezadržno izboljševale svoje znanje in pripravljenost na investicijski razvoj, kljub vsesplošnemu pomanjkanju sredstev. Veliko število občin v Sloveniji se je v teh časih pokazalo celo kot prednost, saj se je s tem ohranjala enakomernost porabe po celotnem ozemlju Slovenije in se potrošnja ni umaknila in koncentrirala zgolj v velikih urbanih središčih oz. v gravitacijskih centrih, kot je to skoraj pravilo ob nastanku gospodarskih kriz, ko se finančni viri preselijo iz periferije nazaj v večja in bolj gospodarsko močna finančna in urbana središča. V okviru tega prispevka smo sicer imeli za osnovni namen analizirati in preveriti skladnost sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji z nekaterimi osnovnimi načeli teorije decentralizacije in smernicami MELLS, vendar se nam je zdelo pomembno uvodoma opozoriti tudi na pomen občin pri ohranjanju ustreznega nivoja agregatne investicijske potrošnje v kriznih časih, saj znaša ta na agregatnem nivoju nezanemarljivih 800 do 900 mio EUR letno, pri čemer pa se prvenstveno osredotočamo predvsem na sposobnost občin za pokrivanje zakonsko določenih nalog ter stopnjo korelacije med dodeljenimi sredstvi skozi mehanizem primerne porabe in dejansko izkazanimi stroški po občinah. Na podlagi navedenega smo želeli ugotoviti, v kakšni meri veljavni sistem financiranja zadovoljuje načelo sorazmernosti

virov z nalogami kot enega izmed temeljnih načel lokalne samouprave. Gre torej za iskanje odgovora na vprašanje ali in v kolikšni meri skozi ZFO-1 pridobljen obseg finančnih sredstev ustreza dejanskim obremenitvam občin.

Financiranje lokalne samouprave v Sloveniji sicer ureja Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Ur.l. RS, št. 123/06, 101/2007 in 57/2008), pri čemer zakon prvenstveno ureja financiranje temeljnih nalog iz občinske pristojnosti, določa pa tudi pravila zadolževanja in sofinanciranje investicij. Glede na teorijo, naj bi pokrivanje finančnih potreb lokalne samouprave temeljilo predvsem na načelu sorazmernosti virov z nalogami in avtonomnostjo. Temeljna kazalca (ne)doseganja navedenih načel sta tako obseg finančnih virov, ki jih zakon določa posameznim občinam skozi izračun primerne porabe ter izkazani odhodki (stroški) občin, predvsem pa njuno medsebojno razmerje kot pokazatelj (ne)zadostnosti virov glede na obremenitve. V tem okviru je potrebno omeniti še t.i. mehanizem finančnih izravnjav, s katerim država zagotovi manjkajoča sredstva, v kolikor občina s svojimi viri ne zmore pokriti predpisanega obsega primerne porabe. Glede na pridobljene rezultate analiz sistema financiranja slovenskih občin in glede na medsebojno navzkrižno sintezo rezultatov lahko podamo nekaj ključnih ugotovitev in sklepov skladnosti aktualnega sistema. Kot prvo ugotavljamo, da so bile agregatno gledano, v opazovanem obdobju, slovenske občine finančno ustrezno podprte glede na njihove izkazane potrebe, vendar je ta pokritost oslabela v zadnjih letih, ko so občine zaradi zaostajanja prihodkov iz ZFO glede na povečane pristojnosti uspele pokriti le še okoli 90% dejanskega izkazanih tekočih potreb. Večinoma so morale občine ta primanjkljaj nadomeščati iz lastnih virov ali zadolževanja. Še malo večje anomalije sistema pa smo zaznali skozi podrobnejšo analizo posameznih izbranih skupin občin, predvsem pa skozi strukturno analizo sistema financiranja. Prvi signal, ki napotuje na možne anomalije sistema in ga lahko zaznamo že na agregatni ravni, je sorazmerno velik razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo posameznih opazovanih kategorij. Tako razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo izkazanih povprečnih stroškov po občinah znaša med 319 EUR pa vse do 1.167 EUR na prebivalca (povprečje 527 EUR), pri obsegu pripadajoče primerne porabe pa med 416 EUR pa vse do 1.196 EUR (povprečno 558 EUR). Pri indeksu pokritosti virov s stroški razpon znaša med 0,50 do 1,75 (povprečje 1,09), kar pomeni, da smo v Sloveniji imeli občine, ki so preko zneska primerne porabe uspele pokriti zgolj 50% vseh izkazanih potreb, pa tudi takšne, ki so imele potreb za 75% manj kot pripisane primerne porabe. Kljub temu, da je občin, ki se uvrščajo v takšne »mejne« kategorije, manj kot 15%, pa se zaradi zaznanega učinka medsebojnega navzkrižnega vplivanja in posledično multipliciranja problematičnih vi-

dikov sistema, ko npr. nekaterim občinam z visokimi povprečnimi stroški pripada istočasno tudi relativno nizek obseg primerne porabe, vzdržnost celotnega sistema financiranja bistveno poslabša. Slednje se še posebej jasno pokaže v primeru, da opravimo analizo zgoraj navedenih kazalcev po nekaterih izbranih skupinah občin glede na njihove izstopajoče lastnosti, npr. po mestnih občinah, občinah z veliko površino ipd. V nadaljevanju tovrstna analiza kaže, da je dejansko prihajalo do znatnih medsebojnih razlik med posameznimi skupinami občin. Tako so imele npr. mestne občine izkazane za povprečno +13% višje stroške ob povprečno -26% nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Slednje posledično poslabšuje kumulativni položaj mestnih občin, ki pa ga zgolj z opazovanjem celote ne opazimo. Podobni navzkrižno multiplicirani odkloni so bili opazni še pri skupini občin z relativno veliko površino in tiste z velikim deležem starejših občanov. Pri ostalih opazovanih skupinah so bili opaženi navzkrižno multiplicirani odkloni manjši, a kljub temu ne zanemarljivi, še posebej če jih povežemo z analizo strukture izkazanih stroškov. Slednja nam pokaže, da so občine preko 80% stroškov ustvarile zgolj znotraj sedmih programskih skupin, pri čemer izstopajo izobraževanje, delovanja sistema, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanja prostora in komunalne zadeve. Za razliko od predhodnih kazalcev strukturna analiza kaže na večjo nehomogenost, kar vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine. Poleg tega strukturna analiza potrdi znatne statistične odklone od povprečja, kot smo jih zaznali že v okviru agregatne analize. V tem okviru ponovno odstopajo mestne občine, ki izkazujejo precej višje stroške na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa še v okviru lokalne samouprave in prometa. Poleg tega višje povprečne stroške izkazuje še skupina občin z veliko površino na področju delovanja sistema in socialnega varstva. Skupina občin, za katero lahko rečemo, da statistično še značilno odstopa od povprečja, je tudi skupina z visokim deležem starejših, kjer izstopajo stroški družbenih dejavnosti, delovanja sistema ter socialnega varstva, pri ostalih skupinah občin pa nismo našli statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni.

Za konec velja omeniti še ugotovitve analize sprememb opazovanih kategorij skozi opazovano obdobje, ki pokaže, da so izkazani stroški v zadnjem triletnem obdobju v povprečju porastli za +25,9%, medtem ko je obseg dodeljene primerne porabe po občini v povprečju porastel za +15,3% in je torej za dobrih deset odstotnih točk zaostajal za povečevanjem občinske porabe. Vse navedeno kaže, da obstoječi sistem financiranja občin sicer na agregatni ravni ne kaže pretirane neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalnega decentralizma, kljub temu pa podrobnejša analiza pokaže na določene razjede znotraj sistema, ki dolgoročno niso vzdržne in kličejo po določenih korekcijah, predvsem na področju nekaterih izbranih skupin občin, poudarjen korigiranih kriterijev v okviru formule za izračun primerne porabe ter večji enotnosti stroškovne strukture, predvsem pa na področju skladnosti virov za financiranje stroškov, ki nastajajo kot posledica povečevanja pristojnosti in zadolžitev občin, ki jih država počasi, a vztrajno prenaša na lokalni nivo, čeprav bi bilo primerneje, da bi lokalne skupnosti na nekaterih področjih razbremenila, tudi tako, da bi pospešila ustanavljanje drugega nivoja upravljanja, to je pokrajin, in nanj prenesla naloge, ki prvenstveno ne sodijo na občinski nivo, saj presegajo meje in finančno sposobnost posamezne občine.



Glavni agregati financiranja občin in struktura trošenja občin v Sloveniji

v mio EUR	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Primerna poraba	758,92	781,93	858,69	899,38	938,46	976,24	1.084,09
Prihodki po ZFO	697,81	701,73	732,03	765,67	1.011,98	1.045,31	1.041,26
Finančna izravnava	158,21	162,19	193,68	202,80	9,18	10,17	54,70
Odstotek primerne porabe v prih.	20,8%	20,7%	22,6%	22,5%	1,0%	1,0%	5,0%
% samozadostnih občin	14,0%	12,4%	10,4%	8,8%	49,5%	49,0%	9,0%
Tekoči odhodki občin	775,31	815,45	860,45	972,86	996,45	1.120,43	1.208,40
Pokritost tekočih odhodkov	0,98	0,96	1,00	0,92	0,94	0,87	0,90
Skupni prihodki občin v mio EUR	1.280,56	1.374,56	1.509,45	1.689,74	1.710,50	1.875,19	2.036,56
Skupni odhodki občin v mio EUR	1.285,48	1.373,95	1.453,46	1.724,20	1.722,59	2.047,95	2.192,46
Bilanca prihodkov in odhodkov	-4,92	0,61	55,99	-34,46	-12,10	-172,76	-155,90
Odstotek prihodkov po ZFO	54,5%	51,1%	48,5%	45,3%	59,2%	55,7%	51,1%
Odst. odhodkov za tekočo porabo	60,3%	59,4%	59,2%	56,4%	57,8%	54,7%	55,1%
Odst. Odhodkov za investicije	37,6%	37,1%	37,6%	41,3%	42,2%	45,3%	44,9%

Vir: Ministrstvo za finance in lastni preračuni

Analiza stroškov (Stri) občinskih proračunov po programski klasifikaciji (PK) za obdobje od 2007 do 2010

PK	Stroški po PK in skupno	Vse občine skupaj					Mestne občine		Občine pod 5000 preb		Občine z P ≥ povprečja		Občine z C ≥ povprečja		Občine z M ≥ povprečja		Občine z S ≥ povprečja	
		pov	+/- 25% pov	min	max	% v SK	pov	raz	pov	raz	pov	raz	pov	raz	pov	raz	pov	raz
01	POLITIČNI SISTEM	21	44%	5	126	3,9%	10	-50%	15	-29%	26	27%	20	-4%	19	-6%	23	12%
02	EKON IN FISK ADMINISTRACIJA	2	79%	0	42	0,4%	3		2		1		2		3		2	
03	ZUNANJA POLITIKA IN MED. POMOČ	0	82%	0	24	0,1%	1		0		0		0		0		0	
04	SK. ADMIN. SLUŽBE IN J. STORITVE	12	34%	0	155	2,3%	14		12		17		13		15		15	
05	ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ	0	90%	0	8	0,0%	1		0		0		0		0		0	
06	LOKALNA SAMOUPRAVA	87	63%	44	616	16,6%	96	9%	79	-10%	106	21%	82	-6%	93	6%	97	11%
07	OBRAMBA IN IZREDNI DOG	11	41%	2	39	2,0%	19		10		13		10		11		13	
08	NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST	0	87%	0	3	0,0%	0		0		0		0		0		0	
10	TRG DELA IN DELOVNI POGOJI	5	17%	0	95	1,0%	3		4		6		6		7		6	
11	KMETIJSTVO, GOZD. IN RIBIJSTVO	10	34%	0	0	2,0%	5		8		18		9		11		13	
12	PRID IN DIST ENER. SUROVIN	1	83%	0	78	0,3%	2		1		3		2		2		2	
13	PROMET, PR. INFRA IN KOMUNIK.	60	49%	0	169	11,4%	65	9%	61	2%	64	7%	60	1%	62	3%	61	1%
14	GOSPODARSTVO	14	19%	0	143	2,6%	12		14		22		16		15		20	
15	VAROVANJE OKOLJA IN NAR. DED.	15	16%	0	507	2,8%	23		19		17		13		13		20	
16	PROST PLAN IN STAN-KOM DEJ.	26	33%	0	163	5,0%	40	50%	31	16%	26	-1%	27	1%	27	2%	29	10%
17	ZDRAVSTVENO VARSTVO	10	62%	1	26	2,0%	12		10		10		10		10		11	
18	KULTURA, ŠPORT IN NGO	47	34%	12	190	8,9%	81	72%	56	20%	50	6%	46	-1%	49	5%	53	14%
19	IZOBRAŽEVANJE	157	89%	62	254	29,8%	164	5%	160	2%	162	3%	160	2%	155	-1%	158	0%
20	SOCIALNO VARSTVO	33	59%	9	71	6,3%	34	3%	32	-4%	37	12%	32	-2%	33	0%	36	9%
22	SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA	4	25%	0	54	0,8%	3		3		7		4		5		5	
23	INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBV.	9	13%	0	79	1,8%	6		8		11		10		9		9	
SK	SKUP. VSA PODROČJA (01 do 23):	527	83%	319	1.167	100%	594	13%	527	0%	597	13%	522	-1%	541	3%	573	9%

Viri in literatura

Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, problematika in mednarodna primerjava, (Lex localis). Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2003.
 DeMello, Luiz, Barenstein, Matias (2001), Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis, IMF Working Paper no.71, Washington
 McKinnon, R., Nechyba, T. (1997), Competition in Federal Systems, in The New Federalism: Can the State be Trusted?, Ferejohn, J., Weingast, B., eds. Stanford: Hoover Institution Press, str. 3-61.
 Musgrave, M. Richard (1959), The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, NY
 Oates, E.Wallace (1999), An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, Vol.32, str.1120-1149
 Tiebout, Charles (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol.64, str. 416-424
 Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ, različne številke, Ljubljana
 Ministrstvo za finance, Interna gradiva o izračunih primerne porabe in zneskov finančne izravnave po občinah ter odhodkih občin, za leta 2007-2010.
 Ur.l. RS, št.123/2006, Zakon o financiranju občin (ZFO),
 Ur.l. RS, št.72/1993, Zakon o lokalni samoupravi,
 Ur.l. RS, št.57/1996, Zakon o ratifikaciji Evropske listine ls (MELLS),

Regionalni razvoj in lokalna samouprava

DR. IVAN ŽAGAR

dr. Ivan Žagar



V prispevku je nekaj misli namenjeno videnju vloge lokalne samouprave ter regionalnega razvoja z obeh nivojev: lokalnega (tako občinskega kot sicer manjkajočega regionalnega) kakor z nacionalnega nivoja. Nakazani so tudi nekateri predlogi možnih rešitev, ki temeljijo in jih narekujejo predvsem aktualne razmere in težave tako v preteklem obdobju kot v obdobju, ki ga živimo in se manj vežejo na teoretične razprave, ki velikokrat ne upoštevajo glasu iz lokalnih okolij in ne prinesejo življenjsko uporabnih rešitev. V prvem delu je pozornost namenjena prvemu nivoju lokalne samouprave, torej občinam, kasneje pa se naveže na regionalno politiko: evropsko kohezijsko in posledično na manko domače regionalne politike - pokrajin.

Občine dejanski nosilec razvoja

Ekonomsko-finančna kriza, ki smo ji danes priča in ki se vedno bolj pogloblja, ima pomembne korenine tudi v krizi vrednot današnjega časa. V iskanju razvojnih rešitev in potrebnih ukrepov za premagovanje krize je pogosto tarča tudi prvi nivo lokalne samouprave, torej občine, ko posamezniki - tudi pomembni predstavniki različnih institucij - lahko govorijo o preveliki razdrobljenosti naših občin, učinkovitosti, zmožnosti izvajanja nalog, pristožnosti in še čem ter primerjajo naš sistem lokalne samouprave z drugimi državami v EU in širše. Vse to brez ustreznih utemeljitev, ki jim pa predvsem manjka praktičnih izkušenj iz dejanskega življenja.

Če se najprej dotaknem teritorialne členitve naših občin ob vseh pomislekih glede velikosti, je ob vseh potrebnih ukrepih na področju lokalne samouprave združevanje (posebej še prisilno) zadnja od potrebnih aktivnosti. Potrebno pa je analizirati dejanske vzroke nastale členitve (na primer razvojni zaostanek podeželja zaradi primerov lokalne centralizacije) in poiskati ustrezne ukrepe za odpravo. In občine, tudi tiste najmanjše, so v letih samostojne Slovenije pomemben razvojni generator v svojih okoljih in odločilno ter učinkovito razbremenijo državno ukrepanje na številnih področjih (pomislimo samo na naravne nesreče) na lastno pobudo ali pa tudi prisilno (enostranski prenosi nalog brez finančnih virov). In ne nazadnje so prav najmanjše občine v nekaterih okoljih, predvsem mejnih območjih, edini branik ohranjanja poseljenosti in s tem življenja v teh krajih in vsega, kar iz tega sledi.

Učinkovit odgovor na izzive, ki so pred nami, zahteva razvojne ukrepe in strukturne spremembe, te pa se morajo odraziti v osnovni celici družbene zgradbe, torej v občinah skozi krepitev lokalne samouprave in ne skozi ukinjanje le-te.

Za okrepitev prvega nivoja lokalne samouprave, torej občin, je potrebno resno zastaviti proces decentralizacije države v pravem pomenu in nadaljevati z aktivnostmi, ki so v preteklosti že bile zastavljene:

- Dosledno spoštovanje že sprejete zakonodaje s področja lokalne samouprave (zakon o financiranju občin ...) in druge, ki zadeva to področje.
- Zagotavljanje finančne avtonomije v smislu zagotavljanja nujno potrebnih finančnih sredstev za izvajanje predpisanih nalog ter finančna razbremenitev skozi opuščanje nepotrebnih velikokrat umetno vsiljenih obveznosti.
- Izpeljava temeljite reorganizacije administrativnih postopkov skozi poenostavitve, ukinjanje balasta ter postavljanje jasne preglednosti.
- Zagotoviti enostavne in pregledne mehanizme gospodarjenja s premoženjem in sredstvi na nivoju občin in v javnem sektorju nasploh ter s tem pogojene odgovornosti, ki pa jo je potrebno tudi uveljaviti.
- Uveljaviti v pravem smislu, ne samo deklarativno, upravljanje na več nivojih, ki je nujno za resno učinkovito izvajanje projektov, kar je tudi usmeritev evropskih institucij.
- Občine tesneje vključiti v načrtovanje, odločanje in izvajanje regionalne kohezijske politike, saj je lokalni nivo tisti, kjer se programi, projekti resnično v praksi izvajajo.

Navedeno in še kaj je potrebno vpeti v mehanizme regionalne politike in končno uresničiti regionalizacijo Slovenije, torej vzpostaviti pokrajine.

Evropska regionalna politika

Evropska kohezijska politika, torej regionalna, je vsekakor pomembna in prispeva pri reševanju razvojnih problemov v evropskem prostoru. Seveda pa so pogledi držav različni, tako zaradi raznolikosti razvojnih problemov kot tudi zaradi velikih razvojnih razlik med državami in tudi regijami znotraj držav. Strukturne razlike med regijami in njihovo odpravljanje, kot tudi nekateri novi izzivi globalizacije, kot so na primer klimatske spremembe in nazadnje ekonomska kriza, seveda zahtevajo nenehno in široko usklajevanje ter predvsem prilagajanje vsebin glede na nove izzive. Gre pa seveda tudi za bistvena vprašanja spoštovanja osnovnih človeških vrednot.

V danih okvirih in možnostih (tudi tu so sredstva omejena v okviru evropskega proračuna) beležimo napredek v smeri zastavljenih ciljev, kar se kaže v praksi v številnih že izvedenih projektih in teh, ki so v izvedbi. To pa seveda ne pomeni, da ne bi bilo mogoče učinkovitosti še izboljšati, iskati pa bo potrebno, glede na nove izzive, nove rešitve ter tudi bistveno povečati in poenostaviti administrativno učinkovitost tako v EU kot pri nas.

Ker v Sloveniji, razen na administrativni ravni za potrebe izvajanja EU politike, nimamo regionalne organiziranosti, torej ni



pokrajin, temveč so le občine, je na operativni ravni izvajanje nekaterih večjih - regionalnih projektov (ki jih zaradi manjka pokrajin vodi država) in za katere so načrtovana sredstva ter so za pospešitev regionalnega razvoja nujni (gospodarska središča, prometnorazvojne osi ...) bistveno oteženo oziroma celo ogroženo. Uspešno pa izvajajo projekte občine. Iz finančne perspektive 07-13 je že v prvih dveh letih bilo dodeljenih več kot polovica sredstev, ki so na voljo za številne projekte po celotni Sloveniji. Groba ocena torej govori o tem, da je izvajanje na lokalni ravni (danes samo občine) bolj učinkovito kot na nacionalni (država).

Sredstev je vsekakor veliko in namenjena so za širok spekter vsebin. Ni dovolj, da so sredstva samo porabljena, pomembno je, da so porabljena za prave namene, torej za gospodarski razvoj, tehnološki preboj, dvig izobrazbene ravni, nova kvaliteta delovna mesta pa tudi infrastrukturo ter reševanje okoljevarstvenih težav.

Skozi izjemno uspešna pogajanja za finančno obdobje 07-13, kjer si je Slovenija okvirno priborila 2 milijardi evrov neto pozicije, so to pomembna finančna sredstva, ki bi lahko bistveno okrepila tudi regionalni razvoj.

Gospodarska gibanja v zadnjem obdobju pa vsekakor zahtevajo ponovno vrednotenje in tudi spremembe prioritet. Pravilno vodena regionalna politika lahko predvsem pomembno pomaga blažiti neugodne učinke gospodarske recesije skozi izvajanje projektov na lokalno-regionalni ravni in s tem tudi ustvarjanjem novih delovnih mest. Tu se še posebej čuti pomanjkanje pokrajin, tako da morajo tudi del te vloge prevzemati občine, pri katerih pa velikokrat občinske meje predstavljajo nepremostljivo oviro predvsem pri večjih, klasičnih regijskih projektih

Evropska komisija je sicer že pripravila določene ukrepe, bolj učinkovito pa se mora odzvati tudi državni nivo in predvsem poenostaviti in pospešiti postopke.

Sicer pa ta sredstva pomembno prispevajo k realizaciji projektov, ki jih sicer najverjetneje ne bi bilo in s tem tudi pomagajo pri ohranjanju brezposelnosti (ocenjujem, da izvajanje na primer 500 projektov na občinskem nivoju pomeni minimalno 10000 delovnih mest). In zato je še kako pomembno, da se dodatno poenostavijo postopki, da se hitreje izvajajo predpisi, da se bistveno pospeši priprava in izvedba tudi velikih projektov (železnice, prometnorazvojne osi, gospodarska središča ...), da se sredstva čim hitreje aktivirajo.

Evropski nadzor sam ni težava, poenostaviti bi bilo potrebno administrativne postopke tako v EU kot v Sloveniji. In v Sloveniji so ti še dodatno velikokrat bolj zapleteni, pri čemer so EU zahteve le izgovor.

Bo pa v prihodnje Slovenija ob razpravi in sprejemanju novega proračunskega obdobja tudi ali predvsem na področju evropske kohezijske politike pred posebnimi izzivi, ki so jih prinesle tako nove in potencialne širitve unije ter seveda zaostrene razmere na gospodarskem področju in drugi učinki globalizacije. Tako bo v prihodnje potrebno pozornost posebej nameniti zmanjševanju razvojnih razlik, kar utemeljuje kohezijsko politiko kot eno ključnih v EU ter enega osnovnih temeljev uveljavljanja na-

čela solidarnosti. Kohezijsko politiko je potrebno postaviti tudi v kontekst strukturnih reform, ustvarjanja delovnih mest, zaposlovanja mladih, trajnostnega vidika in krepitve konkurenčne sposobnosti EU, torej kot mehanizem izvajanja strategije Evrope 2020. Dosledno je potrebno upoštevanje načela subsidiarnosti, upravljanja na več nivojih (torej ne samo od zgoraj navzdol, temveč tudi od spodaj navzgor), saj je odločitve o rabi sredstev najbolj utemeljeno in racionalno sprejemati čim bližje ljudem. V tem okviru imajo poseben pomen regije, ki prevzemajo ključno razvojno vlogo. Sistem izvedbe mora biti pregleden in enostaven, kar je mogoče le z jasno definirano odgovornostjo ob upoštevanju načela sorazmernosti. Posebno pozornost je smotno nameniti teritorialnemu sodelovanju, v okviru katerega je še posebej pomembno čezmejno sodelovanje.

Na področju črpanja evropskih skladov je nujno ugotoviti dejansko stanje pri črpanju sredstev ter uvesti niz ukrepov, ki bodo pomenili pospešitev postopkov ter dodatne razpise v smislu izrabe vseh sredstev, ki jih ima Slovenija na voljo, ker so to za prihodnje praktično edina razvojno investicijska sredstva.

Potrebno je aktivno vstopiti v pogajanja za prihodnjo finančno obdobje, upošteva evropske principe regionalnega razvoja, načela subsidiarnosti, upravljanja na več nivojih, priprave projektov od spodaj navzgor ter upoštevanje sprejete delitve Slovenije na dve kohezijski regiji, ki bo pravičnejše zagotavljala razvoj v prihodnje po posameznih območjih. To je potrebno zagotoviti skozi novonastali instrument evropske komisije – partnerski dogovor med nacionalnim nivojem in evropskimi institucijami, ki mora vključevati tudi in predvsem interes lokalnega okolja.

Pokrajine kot gibalno razvoja

Vzpostavitev pokrajin je odgovor na ugotovitev, da se razreševanje regionalnih problemov ne da poenostaviti na odnose med državo in občinami.

Vsekakor je v Sloveniji potrebno nujno ukrepanje - učinkovit sistemski premik na področju regionalnega razvoja oziroma decentralizaciji države (torej tudi bistveno povečanje avtonomije na lokalnem nivoju) za nadaljnji razvoj, saj se razlike v razvitosti med vzhodnim in zahodnim delom države nenehno povečujejo, kar se je v času gospodarske krize še dodatno poglobilo. O tem, kar sicer ves čas čutimo pri svojem delu, tudi zgovorno pričajo statistični podatki o razlikah v razvitosti med vzhodnim in zahodnim delom države: v višini družbenega produkta (vzhodni del globoko pod 75%, zahodni pomembno nad 90% povprečja EU), stopnji brezposelnosti, kupni moči, ki je v zahodnem delu znatno višja, indeksu razvojne ogroženosti, ki znaša v vzhodnem delu 127, v zahodnem pa le 73. In nenazadnje je življenjska doba v vzhodnem delu države za tri leta krajša kot v zahodnem, kar je logična posledica razvojnih razlik.

Dodatno k bistveno večji avtonomiji kar kliče aktualno administrativno okolje oziroma obstoječa centralizirana upravna organiziranost, ki dobesedno duši razvoj (potrjevanje prostorskih dokumentov, ki traja leta, pridobivanja raznih drugih potrebnih in velikokrat nepotrebnih dovoljenj, soglasij ...). K temu lahko še dodamo neizvajanje nekaterih večjih regionalnih projektov, ki bi bili nujni za pospešitev regionalnega razvoja (na primer prometnorazvojne osi) pa še kaj.

Lokalna samouprava je eden od pokazateljev demokratičnosti vsake države, pri čemer se v ospredje postavlja državljan, ki mu morajo biti namenjene vse dejavnosti v lokalnih skupnostih. Gre za kakovost njegovega življenja, za naravnost javnih služb na njegove sodobne potrebe in interese, kar danes v Sloveniji uveljavljamo preko občin.

Cilj regionalizacije je decentralizacija dela oblastnih funkcij in prenos upravljanja javnih zadev z države na pokrajinsko raven, kar je povezano tudi z uresničevanjem načela subsidiarnosti. Vrsta javnih zadev se na tej ravni opravljajo bolj učinkovito in racionalno, bližje ljudem ter v njihovo večjo korist, kar je tudi podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj.

O nujnosti ustanovitve pokrajin v Sloveniji pričajo številni kazalci: od notranje političnih do mednarodnih. Slovenija je dežela raznolikosti, prepletajo se tako zgodovinske, gospodarske, demografske, kulturne, jezikovne in geografske dimenzije. Državlani v posameznih območjih Slovenije nimajo primerljivih bivanjskih pogojev. Ekonomska rast, sonaraven razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso centralizirane. Razvoj se mora odvijati v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh, pri čemer morata biti vedno v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja, kar kliče po stalnem dialogu in partnerstvu med različnimi ravni oblasti in državljanov.

Pokrajinska ureditev bo omogočila bolj usklajeno aktiviranje domačih razvojnih virov in smotrnejšo rabo sredstev. Statistične regije kljub dobrim namenom zaradi prevlade državnega pristopa in različnih lokalnih interesov ne morejo opravljati vseh večplastnih funkcij regij kot močnih razvojnih entitet, večina občin je prešibkih, kar se odraža v slabi realizaciji predvsem večjih regijskih projektov. Trdnejšo pokrajinsko organiziranost Slovenije zahteva tudi okrepljena vloga regionalne politike v EU in zunaj nje – nujno je čezmejno povezovanje.

Pokrajine bi zapolnile vrzel med občinami in državo ter ublažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države.

Ustanovitev pokrajin bi omogočila decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z države na pokrajinsko raven, bližje ljudem in v njihovo večjo korist. S pravim prenosom nalog bi bila dosežena dejanska decentralizacija, torej prenos nalog iz države na pokrajinsko raven, skupaj s finančnimi viri in izvedbeno strukturo.

Nujen je popravek zakona o skladnem regionalnem razvoju v smislu večje decentralizacije Slovenije z uvedbo instrumentov in ukrepov, ki bodo ob pomanjkanju pokrajin omogočili skladnejši regionalni razvoj (prenos pristojnosti na lokalno-regionalni nivo, z jasno definiranimi pravicami in obveznostmi). Ob odsotnosti pokrajin (projekt uvedbe zahteva dvotretjinsko večino državnega zbora) bi bilo mogoče in smiselno peljati proces decentralizacije s prenosom izvajanja posameznih nalog (centri za socialno delo, upravne enote,...) iz državnih institucij na skupne medobčinske organe, ki organizacijsko tako delujejo na območju nekdanjih občin.

Kakšne občine imamo, kakšne potrebujemo?

TONE PERŠAK

Tone Peršak



Izhodišča tega prispevka so namerno polemična, ker se želim odzvati na številna, zelo pogosto predstavljena negativna stališča o slovenskih občinah in uvedbi oziroma reformi lokalne samouprave v Sloveniji, ki se je začela s sprejemom Ustave Republike Slovenije in Zakona o lokalni samoupravi in na praktični ravni od l. 1994, ko je prišlo do

delitve nekdanjih »socialističnih« komun na občine v tradicionalnem (evropskem) pomenu besede in upravne enote in ustanovitve 147 občin namesto dotedanjih 62. Mislim predvsem na stališča velikega dela stroke, ki se ukvarja z vprašanji uprave in različnih oblik samouprave, v mnogih primerih tudi pravne stroke in na stališča dela politike, čeprav je res, da so najbolj glasno izražena stališča o domnevnih slabostih te reforme in občin bolj značilna za t.i. »levi« del slovenske politike kot za »desnega«. Nenazadnje moram poudariti, da upoštevam zlasti stališča, ki so bila objavljena v javnih občilih ali jih je bilo mogoče večkrat slišati v državnem zboru in tudi v državnem svetu, četudi v slednjem bolj redko. Ta stališča pogosto ponavljajo tudi bolj ali manj poklicani in domnevno verodostojni predstavniki gospodarstva, ekonomisti in še marsikdo v Sloveniji. Neredko tudi predstavniki nekaterih večjih, denimo mestnih občin. Če torej prebiramo in poslušamo izjave o občinah oziroma lokalni samoupravi v Sloveniji, so te izjave pretežno kritične; najbolj pogosta in najbolj kritična pa so stališča,

1. da je občin nesprejemljivo preveč (po zadnji delitvi 211 oziroma 212, če upoštevamo še formalno ustanovljeno in praktično še nedelujočo Občino Ankarano), da so v največjem številu premajhne in da je slovensko reformo lokalne samouprave mogoče opisati zlasti kot docela nekoristno ali celo škodljivo drobljenje nekdanjih občin;

2. da so občine, najbrž zaradi nesmotrnega drobljenja, finančno nesamostojne, nezadostne in zato v celoti odvisne od države, da pravzaprav (domnevno ravno najmanjše občine) zajedajo preveč javnih sredstev ali preveč stanejo, in da se zaradi ustanavljanja vedno novih občin do nesprejemljive mere bohoti javna uprava, ki pretežno nikomur ne koristi in zajedajo sredstva, ki bi jih bilo mogoče veliko bolj koristno porabiti;

3. da so se prešteviline majhne občine ustanovile po volji lokalnih veljakov, ki so si v »svojih« občinah zagotovili donosne službe oziroma položaje, in da ti ljudje pogosto vladajo v teh »svojih« majhnih občinah mimo vseh pravil (»lokalni šerifi«); drugi razlog za ustanavljanje majhnih občin naj bi bil sistem financiranja občin, ki omogoča, da majhne občine pridobijo nesorazmerno veliko denarja iz državnega proračuna na račun t.i. finančne izravnave;

4. da številne majhne občine niso zmožne neoporečno opravljati svojih nalog, zlasti upravnih, ker nimajo dovolj zares usposobljenih kadrov (univ. dipl. pravnikov in upravnih delavcev), ki jih na oddaljeno podeželje ni mogoče privabiti, ker plače niso dovolj vabljive ipd. in

5. da prešteviline občine tudi ne znajo ustrezno gospodariti s sredstvi, ki so jim na voljo, in da prihaja do pretiranega zadolževanja občin in celo do primerov, ko bi občine dejansko morale bankrotirati, ker so do te mere zadolžene, tako da še vrsto let ne bodo imele sredstev niti za opravljanje tekočih nalog, kaj šele za nujni razvoj.

Tem trditvam je mogoče in je potrebno ugovarjati:

1. Ob očitku, da je občin preveč, in da so v povprečju premajhne in predvsem, da je preveč izrazito majhnih občin, ki štejejo manj kot 3.000 ali celo manj kot 1.000 prebivalcev, se je potrebno vprašati, ali občine izpolnjujejo svoje ustavno določene funkcije in naloge oziroma funkcije, ki jim jih prisoja t.i. Evropska listina o lokalni samoupravi. Po mojem mnenju jih izpolnjujejo; res pa je, da jih ne izpolnjujejo v tolikšni meri, kot si vsi želimo, pa ne zaradi neustrezne velikosti, temveč zato, ker jim država z ustrezno zakonodajo preprosto ne omogoči ustrezne ravni avtonomije, ustrezne stopnje samostojnosti glede odločanja o lokalnih zadevah, ki zadevajo samo prebivalce teh občin in ustrezne ravni finančne avtonomije. Dejstvo je, da so slovenske občine v povprečju veliko večje od občin v državah članicah EU, ki si jih v vseh pogledih radi jemljemo v zgled. Povprečna občina v EU šteje okrog 5.600 prebivalcev, v RS nekaj nad 9.500 prebivalcev. In tudi po površini so naše občine v povprečju večje od občin v večini držav članic EU. Poleg tega, če pogledamo razvrstitev slovenskih občin glede na t.i. indeks razvitosti, vidimo, da je med desetimi najbolj razvitimi občinami večina takšnih, ki so manjše od povprečne slovenske občine (Trzin, Šempeter Vrtojba, Log Dragomer, Mengeš, Dol pri Ljubljani, Horjul...), vsaj štiri, morda celo pet pa jih sodi med majhne občine (štejejo manj kot 5.000 prebivalcev ali ravno nekako okrog 5.000 prebivalcev). Ta ugotovitev seveda ne pomeni, da se je potrebno zavzemati za nadaljnje delitve občin, ali da avtor tega prispevka navija za čim manj manjše občine; gre preprosto za to, da je smiselno upoštevati zlasti vidik učinkovitosti občine, zaokroženosti, notranjih povezav in kajpak tudi tradicijo in zgodovino in seveda pogoje, ki omogočajo ali ne omogočajo razvoja možnega območja občine. Pomembno je gotovo tudi to, da občina ni tako velika, da bi bilo za obisk na občinski upravi potrebno že pravo potovanje, in da območje občine omogoča razvoj demokratičnih odnosov, sodelovanje občanov, ki to želijo, v procesih odločanja itd.

Očitkom, češ da občine preveč sredstev porabijo samo za to, da obstajajo, je moč ugovarjati tudi z ugotovitvijo, da so občine v mnogih primerih razvojno uspešnejše in bolj prodorne kot država, in da je upravičeni vtis razvitosti, zlasti na področju infrastrukture, urejenosti krajev in, če smemo uporabiti ta izraz, družbenega standarda (objekti, ki so namenjeni za kulturne, športno

rekreativne dejavnosti, socialne in zdravstvene dejavnosti, parkovne površine ali zgolj zelene javne površine po naseljih ipd.), po večini krajev v Sloveniji neprimerno boljši kot je bil pred reformo lokalne samouprave. Tudi podatek, da na občine že vrsto leto odpadeta okrog dve tretjini vseh investicij, zlasti v časih krize in odmiranja slovenskega gradbeništva, najbrž ni zanemarljiv.

Zelo pomemben je nedvomno tudi zelo verodostojen vtis, ki ga spodbujajo ravno občinske naložbe zadnjih let, da so občine v praksi neprimerno bolj osveščene, kar zadeva koncept trajnostnega razvoja, usmeritve v nizko energetske oziroma nizko ogljično družbo in izrabo obnovljivih virov kot država. Po slovenskih občinah, tudi majhnih (Sveti Jurij ob Ščavnici, Šentrupert, Preddvor...) je opaziti vse več nizko energetskih objektov, zlasti vrtcev, šol in tudi upravnih stavb, vse več teh stavb se ogreva z uporabo obnovljivih virov energije, v Prekmurju gradijo sisteme daljinskega ogrevanja na geotermalno energijo in spodbujajo nastajanje bioelektram (Dobrovnik), kar nekaj občin je že zgradilo sisteme daljinskega ogrevanja na lesno biomaso itd. Mnoge majhne občine so izraziti spodbujevalci novih oblik turizma (Šentrupert, Osilnica, Kostel...) itd.

2. Očitku, da je bilo veliko majhnih občin ustanovljenih zato, ker so pobudniki računali na financiranje iz državnega proračuna in so ga tudi deležni, je mogoče odgovoriti, da delež občin, ki iz državnega proračuna dobivajo t.i. finančno izravnavo, ni bistveno večji kot med velikimi občinami in celo mestnimi občinami. Povrh je treba poudariti, da je za vse evropske države značilno, da so med občinami precejšnje razlike v razvitosti in posledica tega je, da v vseh državah članicah EU obstojajo občine, ki imajo dovolj lastnih virov za financiranje svojih dejavnosti, in občine, ki potrebujejo podporo (izravnavo) iz državnega proračuna, ker bi drugače še bolj zaostajale za razvitejšimi občinami. Večja težava slovenske lokalne samouprave je v tem, da je delež BDP, ki je namenjen delovanju lokalne samouprave, podpovprečen oziroma bistveno nižji kot v večini razvitejših držav od Slovenije. Druga in najbrž še bolj neprimerna značilnost razmerja med državnimi organi oblasti (parlament, vlada) in občinami oziroma področje lokalne samouprave pa je, da državni zbor in vlada s spremembami zakonodaje in podzakonskih predpisov prenašata na občine vedno nove in nove naloge ter obveznosti in ne zagotavljata sredstev ali vsaj ne dovolj sredstev za izvajanje teh nalog občinam. Tipičen primer takega ravnanja sta razvpiti Zakon o uravnoteženju javnih financ (maj 2012) in nekoliko pred tem sprejeti rebalans Proračuna za leto 2012, s katerima je Država občinam znižala tekoče prihodke in jim hkrati naložila kar nekaj novih nalog, ki utegnejo občine zelo veliko stati.

3. Nasploh velja povedati, da je sistem financiranja občin, kljub temu, da je bil l. 2006 sprejet nov zakon za to področje, premalo domišljen, predvsem pa ni skladen z načelom finančne avtonomije občin. Poleg tega ta zakon določa premalo izdatnih lastnih virov za financiranje občin, omogoča občinam premalo samostojnega odločanja o virih financiranja (občinskih davkih, prispevkih ipd.) in predvsem povzroča to, da prihodki občin praktično niso bistveno odvisni od razvojne politike občin. Ravno tako zakonodaja v veliko premajhni meri omogoča, da bi se občine bolj avtonomno odločale, katerim področjem in namenom iz domnevnih lastnih pristojnosti bodo dale prednost. Tako imenovana primerna poraba je v celoti zakonsko regulirana; tudi plače javnih uslužbencev, ki jih v celoti izplačujejo občine, regulira država tako rekoč do evra natančno in tudi na odločanje občin

o prednostnih občinskih investicijah ključno vpliva država s svojo politiko sofinanciranja (javnimi razpisi) itd.

4. Očitek, da so občinske uprave preštevile, in da slabo delajo, je ravno tako v večini primerov neprimeren in neverodostojen, še zlasti, če ga izrekajo politiki (poslanci, ministri).

Domnevno bohotenje javne uprave je v Sloveniji neposredna posledica številnih sprememb zakonodaje, ki nalaga tako državi upravi kot občinskim upravam vedno nove postopke in hkrati vedno nove oblike medsebojnega nadzora, vedno nova obvezna poročila ipd. Tudi t.i. debirokratizacija oziroma odpravljanje administrativnih ovir v mnogih primerih otežuje in po obsegu zelo povečuje delo uprave, ki mora namesto strank pridobivati in preverjati številne podatke ali celo dokumente. Tega, koliko novih obveznosti, tako delovnih kot finančnih, so občinam in občinskim upravam prinesli nekateri v zadnjih letih sprejeti zakoni, katerih namen naj bi bil ravno nasproten (zakon o zemljiški knjigi, zakon o uveljavljanju pravic do javnih sredstev, zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ipd.).

5. Kolikor vem je o prezadolženosti mogoče govoriti v petih ali šestih primerih od 211 občin in predvsem je treba povedati, da je število občin, ki sploh niso zadolžene, torej niti za en sam evro, precej višje od števila prezadolženih občin (30). Poleg tega naj bi bila prezadolženost tako visoka, da občina ne more izpolnjevati svojih tekočih obveznosti iz naslova primerne porabe, samo v treh občinah. V povprečju so občine zadolžene precej manj kot država in dolg vseh občin predstavlja v skupni zadolženosti Slovenije skoraj zanemarljiv delež. Z drugimi besedami, o prezadolženosti občin se govori na podlagi nekaj primerov, morda treh odstotkov izmed vseh občin in potem se sodba v skladu z že omenjeno a priori negativno sodbo o občinah posplošuje na vse občine in niti s podatkom, koliko občin se doslej sploh ni zadolževalo, te sodbe ni mogoče spremeniti.

Poleg tega je potrebno dodati še to, zakaj so se občine zadolževale. Če na primer v neki občini pred desetimi leti niso imeli niti vodovoda niti kanalizacije in so najeli morda tudi res velika posojila, ki jih zdaj, v času krize, ko so se prihodki občin znižali, težko odplačujejo, je to gotovo težava, res pa je, da so v tem času, če jim je uspelo v celotni občini zgraditi vodovod in kanalizacijo in morda še kaj na področju družbene infrastrukture, naredili tak civilizacijski skok kot morda kje drugje v sto letih. Marsikje v Halozah, Slovenskih goricah, v Prekmurju ali na Dolenjskem so pred tridesetimi ali celo petdesetimi leti, ko so kje drugje že gradili kanalizacijske sisteme, vodovode in celo prve čistilne naprave (v Domžalah in še kje), lahko samo sanjali o časih, ko bo to mogoče tudi pri njih. Zdaj so to zgradili, se zadolžili, ampak čez nekaj let bodo že lahko začeli razmišljati o naslednjem razvojnem koraku, njihov zaostanek pa je zdaj veliko manjši kot je bil še pred nekaj leti. Pri čemer ne smemo pozabiti, da se je Slovenija ob vstopu ali po vstopu v EU zavezala, da bo te sisteme zgradila v skladu s t.i. evropskimi standardi do leta 2017, 2018, in da bo država kot celota plačevala celo neke vrste globe oziroma kazni, če te zaveze ne bomo izpolnili.

Predlagam, da na občine in lokalno samoupravo vsi v Sloveniji pogledamo z druge, pozitivne plati in priznamo, da se je podoba Slovenije in zlasti mnogih manjših krajev v sedemnajstih, osemnajstih letih od uvedbe lokalne samouprave bistveno spremenila



in postala veliko bolj primerljiva s podobo drugih srednjeevropskih dežel, kot je bila pred tem. Potrebno je priznati, kot že rečeno, da so občine v mnogih primerih naprednejše in bolj dojemljive za koncept trajnostnega razvoja in uvajanja novih konceptov gradnje (nizkoenergetske stavbe, obnovljivi viri, zbiranje in varovanje kulturne in etnološke dediščine, materialne in nematerialne. V teh dveh nepolnih desetletjih so mnogi majhni kraji po zaslugi občin in vztrajnih vodstev teh občin naredili velik civilizacijski in razvojni skok in v njih lahko danes vidimo uresničene projekte in dejavnosti, ki so bili pred tem tako rekoč rezervirani samo za večja mesta. Tu ne gre toliko za industrijske objekte, ki jih je, resnici na ljubo, oblast v t.i. prejšnjem sistemu tudi rada selila na podeželje; mislim na storitvene dejavnosti, ki bolj vplivajo na kakovost življenja in na razvoj manjših turističnih središč, novih kulturnih žarišč itd.

Izredno pomembna je tudi družbeno integrativna funkcija občin – zlasti na podeželju in tudi drugod, ohranjanje vitalnosti obmejnih krajev in podeželja, ki je bilo pred tem tudi v okolici večjih mest tako rekoč obsojeno na to, da se bodo vasi spremenile v spalna naselja množic, ki delajo v velikih mestih, naj bo to središče države ali kakšno regijsko središče. Občine so v prizadevanju po ohranitvi identitet teh manjših krajev, subregijskih središč itd. na nek način prevzele pozitivno izročilo politike policentrizma in v mnogih primerih tudi zelo domiselno iščejo možnosti za ohranitev poseljenosti podeželja in zagotavljanja kakovosti življenja po vsej Sloveniji.

Zakaj torej negativni pogled na občine? Zakaj vztrajanje pri politiki, ki občinam odreka ustrezno raven razvojne, politične, finančne avtonomije? Po mojem prepričanju gre predvsem za en razlog. Gre za to, da se občine ne glede na to, katerim političnim opcijam pripadajo župani in večine po občinskih svetih, če niso celo »neodvisni« (nenehno naraščanje števila neodvisnih županov in občinskih svetnikov je s tega vidika zelo zgovorno), izmikajo nadzoru oziroma trdi oblasti političnih strank. V slovenskih političnih strankah pa, kot pogosto ugotavljamo, deluje neke vrste partijski sindrom, ki ga je najlažje opisati kot srdito težnjo po obvladovanju vseh plati življenja in po drugi strani tudi težnja po centralizmu tako na ravni državne politike kot tudi znotrajstrankarske politike. V bistvu lahko rečemo, da je za večino slovenskih političnih strank, ki so vse po vrsti izrazito personalne in v veliko manjši meri programske stranke, kar pomeni, da ključno vlogo igra vodja stranke in ne njen program (imena strank so pogosto celo zavajajoča), v primerih, ko prihaja do pogostih menjav vodij ali pa so vodje brez t.i. karizme, pa stranke razpadajo, izgubljajo podporo ipd., značilno, da v praksi nasprotujejo avtonomiji lokalne samouprave, ne spoštujejo načela subsidiarnosti in zato tudi spodbujajo negativno držo do občin in negativne ocene delovanja občin. Po drugi strani je negativno stališče do občin pogosto tudi posledica neke vrste tekmovanja med družbenimi podsistemi, pri čemer zlasti podsistem gospodarstva rad negativno ocenjuje t.i. »politiko«, češ da nima posluha za resnične (gospodarske) probleme Slovenije in lokalnih okolij, in da bi prvo in odločilno besedo o konceptih razvoja moralo imeti izključno gospodarstvo, z drugo besedo, kapital. Po mojem prepričanju je prav v tem dvojem večji del razlogov za oteževanje razvoja slovenske lokalne samouprave; zlasti v opisani značilnosti slovenskega strankarstva pa tudi dejanski ali vsaj glavni razlog za neuspešnost projekta regionalizacije Slovenije, ker preprosto ni mogoče iznajti modela členitve Slovenije na pokrajine, ki bi vsaj večini političnih strank »obljubljal« po njihovem mnenju ustrezni delež kolača oblasti na ravni pokrajin.

Lokalna samouprava - razmislek ob 20 - letnici delovanja Skupnosti občin Slovenije

DARKO FRAS

Darko Fras



Eno pomembnejših životvornih dejanj ob osamosvojitvi Slovenije je bila prav gotovo uvedba lokalne samouprave. Z sprejetjem Ustave RS leta 1991 je pravica do sodelovanja in odločanja pri upravljanju javnih zadev postala ena temeljnih ustavnih pravic. Področju lokalne samouprave je v ustavi namenjeno celo V. poglavje,

kar je bistveno več kot v večini ustav evropskih držav. S tem se je Slovenija uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, vse s ciljem, da se zagotovi tudi čim bolj učinkovito in uspešno upravljanje javnih zadev, zlasti tistih lokalnega pomena in čim večjo stopnjo zadovoljevanja potreb ljudi in splošnega blagostanja v družbi.

Pravzaprav bi lahko rekli, da je leta 1995 s pričetkom delovanja 147 novih občin lokalna samouprava ponovno zaživela na slovenskem teritoriju, saj je v današnjih političnih razpravah vse premalokrat omenjeno, da ima lokalna samouprava tudi na slovenskem ozemlju že več kot stoletno tradicijo. Lokalna samouprava je bila uvedena na našem ozemlju že v času avstro-ogrske monarhije in se je preko neodvisne države in kraljevine SHS obdržala vse do druge svetovne vojne in je bila praktično odpravljena šele leta 1955 z uvedbo t.i. komunalnega sistema. Zato bi bilo po mojem mnenju veliko bolj prav, ko govorimo o razvoju lokalne samouprave v samostojni Sloveniji, govoriti o ponovni vzpostavitvi in razvoju kot pa uvedbi lokalne samouprave.

Zgodovinski razvoj lokalne samouprave in njena dialektika iz časa pred drugo svetovno vojno sta prav gotovo in kljub časovnemu pretrganju v času do osamosvojitve imela določen vpliv na razvoj in oblikovanje modela v samostojni Sloveniji. Če ne pri drugem, prav gotovo pri oblikovanju občinskih meja, poimenovanjih lokalnih skupnosti, še posebej pa se kaže v geografskih in zgodovinskih elementih pri oblikovanju zavesti ali pripadnosti ljudi določeni lokalni skupnosti, ki je močno prisotna med ljudmi še danes.

Da je reforma lokalne samouprave izredno kompleksen, obsežen ter zahteven in dolgotrajen proces, se potrjuje praktično iz leta v leto. Osrednje vodilo reforme je bilo uvajanje

sodobnejšega, bolj demokratičnega sistema upravljanja, ki bo bližji ljudem in bo omogočal uspešnejše načrtovanje in razvoj ter zagotavljal enake razvojne možnosti vsem prebivalcem in zmanjševanje razvojnih razlik. Pri tem so bili zastavljeni cilji, kot so zagotovitev pravice prebivalcev do odločanja v javnih zadevah neposredno v lokalnih skupnostih, razmejitev in prenos izvirnih nalog in nekaterih državnih nalog na občine, ponovna uveljavitev identitete lokalne samouprave, racionalna in učinkovita uprava, enakomernejši razvoj vseh območij, kakovostnejše življenje ljudi in končno tudi uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije in decentralizacije oblasti in s tem primerljivost z drugimi razvitimi evropskimi državami.

In kje smo danes, po dobrih 15 letih ponovne izgradnje sistema lokalne samouprave? V kolikšni meri smo uspeli doseči zastavljene cilje in pričakovanja ter kako naprej? Koncept posveta in dolžina prispevka, s katero sem omejen, mi ne dovoljuje poglobljene analize celotnega razvoja dogodkov, zato se bom na tem mestu omejil na bežno oceno doseženega, oz. sedanjega stanja na področju lokalne samouprave in nekatere bistvene dileme ter odprta vprašanja glede nadaljnjega razvoja prvega nivoja ter izgradnje drugega nivoja sistema lokalne samouprave, se pravi pokrajin in vprašanja regionalne politike, ki je po mojem mnenju v ključni soodvisnosti od pokrajin.

Kar se tiče teritorialnega in funkcionalno-organizacijskega vidika razvoja lokalne samouprave, je po mojem mnenju prišlo do izrazite neusklajenosti sistema. Tako smo prišli od 65 občin kot družbeno-političnih skupnosti, v katerih sta bili združeni lokalna samouprava in državna uprava na lokalnem nivoju, najprej do 147 in potem 192 pa 210 in v zadnji različici 211 občin in ob tem še ohranili in razširili 58 upravnih enot kot izpostave državne uprave.

Velikost občin je izredno različna, tako imamo več kot polovico občin, ki so manjše od 5000 prebivalcev in le tri občine, ki imajo več kot 50.000 prebivalcev. Do tako izrazitega odstopanja je prišlo zaradi izredno širokega razumevanja določbe Zakona o lokalni samoupravi, ki je določal izjemo od zakonsko opredeljenega minimuma 5000 prebivalcev, ki so jo kasneje omejili na 2000 in v zadnji različici na 3000 prebivalcev. K temu tolmačenju je svoje prispevalo tudi ustavno sodišče s svojimi odločbami, s katerimi je odprlo pot za ustanavljanje občin ne glede na ekonomske in druge objektivne kriterije in uveljavilo prakso »absolutne« pravice do lokalne samouprave,

ki jo je okronalo s famozno odločitvijo o ustanovitvi občine Ankaran, ki po mojem mnenju predstavlja unikum v evropskem in verjetno tudi svetovnem merilu.

Popolnoma jasno je, da ni mogoče med seboj primerjati ekonomskih, finančnih ali razvojnih potencialov tako različnih lokalnih skupnosti, pa vendar imajo razen 11 mestnih občin vse ostale občine popolnoma enake naloge in pristojnosti in tudi sistem financiranja je popolnoma enak. Prišlo je torej do izrazitega nesorazmerja med velikostjo in sposobnostmi občin ter na drugi strani enakimi nalogami in pristojnostmi. Posledično so nastale velike težave na področju izgradnje sistema financiranja občin, ki so se z drobljenjem in nastajanjem manjših občin samo še kopičile.

Spremembe sistema financiranja in prehod s t.i. primerne porabe na povprečnino in finančno izravnavo je sicer v veliki meri nevtalizirala problem razdrobljenosti občin in vsaj navidezno povečala avtonomijo slovenskih občin na kratek rok. Žal pa je nedorečenost funkcionalnega vidika lokalne samouprave v smislu jasne razmejitve med državnimi in izvirnimi nalogami lokalnih skupnosti in neupoštevanje načela koneksitete pri prenašanju ali določanju novih nalog lokalnim skupnostim še dodatno zaostila vprašanje zagotavljanja ustreznih finančnih sredstev lokalnim skupnostim in s tem njihove finančne avtonomije.

Vprašnji obsega nalog in financiranja lokalnih skupnosti oz. zagotavljanja primerne obsega sredstev za izvajanje nalog sta neločljivo povezani. Spričo dejstva, da je sistem še vedno v izgradnji in da se s sprejemanjem zakonodaje obseg nalog praktično vsak dan večja, je povsem logična posledica, da se mora spreminjati in nadgrajevati tudi sistem financiranja. Pri tem se je vse preveč pozornosti do sedaj usmerjalo v samo porazdelitev »razpoložljivega« obsega sredstev med posamezne občine, namesto da bi se osredotočili na vprašanje dejanske finančne decentralizacije države. Po vseh razpoložljivih podatkih je Slovenija po deležu porabe sredstev na lokalnem nivoju v družbenem bruto proizvodu ali v deležu celotne javne porabe s 5-10% na repu vseh evropskih držav in daleč od držav z visoko stopnjo decentralizacije in razvito lokalno samoupravo.

Ko govorimo o avtonomiji pri urejanju lokalnih zadev, ne moremo mimo ugotovitve, da je veliko področij, ki sodijo med izvirne pristojnosti lokalne samouprave, ali pa tudi prenesene naloge države reguliranih z zakoni ali podzakonskimi akti do takšne mere, da ne omogočajo praktično nobene avtonomije in urejanja zadev v lokalnem interesu, ampak se občine znajdejo v vlogi nemočnega izvajalca in jim je onemogočena vsaka kreativnost in inovativnost v smislu iskanja boljših in lokalnemu okolju prilagojenih rešitev. Naj samo izpostavim primer prevelike regulacije standardov in normativov na področju predšolske vzgoje, ali pa primer zadrževanja cen komunalnih storitev, ki povzročajo velike težave občinam in onemogočajo normalen razvoj lokalnih gospodarskih javnih služb.

Tudi velik del strokovne javnosti ocenjuje, da slovenska samouprava še vedno zaostaja za evropskimi načeli in standardi na področju lokalne in regionalne samouprave. Lokalna samouprava v praktično vseh razvitejših državah Evropske unije je in vedno bolj postaja pomemben dejavnik v njihovih političnih sistemih. Tako vse te države krepijo lokalno samoupravo,

spreminjajo strukturo in obseg lokalnih skupnosti, uvajajo regije in izvajajo upravno in finančno decentralizacijo in s tem sledijo načelu subsidiarnosti. Tega ne počnejo verjetno zgolj zato, da bi sledili Evropski listini o lokalni samoupravi, ki smo jo tudi mi ratificirali, ampak gotovo zato, ker se lokalne in regionalne oblasti v teh državah skupaj z državami veliko bolj učinkovito spopadajo z izzivi današnjih socialnih in družbeno-političnih sprememb in z zaostrenimi gospodarskimi razmerami, ki smo jim priča v zadnjem času.

Največja pomanjkljivost reforme lokalne samouprave v Sloveniji pa je odsotnost drugega nivoja lokalne samouprave ali pokrajin, kot smo jih poimenovali z ustavo. Kljub dejstvu, da smo majhna država in da so nekatere evropske regije večje od naše države oziroma imajo več prebivalcev, kot radi povedo kritiki decentralizacije, samo z osnovnim nivojem lokalne samouprave ni mogoče uspešneje in učinkovito organizirati izvajanja cele vrste nalog lokalne samouprave, zlasti pa ni mogoče izvesti učinkovite finančne in upravno-politične decentralizacije države v smislu sledenja načelu subsidiarnosti in hitrejšega regionalnega razvoja in zmanjševanja razvojnih razlik med posameznimi regijami v Sloveniji.

Razlogov za neuspeh projekta pokrajin v Sloveniji je več. Od že v ustavi v osnovi napačno zastavljenega koncepta izgradnje pokrajin »od spodaj navzgor«, ki je bil sicer s spremembo ustave leta 2006 odpravljen, preko recimo prestižnega političnega vprašanja števila in velikosti pokrajin kot potrebnega »velikega političnega kompromisa«, do tistega po mojem mnenju najbolj ključnega, to je nasprotovanje decentralizaciji države. Zdi se, da so zagovorniki centralizma skozi navidez nerazrešljivo vprašanje konsenza glede velikosti in števila pokrajin in preigravanjem vseh možnih kombinacij med posameznimi političnimi strankami v resnici dosegli to, kar so želeli – ohranitev centralizirane države in skoncentrirane oblasti v centru.

Ustanovitev pokrajin je v večini strokovne javnosti ena ključnih predpostavk za reorganizacijo upravno-politično in finančno decentralizacijo države kot tudi bolj učinkovito lokalno samoupravo in končno uspešno regionalno politiko, ki bi naj omogočila zmanjševanje razvojnih razlik in razvojni preboj slovenskih regij ter njihovo sodelovanje z evropskimi regijami kot tudi vodenje uspešnejše kohezijske politike in črpanje sredstev evropske kohezijske politike v prihodnji finančni perspektivi.

Popolnoma jasno je namreč, da se je koncept regionalne politike in skladnega regionalnega razvoja s pomočjo statističnih regij in državnim intervencionizmom izčrpal in da ne daje pričakovanih rezultatov. Razvojne razlike med regijami se ne zmanjšujejo, naše regije, z izjemo osrednje slovenske, pa še vedno krepko zaostajajo za evropskimi. Razvojne regije, ki nimajo ne lastnih avtonomnih virov ne pristojnosti in tudi ne institucionaliziranih političnih teles, ki bi lahko prevzele odgovornost za razvoj in odločitve, namreč ne morejo biti kompetenten partner občinam in državi in tudi ne primerljivim regijam v sosednjih državah EU.

Vprašanje oblikovanja pokrajin pa je pomembno tudi z vidika racionalizacije javne, zlasti državne uprave. Če namreč ob izgradnji drugega nivoja lokalne samouprave ne želimo bistveno povečati javne uprave, je nujno preiti na t.i. notrini sistem

upravljanja ali »dvoživke«, kjer bo v enem organu združena državna in uprava pokrajine. V nasprotnem primeru bomo nujno povečali javno upravo, kar pa je po mojem mnenju nesprejemljivo, kljub nekaterim pomislekom o prevelikem vplivu lokalne samouprave na izvajanje državnih upravnih nalog.

Zelo pomembno vprašanje za nadaljnji razvoj lokalne samouprave in trdim tudi reformo državne uprave in napore, da bi izgradili sodoben sistem demokracije, kjer bosta državna uprava in lokalna samouprava z roko v roki iskala optimalne rešitve, je stopnja zaupanja v lokalno samoupravo. Tudi na tem področju v Sloveniji še vedno precej zaostajamo. To se kaže na eni strani v relativni nezainteresiranosti prebivalcev v lokalnih skupnostih v udeležbi pri odločanju, velikokrat zanemarjanju moralnih in etičnih standardov pri upravljanju občin in na drugi strani relativno slabem institucionalnem dialogu med državo in občinami in posledično tudi velikem odporu do decentralizacije države.

Proces reforme lokalne samouprave je, kot že rečeno, dolgotrajen in zahteven proces, ki ima velik vpliv na cel družbeno-politični sistem. Proces reformiranja in prilaganja lokalne samouprave ter iskanja novih sodobnejših modelov upravljanja potekajo v večini evropskih držav, čeprav obstajajo seveda velike razlike med modeli in oblikami, ki izvirajo v glavnem iz različne tradicije, družbenih, ekonomskih ali drugih razmer v posameznih državah. V vseh teh procesih pa kljub različnostim lahko najdemo nekatere skupne točke. To je prav gotovo krepitev vloge in pomena lokalnih in regionalnih oblasti, decentralizacija države ter povezanost regionalizacije z evropskimi in svetovnimi procesi.

Sistem izgradnje prvega nivoja lokalne samouprave se verjetno počasi zaključuje. Z zadnjo spremembo Zakona o lokalni samoupravi verjetno ni več pričakovati nadaljnje delitve občin, vendar pa tudi do kakšnega združevanja po moji oceni ne bo prišlo ravno hitro. Sistem na tem nivoju sicer deluje, seveda pa bi bilo potrebno čim prej priti do poenotenja glede osnovnih konceptualni rešitev in odgovorov na nekatera odprta vprašanja nadaljnega razvoja lokalne samouprave in regionalne politike, kot so povezovanje občin, obseg in število pokrajin ter njihovo financiranje in pristojnosti, vprašanje reorganizacije državne uprave na nivoju regij in podobno... Skratka, potrebujemo strategijo razvoja lokalne samouprave in regionalne politike, saj bo brez tega zelo težko izpeljati konsistentno reformo in doseči zelene učinke na daljši rok. Prav gotovo je ustanovitev pokrajin tista pot, ki bi odprla možnosti za decentralizacijo države, učinkovito reorganizacijo državne uprave ter učinkovitejšo razvojno politiko, ki jo nujno potrebujemo. Hkrati pa bo potrebno vzpostaviti bolj stabilen sistem lokalne samouprave, kjer bodo naloge in seveda tudi ustrezni finančni viri jasno razmejeni med državo in lokalno samoupravo in občine bolj zavarovane pred posegi državne uprave in oblasti v njihovo avtonomijo in pravico prebivalcev do urejanja javnih zadev na lokalnem nivoju.

Reforma lokalne samouprave in regionalne politike je po mojem mnenju ob nekaterih drugih nujnih sistemskih reformah, kot sta pokojninska in zdravstvena reforma ali na primer ureditev fleksibilnega in konkurenčnega trga dela, ena izmed ključnih reform za uspešen preboj iz gospodarske krize in nadaljnji uspešen razvoj Slovenije, zato ji bo potrebno posvetiti veliko več pozornosti, kot je bila deležna v zadnjem obdobju.



Ustava zavezuje zakonodajalca, da z zakonom uresniči določbo o posebnih izvirnih pristojnostih mestnih občin

BOJAN KONTIČ

Bojan Kontič



V Ustavi Republike Slovenije je določeno, da imamo v Sloveniji tudi mestne občine. Postopek in pogoje za pridobitev statusa mestnih občin določa zakon, v ustavi pa je navedeno, da mestne občine kot svoje naloge opravljajo tudi določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Določilo ustave povzema tudi Zakon

o lokalni samoupravi, ki je po mnogih spremembah o mestnih občinah ohranil le še naslednjo konkretizacijo ustavne določbe: "Z zakonom se lahko občini dodeli status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja."

V letu 1994 je bilo ustanovljenih 11 mestnih občin in 136 občin. Kljub nekaterim pobudam, da bi tudi nekatere druge občine pridobile status mestne občine (pred zadnjo spremembo financiranja občin), imamo danes še vedno 11 mestnih občin, število ostalih občin pa se je bistveno povečalo.

Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Kot take so občine v Sloveniji v povprečju majhne. Če jih primerjamo z občinami v drugih evropskih državah, lahko ugotovimo, da glede velikosti občin ni nobenih racionalnih pravil. Ob neprestanih spremembah zakonodaje in po mojem mnenju ne preveč posrečenih odločitvah ustavnega sodišča ter neustreznem rešenem financiranju občin ne moremo več niti s strokovnimi argumenti opredeliti, zakaj je neko območje postalo samostojna občina. Kljub temu lahko po hitrem pregledu ugotovimo, da je večina občin v določeni meri upravičila svoj namen.

Zakonodajalec določil ustave ter v mnogih odločbah ustavnega sodišča navedenim napotkom, da bi upošteval poseben status mestnih občin, še ni sledil.

Ustavno sodišče je že ob uvedbi lokalne samouprave v posameznih odločbah obrazložilo, da ustavna določba zavezuje zakonodajalca k določanju posebne pristojnosti me-

stnih občin izven kroga "lokalnih zadev, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine". Po veljavnem pravu pa, je ugotovilo ustavno sodišče, imajo mestne občine z redkimi izjemami na posameznih področjih enak izvirni delokrog kot ostale občine. Po preteku več kot leta in pol od ustanovitve novih občin torej ustavna določba o posebnih pristojnostih mestnih občin še ni bila uresničena. Določitev posebnih pristojnosti mestnih občin se ne nanaša zgolj na upravne naloge, vendar tudi te lahko spadajo v krog nalog iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ustavno sodišče je tudi navedlo: »Mestne občine imajo po ustavi torej drugačen položaj kot ostale občine. Naloge iz drugega odstavka 141. člena ustave so izvirne, ne pa prenesene naloge (občina jih opravlja "kot svoje"). Obseg nalog, ki so pomembne za razvoj mest, ni odvisen od proste presoje zakonodajalca, čeprav je njihov obseg potrebno določiti z zakonom. Ustava zavezuje zakonodajalca, da z zakonom uresniči določbo o posebnih izvirnih pristojnostih mestnih občin.«

V ustavi je opredeljeno, da naj bo občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena ustave). To pomeni, da sta za opravljanje lokalnih zadev nujno potrebni tudi finančna sposobnost in avtonomnost občin. Pri ustanavljanju občin ustavna zahteva, ki izhaja iz prvega odstavka 142. člena, da se občine financirajo iz lastnih sredstev, ni bila izvedena, niti ji nihče ni posvečal posebne pozornosti. Zagotavljanje sredstev z naslova finančne izravnave je dejansko postalo pravilo. Ustavno sodišče (U-I-24/07-66) je v primeru presoje finančne avtonomije občine in funkcije finančne izravnave pri uresničevanju tega načela zavzelo stališče, da je občina za uresničevanje lokalne samouprave predvsem odgovorna sama – na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. Način zagotavljanja dodatnih sredstev (zagotavljanje finančne izravnave) občinam mora upoštevati finančno moč posamezne občine, in sicer ne le dejanske (udejanjeni prihodki), temveč tudi potencialno (neudejanjeni prihodki). Če posamezna občina ne izkoristi vseh svojih možnosti za črpanje finančnih sredstev (način financiranja, ki ga uvede in predpiše občina, je tudi najučinkovitejši), pravi ustavno sodišče, gre pri finančni izravnavi brez kakršnih koli meril in omejitev le za pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin.

Sedanji sistem financiranja občin neustavnosti določb o financiranju občin in nespoštovanja Evropske listine o lokalni samoupravi ne odpravlja. Občine še vedno ne razpolagajo z dovolj lastnimi prihodki za uresničevanje svojih nalog, kar pomeni, da odvisnost od administrativne razdelitve virov ostaja. S tem pa tudi nesamostojnost občin. Pri izračunu obsega potrebnih sredstev je potrebno upoštevati, da morajo mestne občine in nekatere druge večje občine opravljati več nalog, med temi tudi zahtevnejše. Sedanji sistem še vedno spodbuja nastajanje novih manjših občin, vir sredstev za finančno izravnano pa je odvzem uresničenih prihodkov in dohodnine finančno močnejšim občinam.

Stroški za izvajanje nalog, ki so opredeljeni kot osnova za ugotovitev primerne porabe občine, morajo biti realno ovrednoteni. Zdajšnja višina povprečnine ne krije tekočih stroškov za delovanje zakonskih nalog občin. Občine imajo bistveno višje tekoče izdatke za izvajanje zakonskih nalog. Pomembno dejstvo, ki zmanjšuje že tako okrnjeno finančno sposobnost občin, je tudi to, da v tekočih stroških občin niso zajeti stroški amortizacije in nujnega investicijskega vzdrževanja (javne uprave, družbenih in komunalnih dejavnosti), ki bi zagotavljali izvajanje zakonskih nalog vsaj na nivoju ohranjanja doseženega javnega standarda.

Pri oblikovanju povprečnine naj se ne upoštevajo le nove naloge, temveč tudi povečan obseg obstoječih nalog, kadar to izhaja iz zakonskih ali podzakonskih okvirov. Višji stroški za povečan obseg nalog nastajajo prvenstveno v mestnih občinah in ostalih večjih občinah.

Primeren trenutek za razmislek o položaju mestnih občin je bila razprava o uvedbi pokrajin in določitvi njihovih pristojnosti. Oba projekta bi morala potekati najmanj sočasno. Glede na opozorila predstavnikov mestnih občin in nezadovoljstvo, ki so ga izražali, pa bi bilo potrebno status mestnih občin rešiti še pred uvedbo pokrajin. Gotovo bi bilo po ureditvi tega statusa lažje razpravljati o pokrajinah, tako o njihovih pristojnostih kot o njih številu.

Danes, ko se srečujemo z izvajanjem večjih infrastrukturnih projektov, lahko ugotovimo, da manjše občine svojega deleža ne morejo prispevati enakopravno. Nimajo več ne možnosti zagotovitve potrebnih finančnih sredstev ne strokovnih kadrov, ki bi lahko enakopravno sodelovali v postopkih. Upajmo, da se z napovedanimi spremembami zakonodaje na področju lokalne samouprave isti usodi ne približujemo tudi večje in mestne občine.

Zagotovo je potrebno pregledati vse zakone ter podzakonske predpise, ki urejajo naloge občin. Očistiti jih je potrebno vseh nepotrebnih nalog, poenostaviti je potrebno določene postopke, urediti avtomatsko obdelavo podatkov, zmanjšati birokracijo in število zaposlenih. Vse občine so seveda na nek način upravičile svoj obstoj: kraji so urejeni, ceste asfaltirane ... Vprašanje pa je, če glede na finančne in druge zmožnosti države, občin in davkoplačevalcev tak standard lahko imamo in ga tudi vzdržujemo.

Povsem neprimerno je tudi načrtovano zmanjševanje sredstev za financiranje občin "kar tako počez". Nujna je namreč sprememba zakona o financiranju občin, da bo ta zagotovil več samostojnosti pri pridobivanju materialne podlage in omogočil nagrajevanje tistih, ki bodo težili k združevanju ter s tem zmanjševali stroške osnovne dejavnosti in zagotavljali investicijski vir v svojih proračunih.

Lokalna samouprava je pri nas opredeljena kot pravica lokalnih skupnosti, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njenem območju. Vloga in pomen občin, predvsem večjih, pa je že presegla zgolj skrb za življenje in delo prebivalcev. Mestne občine so postale gospodarska in razvojna središča Slovenije, ki s svojo politiko, z načrtovanjem in izvajanjem projektov vplivajo na splošne razmere, na prebivalstvo, gospodarstvo ter druga področja razvoja v občini in državi.

Upam, da bo zakonodajalec ob obravnavi prihajajočih sprememb in ukrepov za reševanje gospodarske krize upošteval širino področja urejanja občin. Mestne občine so gonilo razvoja na določenem območju Slovenije, zato ureditev njihovega statusa in položaja lahko bistveno pripomore k hitrejšemu izhodu Slovenije iz krize.

Ob sprejemu posameznih zakonov je velikokrat slišati očitke, da v fazi nastajanja predpisa ni bila narejena analiza posledic predlaganih določil in sprememb. Vemo, da posamezni predpisi vplivajo na vsa področja življenja, predvsem pa na okoljskega, gospodarskega in socialnega, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike. Slišati je tudi kritike, da ni bila narejena niti presoja za zmanjšanje ali odpravljanje administrativnih obremenitev in poenostavitev postopkov. Prav tako so na mestu očitki, ki jih v združenjih občin pogosto slišimo: v postopke sprejemanja in kasnejšega izvajanja predpisa ni vključena strokovna in druga javnost, kar pa bi zagotovilo bistveno višjo stopnjo legitimnosti sprejetega predpisa. Pripomoglo pa bi tudi k izboljšanju kakovosti novih predpisov in k poenostavitvi zakonodajnega urejanja ter k naknadnemu ugotavljanju doseganja zastavljenih ciljev. Prav tako bi imeli predpisi ob vključevanju javnosti v postopek priprave večjo podporo v postopku sprejemanja odločitev.

Na področju lokalne samouprave bi lahko del strokovne presoje zagotovili tudi z intenzivnim vključevanjem predstavnikov občin. Ne v fazi sprejemanja političnih odločitev v državnem zboru, temveč pri delu državnega sveta. Državni svet daje državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti in lahko zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča.

Ko govorimo o pomenu državnega sveta, bi bilo smiselno njegovo vlogo presojati tudi ob upoštevanju uzakonjene nezdružljivosti poslanske in županske funkcije. Državni svetniki so nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Slednjih je celo več kot polovica. Primerno bi bilo spremeniti način izvolitve predstavnikov lokalnega interesa v državnem svetu tako, da bi župani mestnih občin bili tudi člani državnega sveta.

Lokalne skupnosti v jugovzhodni Evropi

NALAS - MREŽA ZDRUŽENJ LOKALNIH OBLASTI JUGOVZHODNE EVROPE

PREVOD: BARBARA HORVAT

Poročilo Kazalniki fiskalne decentralizacije v jugovzhodni Evropi 2005-2010 je produkt 15 združenj lokalnih oblasti združenih pod okriljem NALAS. Osredotočen na fiskalno decentralizacijo ponuja tudi zanimiv vpogled v splošen ustroj delovanja lokalnih oblasti jugovzhodne Evrope. Izbrali smo le nekaj ugotovitev v zvezi z zadolžitvami občin v jugovzhodni Evropi - glede na njihovo velikost, populacijo in drugo. Celotno poročilo je na voljo na: http://nalas.eu/cms/Content_Data/Dokumenti/NALAS-FDIndicators.pdf

Katere so zadolžitve občin v JV Evropi

Po vsej jugovzhodni Evropi občine nosijo glavno odgovornost za ohranjanje in izboljšanje lokalne javne infrastrukture, vključno z ulicami, cestami, mostovi in javnimi parki. Mnoge občine so odgovorne tudi za šolske stavbe. Velika večina lokalnih oblasti skrbi za financiranje in upravljanje oskrbe z vodo, za kanalizacijo, zbiranje smeti, javno razsvetljavo, javni prevoz in daljinsko ogrevanje. Najpomembneje s finančnega vidika je, da morajo lokalne oblasti plačati stroške gradnje novega

infrastrukturnega omrežja, ki je bilo skoraj povsod zanemarljivo ali premalo vzdrževano že desetletja. Ponekod so storitve, kot so oskrba z vodo in čiščenje odpadnih voda v pristojnosti tržnih subjektov, ki ne bremenijo občinskega proračuna (vsaj teoretično) in se financirajo prek uporabniških pristojbin in plačil storitev. V drugih državah so nekatere ali vse te storitve v pristojnosti občinskih oddelkov oz. služb, ki prav tako zbirajo uporabnine in pristojbine, vendar se njihovi prihodki in odhodki štejejo za del občinskih proračunov. V večini regije so javno-zasebna partnerstva še v povojih, čeprav najdemo tudi izjeme na področju odpadkov in javnega prevoza.

Število in vrsta vmesnih ravni teritorialne uprave v jugovzhodni Evropi:

Tabela 1 prikazuje število in vrsto vmesnih ravni teritorialne uprave v državah in entitetah, katerih člani delujejo v mreži NALAS.

Bosna in Hercegovina (BiH) je edina država v skupini, ki ima tri vmesne ravni teritorialne uprave: 1) dve entiteti

Tabela 1

	Članica NALAS	Ravni teritorialne uprave	Tip vmesne ravni teritorialne uprave	Število prve ravni	Število druge ravni
Albanija	AAM	2	Okraji; občine	373	12
Bosna in Hercegovina		3	Entitete; Kantoni; Občine	143	10
FBiH	SOGFBH	2	Kantoni; Občine, (krajevne skupnosti)	80	10
Republika Srbska	ALVRS	1	Občine, (krajevne skupnosti)	63	0
Bolgaria	NAMRB	1	Občine	264	0
Hrvaška	UORH	2	Okraji; Občine	556	21
Kosovo	AKM	1	Občine	38	0
Makedonija	ZELS	1	Občine (krajevne skupnosti)	85	0
Moldavija	CALM	2	Regije; Občine	898	32
Črna Gora	UMMo	1	Občine	21	0
Romunija	FALR	4	Pokrajine; Okraji; Občine	3282	42
Srbija	STCM	1	Občine (krajevne skupnosti)	145	0
Slovenija	SOS	1	Občine	211	0
Turčija	UMMa	4	Posebna pokrajinska administracija; velemesto; okoliške občine (rajoni); občine	2854	82

Republika Srbska (RS BiH), Federacija Bosne in Hercegovine (BiH FBiH) in okrožje Brčko; 2) kantoni v BiH ter 3) občine tako v FBiH kot v RS. V FBiH (BiH) so kantoni odgovorni za več javnih storitev, medtem ko je uprava entitete sorazmerno majhna. Albanija in Hrvaška imata okrajno raven države (qark; županije). V Albaniji je vloga qarkov zelo omejena. Na Hrvaškem so županije nekoliko bolj pomembne, vendar imajo zelo omejeno vlogo pri zagotavljanju javnih storitev. Moldavija ima dve vmesni ravni uprave: rajoni/regije in občine. Vodje rajonov imenuje nacionalna oblast, ki izvaja pomemben nadzor nad proračuni (demokratsko izvoljenih) občin. Moč vodij rajonov briše razliko med prvim in drugim nivojem vladanja v Moldaviji, kakor tudi zabrisuje razlikovanje med lokalno samoupravo in podaljšanimi rokami nacionalne oblasti.¹

Velikost občin v JV Evropi

Kot je razvidno iz grafa 1, obstajajo velike razlike v povprečni velikosti teritorialne uprave prve stopnje po vsej jugovzhodni Evropi.

Moldavija ima najbolj fragmentiran sistem teritorialne uprave prve stopnje s povprečno populacijo manj kot 3400 prebivalci. Tudi občinske oblasti v Romuniji, na Hrvaškem, v Albaniji in Sloveniji imajo povprečno pod 10.000 prebivalcev. Majhnost teritorialne uprave prve stopnje v jugovzhodni Evropi predstavlja oviro za decentralizacijo zaradi majhne pristojnosti, pogosto šibke davčne osnove in pomanjkanja usposobljenosti kadra, potrebnega za ustrezno podporo pri večanju javnih storitev.

Graf 2 kaže povprečno velikost teritorialne uprave prve stopnje v kvadratnih kilometrih. Z izjemo Kosova (ka-

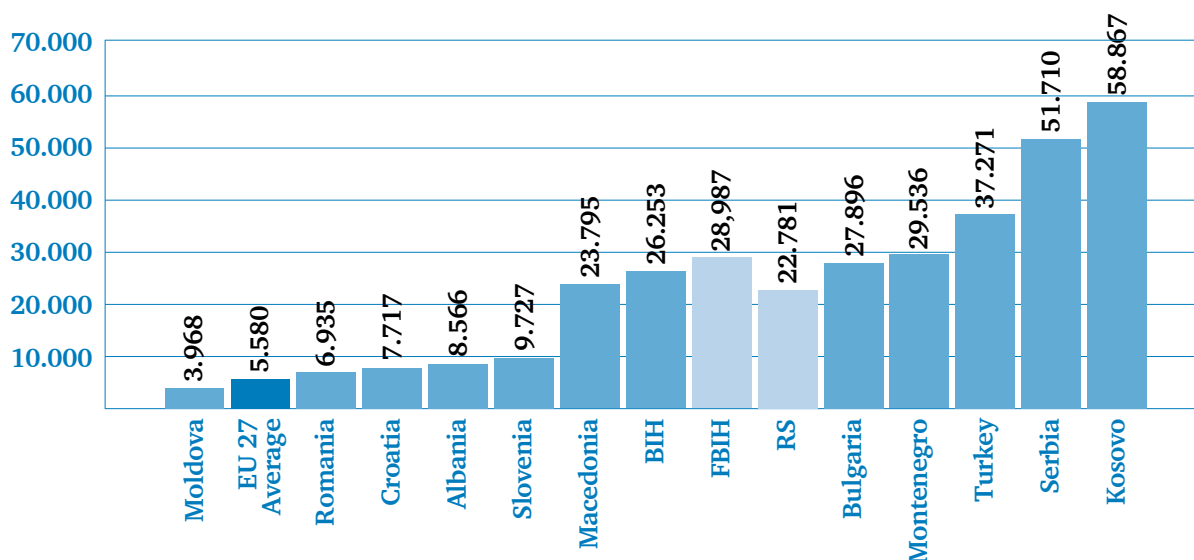
tere gostota prebivalstva je na nivoju Italije) imajo vse vključene države gostoto prebivalstva pod povprečjem EU. Hkrati je povprečna površina lokalnih oblasti bistveno višja od povprečja v EU. Tako imajo občine v jugovzhodni Evropi v povprečju večjo populacijo (Slika 1) in večje površine kot evropske občine, vendar manjšo gostoto prebivalstva. Nizka gostota prebivalstva pomeni, da morajo občine zagotavljati javne storitve prebivalstvu, ki je razpršeno po širših območjih². To lahko oteži tudi prizadevanja za decentralizacijo, saj je zagotavljanje javnih storitev na razpršenih območjih težje in dražje kot njihovo izvajanje v zgoščenih naseljih.

Pomen glavnih mest v JV Evropi

Eden od razlogov za relativno veliko število občin v jugovzhodni Evropi je velik delež prebivalstva, ki živi v glavnih mestih. Kot je razvidno iz grafa 3, v večina analiziranih držav živi bistveno večji delež populacije v glavnih mestih, kot je evropsko povprečje.

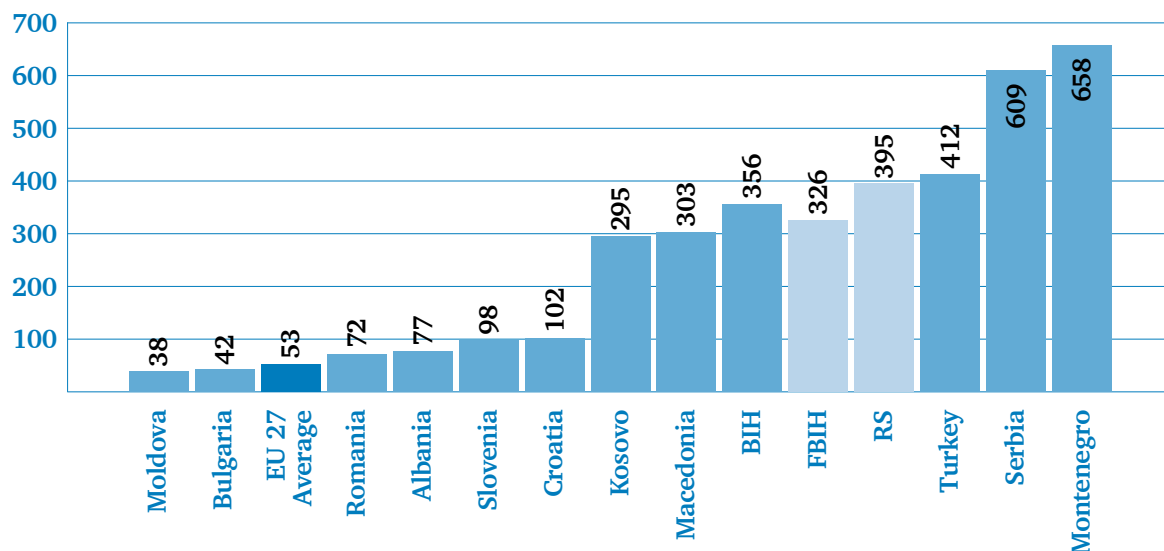
Razmeroma velike prestolnice v jugovzhodni Evropi pomenijo, da prihodki z naslova davkov navadno tendirajo k enem večjem mestnem območju. To lahko povzroči tehnične in politične ovire za decentralizacijo. Težko je zagotoviti trdne lastne prihodke lokalnih oblasti ali ustvariti dobre mehanizme za izravnano, ko je gospodarstvo močno koncentrirano okrog glavnega mesta. Izvajanje izravnalnih ukrepov je lahko politično težko, ker skoraj neizogibno rezultira v sporih med glavnim mestom in vsemi ostalimi. Graf 4 prikazuje povprečno gostoto prebivalstva teritorialnih uprav prve stopnje v jugovzhodni Evropi

Graf 1 Povprečna populacija teritorialne uprave prve stopnje

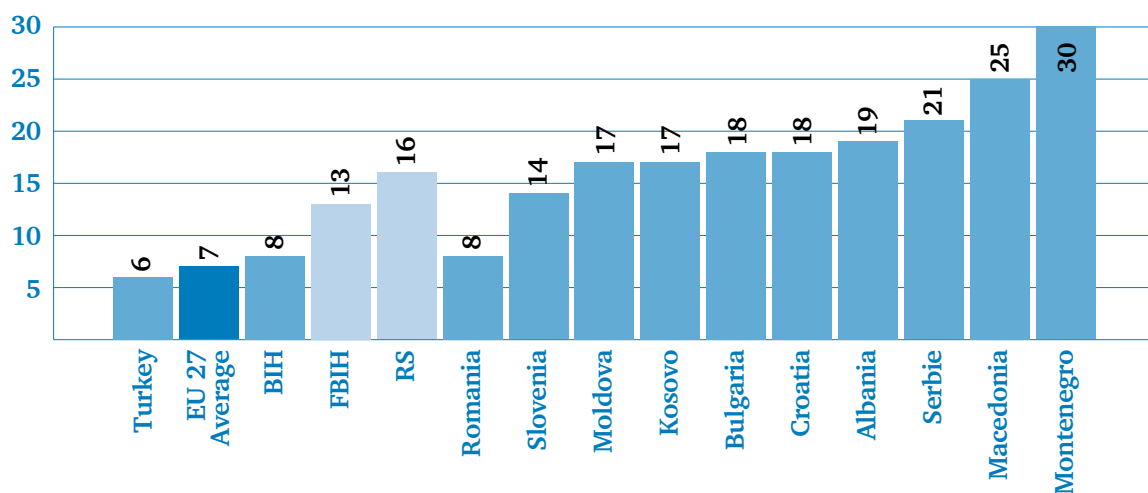
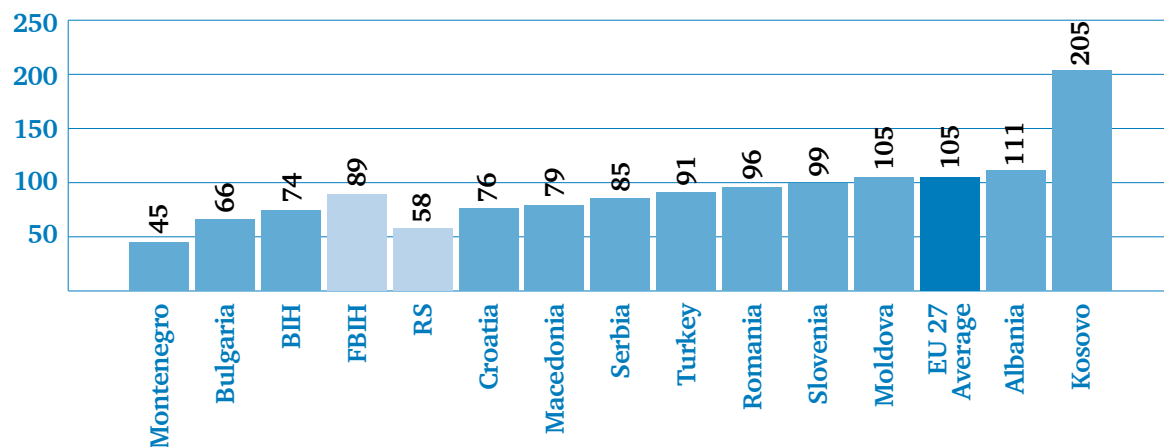


¹ Moldavija ima tudi avtonomno province – Gaugazia.

² Obstaja tudi možnost zelo zgoščenih naselbin, ki imajo veliko ozemlje in nizko gostoto prebivalstva. To pa ne velja na splošno.

Graf 2 Povprečna velikost teritorialne uprave prve stopnje v km²


Graf 3 Odstotek populacije, ki živi v glavnem mestu


Graf 4 Gostota prebivalstva na km²




Skupnost občin Slovenije
Partizanska 1,
2000 Maribor

facebook 